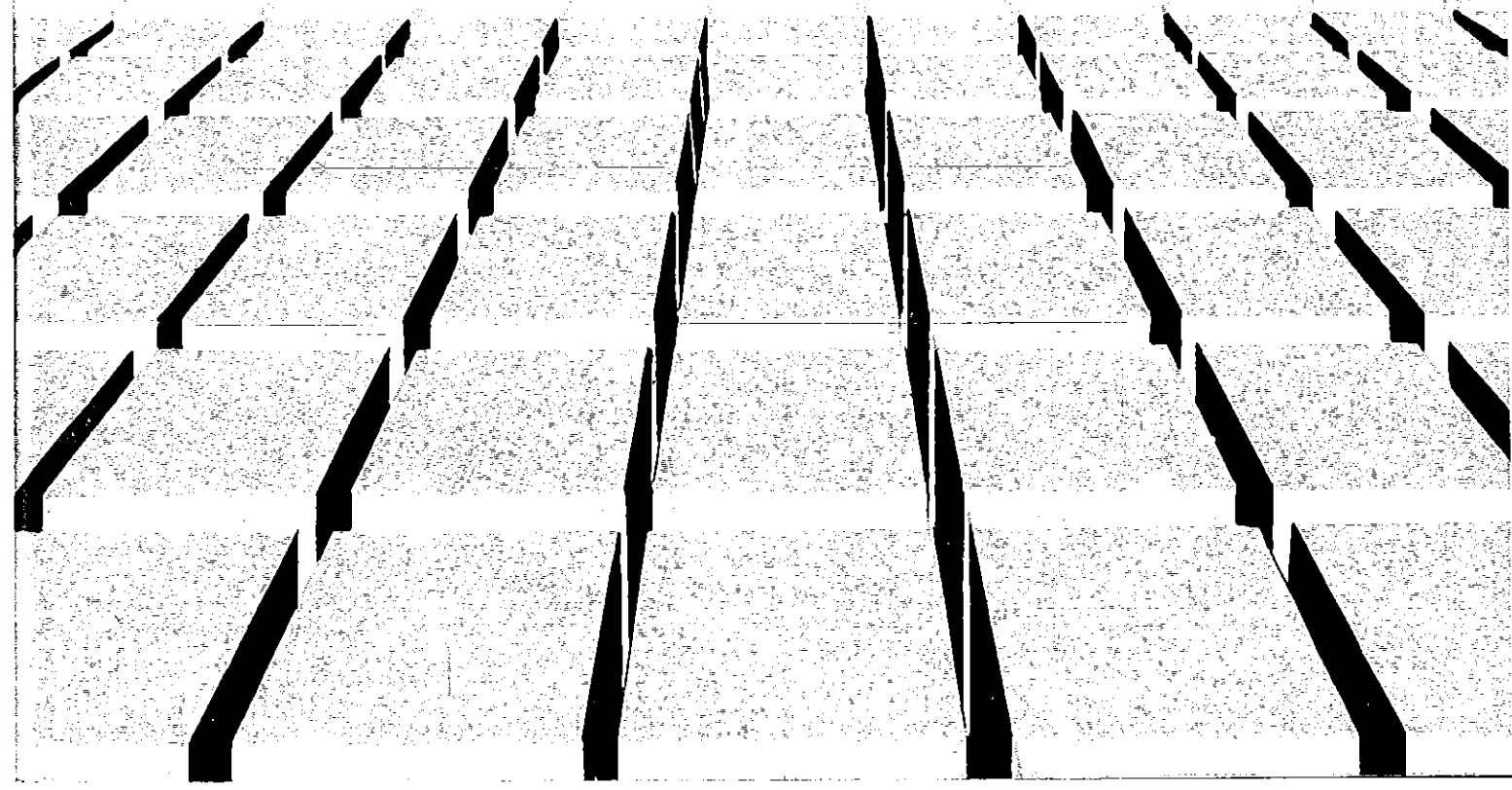


DERECHO AGRARIO Y ALIMENTARIO

Año VIII

N.º 18 — Enero - Marzo 1992



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 VIII - Nº 18
Enero - Marzo 1992

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

CONSEJO DE REDACCION Presidente Dn Alberto Ballarín Marcial. *Notario de Madrid*
Vicepresidente D. Juan José Sanja Jaquar. *Catedrático de Derecho agrario y Sociología de la Universidad Politécnica de Madrid*
Consejeros D. Antonio Aguirre Fernández. *Magistrado del Tribunal Supremo*
Dn 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 Estelai. *Abogado*
D. Salvador Grau Fernández. *Abogado*
D. Fernando Hernández Gil. *Magistrado del Tribunal Supremo*
D. Jaime Lamo de Espinosa. *Catedrático de Comercialización y Divulgación agraria de la Universidad Politécnica de Madrid*
D. Alejo Leal García. *Registrador de la Propiedad*
D. Jesús López Medel. *Registrador de la Propiedad*
D. Agustín Luna Serrano. *Catedrático de Derecho civil de la Universidad de Barcelona (Pedralbes)*
D. Carlos J. Maluquer de Motes. *Beineke. 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 Herrerio. *de Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado*
D. Carlos Vázquez Caniero. *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

- EDITORIAL

1

que se regula el procedimiento para la solicitud y concesión de las ayudas para el régimen de retirada temporal de tierras de cultivos herbáceos para la campaña 1991/1992

84

ESTUDIOS

- Desamparados Lombart Bosch

La especialidad Jurídica de los cultivos leñosos

5

- Alberto Ballarín Marcial

Hacia una agricultura española competitiva

15

- Orden de 26 de Febrero de 1992 por la que se desarrolla el R.D. 1887/1991, de 30 de Diciembre, sobre mejora de estructuras agrarias

86

DOCUMENTACION

- J.L. Martínez López-Muñiz

Presentación

28

- Francis Chauvin

La participación de las regiones francesas en la elaboración y ejecución de la política agrícola común europea

29

- A. Fioritto

La Administración de la agricultura en Italia y la PAC

34

- J.L. Martínez López-Muñiz

Papel de las comunidades autónomas españolas en la PAC

38

- B.J.S. HOEIJES

El papel de los lander alemanes en la política agrícola común

54

JURISPRUDENCIA

CIVIL

- Arbitraje sobre Acuerdo Interprofesional remolachero. Incompetencia de jurisdicción.

89

- SAT. Petición de reembolso de capital. Obligatoriedad de acuerdo de ampliación de capital para absolver pérdidas. Error en la apreciación de la prueba. Incongruencia. Derecho supletorio. (S. 5 de Mayo de 1991)

89

- Arrendamiento rústico. Acción de revisión de renta inferior a la usual en la comarca. Error en la apreciación de la prueba. Condiciones particulares del arrendatario. (S. 23 de Octubre de 1991)

91

- Retracto de colindantes. Error en la apreciación de la prueba. Carácter rústico del predio. Precio a satisfacer por el retrayente. (S. 10 de Diciembre de 1991)

93

- Arrendamiento rústico. Desahucio por expiración del plazo. Error en la apreciación de la prueba. Interpretación. Novación modofocativa. (S. 9 de Enero de 1992)

94

ACTUALIDAD JURIDICA AGRARIA

- Ana I. Rodríguez Lorca

La agricultura y su incidencia en el medio ambiente

57

LEGISLACION NACIONAL

A cargo de J.M. de la Cuesta

- Ley 1/1992, de 10 de Febrero de

Arrendamientos Rústicos Históricos

68

- R.D. 1987/1991 de 30 de Diciembre, sobre mejora de las estructuras agrarias

69

- R.D. 1988/1991 de 30 de Diciembre,

por el que se establece el plan de reordenación del sector de la leche y de los productos lácteos

80

- Orden de 1 de Agosto de 1991 por la

BIBLIOGRAFIA NOTICIAS Y ANUNCIOS

Por F. Corral Dueñas

- DELGADO DE MIGUEL, J.F. y otros, Derecho Agrario autonómico, Oviedo 1991.

96

- SOLDEVILLA VILLAR, Derecho Agrario, vol. 1, Valladolid, 1991.

97

- MONTOLIO HERNANDEZ, J.M. y otros, El Nuevo régimen fiscal de las cooperativas, Madrid, 1991

98

EDITORIAL

El presente número se publica inmediatamente después del XXV Congreso y Coloquio europeos de derecho agrario celebrado bajo la égida del Comité Europeo de Derecho Rural en Estrasburgo los días 9 al 12 de abril, sobre el tema de "Precios y Ayudas - El GATT". No hemos podido, por razones de tiempo, publicar sus Ponencias y Conclusiones, cosa que haremos en el próximo número, el cual revestirá por tanto un especial interés.

Recogemos aquí, en cambio las Ponencias que más nos han interesado del Seminario Internacional sobre "El papel de las Regiones en la Política Agraria Común" a las que se refiere la nota introductoria del prof. de la Universidad de Valladolid López Muñiz.

Pensamos que la "cuestión competencial" sigue estando viva en España y en Europa de modo que la lectura comparada de esas Ponencias puede ser muy útil.

En la parte de Estudios, va un importante trabajo de la prof. M^a Desamparados Llombart Bosch sobre los "Cultivos leñosos en España" (Aspectos jurídicos) que fue su aportación a ese tema, tratado en el Seminario de CDER (Corcega, octubre de 1991)

Se completa la primera parte del trabajo de Alberto Ballarín sobre la "Agricultura y el Mundo Rural" con esta segunda consagrada a formular una serie de "Propuestas para una agricultura competitiva," y ahora que el Ministro Pedro Solbes habla de un Plan de Modernización de la agricultura española. Se trata también en ella del futuro de esta en un momento crítico como el actual.

Si bien debe destacarse por su importancia el Real Decreto para la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias que presenta novedades de importancia y que interesa sobremanera al agrarista pues en su regulación se ponen de manifiesto las líneas evolutivas del más moderno Derecho agrario.

Siguen las secciones habituales.

Esta Revista y la Asociación Española de Derecho Agrario anuncian a sus lectores que durante los días 28, 29 y 30 de septiembre y 1 de octubre inmediatos se celebrará en Zaragoza, bajo nuestra dirección, el Congreso Iberoamericano e Internacional de Derecho Agrario, convocado y patrocinado por el gobierno autonómico de Aragón con el tema genérico "Los Principios Generales del Derecho Agrario" de cada país. Se trata de alcanzar una visión particularizada y al mismo tiempo global de la situación de la Agricultura y del Derecho agrario en todo el mundo lo que parece indispensable para una reflexión que deberemos hacer sobre el futuro de nuestra disciplina.

El Congreso se celebra para conmemorar el V. Centenario del Descubrimiento. Esperamos y deseamos que el mayor número de agraristas, en especial nuestros socios y suscriptores participen en esa magna reunión, aportando sus puntos de vista científicos y enriqueciéndose con el conocimiento y la amistad de otros agraristas.

Ya se comprende que este congreso hará que no tengamos en este año 1992 otro congreso Nacional de Derecho Agrario el cual está previsto para 1993 en Madrid con el tema de "La incidencia de Urbanismo en el Derecho Agrario."

Para información Teléfono (91) 4359641

LA ESPECIALIDAD JURIDICA DE LOS CULTIVOS LEÑOSOS EN ESPAÑA

Desamparados LLOMBART BOSCH*

SUMARIO

I.- INTRODUCCION.

II.- NATURALEZA JURIDICA DE LOS CULTIVOS PERMANENTES EN EL DERECHO ESPAÑOL.

III.- EL CULTIVO EN TENENCIA INDIRECTA DE LAS FINCAS DE PLANTACIONES ARBOREAS.

III. 1.- Cesión de tierras "Ad meliorandum"

III. 2.- El arrendamiento complejo.

IV.- EL ESTATUTO JURIDICO DE LA EMPRESA DE CULTIVOS PERENNES.

IV. 1.- Algunos rasgos de los cultivos perennes en el c.c.

IV. 2.- La explotación agraria como objeto único de derechos.

IV. 3.- La empresa de cultivos perennes en forma asociativa.

V.- ORDENACION DE LOS CULTIVOS Y DE LAS PRODUCCIONES DE CULTIVOS LEÑOSOS.

V. 1.- Ordenación de tierras y cultivos.

V. 2.- El aseguramiento de las producciones: los seguros agrarios.

V. 3.- Mejora de la producción agraria.

VI.- LA COMERCIALIZACION Y TRANSFORMACION DE LAS PRODUCCIONES DE CULTIVOS PERENNES.

VI. 1.- Normas Técnico-sanitarias: protección de la calidad de los productos en su puesta en mercado.

VI. 2.- Fórmulas contractuales.

VI. 3.- Las Organizaciones de Productores Agrarios.

VI. 4.- Las OCM del sector hortofrutícola y de grasas vegetales. La adaptación en España de su reglamentación.

I. INTRODUCCION

El mapa de cultivos de España, goza de la rica variedad de sus tierras y gentes. Y en esa fecunda variedad, son impor-

tantes los denominados cultivos leñosos, dada la incidencia económica que los mismos tienen en nuestra producción final agraria.

Considerando comparativamente las tierras dedicadas a cultivos herbáceos - casi 9.000.000 de hectáreas, la superficie dedicada a los cultivos leñosos, es sensiblemente más baja, - alrededor de 5 millones de Ha- de las que sólo 700.000 son superficies regables, por lo que predominan, en nuestra Península, los cultivos leñosos en régimen de cultivo extensivo y de secano.

Las producciones más salientes de este tipo peculiar de agricultura se obtienen, por una parte, de los llamados cultivos arbóreos permanentes, cuya vida se prolonga por varias generaciones de propietarios, y de los arbustivos, cuya característica es su larga duración; en el primer caso, son representativos del secano mediterráneo español, el olivo y el algarrobo; en el segundo, la vid. Las especies arbóreas frutícolas son cultivadas, tanto en secano como en regadío, tal es el ejemplo del cerezo, del manzano, del melocotonero del ciruelo, etc.. Sin embargo, los cítricos son trabajados en régimen de cultivo intensivo y de regadío. De todos estos cultivos, nos interesa destacar tres en particular, por la incidencia que su producción tiene en la economía agraria española y en particular en la Comunidad Valenciana a la que pertenecemos y por sus peculiaridades en razón de la existencia de normas particulares protectoras de su cultivo o de su producción. Nos referimos a la vid o viñedo, al olivar y por último, como muestra de cultivo típico del regadío valenciano a los agrarios o cítricos.

Hay que destacar que mientras las plantaciones de vid y olivo son regresivos en nuestra Comunidad, los cítricos son expansivos, con tendencia clara a ocupar antiguas tierras que tradicionalmente ocupó la vid o el olivo; esas nuevas plantaciones tienen como principal característica, la conversión de secano en regadío, mediante inversiones de capital procedente de otros sectores no agrarios, con aplicación de técnicas de regadío por goteo y plantaciones que permiten aprovechar la moderna tecnología de maquinaria agrícola, etc..

Dividimos nuestra exposición en dos partes. En la primera trataremos someramente de aclarar alguno de los apartados de la encuesta general sobre la regulación de las plantaciones arbóreas en nuestro Derecho. Y en una segunda parte, haremos mención a las particularidades que en relación a la regulación del cultivo y de la producción se destacan en esas tres producciones incluidas entre los "cultivos leñosos" o por su tradición (olivares) o por su importancia económica (los cítricos) dominan la cultura y la economía agraria española y en particular la de nuestra Comunidad Valenciana.

* Profesora Titular Derecho Agrario. UNIVERSIDAD POLITÉCNICA VALENCIA

II.- NATURALEZA JURIDICA DE LOS CULTIVOS PERMANENTES EN EL DERECHO ESPAÑOL.

En primer lugar hay que tener en cuenta que una explotación agraria es un bien complejo, compuesto de un conjunto ordenado de elementos materiales y de derechos al servicio de la actividad del empresario, cuya titularidad empresarial puede serlo en régimen de tenencia directa -si ostenta la propiedad de los bienes de la explotación, la tierra con las plantaciones en ella incorporados o en tenencia indirecta, cuando la empresa depende de una relación jurídica contractual (arrendamiento, aparcería, etc.)

En nuestro Derecho, las plantaciones permanentes se consideran inmuebles por incorporación material, y han sido vinculadas a la tierra por la voluntad del propietario; de esa voluntad depende que sigan dentro de esa calificación jurídica ya que -siempre que no actúe en contravención de disposiciones legales o administrativas por ej. prohibiciones de arranque- podrá disponer del destino de la tierra. No podemos, sin embargo hablar de inmovilización por destino, ya que dicha calificación de "inmuebles por destino" se refiere a los bienes muebles colocados por el propietario en la explotación y con propósito de unirlos de un modo permanente al fondo. (art. 334 párrafo 4º y 5º) Podría pensarse en este tipo de calificación, en el caso de los viveros, pero sólo cuando los plántones arbóreos están metidos en macetas, y listos para su venta y replantación, porque en caso de vivir incorporados a la tierra, aun aptos para ser trasplantados, serán considerados inmuebles. (1)

La verdadera calificación de los árboles de una explotación es la de inmueble por incorporación dada su integración con la tierra de la que dependen, pero que forman una unidad, recibiendo de ella sus nutrientes. Según el Código civil tiene consideración de bien inmueble por incorporación "todo lo que está unido a un inmueble de una manera fija, de suerte que no puede separarse de él sin quebrantamiento de la materia o deterioro del objeto". (art. 334 párrafo 3º) "Los árboles y plantas así como los frutos pendientes, mientras estuvieren unidos a la tierra o formaren parte integrante de un inmueble, asumen su misma naturaleza jurídica. (ART. 334 párrafo 2).

De esta exégesis legal deducimos:

- Que el árbol es inmueble mientras permanezca adherido al suelo cultivable. Si es arrancado, cambia su calificación jurídica por la de bien mueble.

- Que de la voluntad del propietario depende mantener dicha calificación, salvadas las limitaciones legales de su corta y tala.

- Que los frutos pendientes -cosas accesorias del inmueble- son pertenencias del mismo, por lo que sufren los efectos del destino del bien principal.

Como indica J.BRIZ (2) los frutos pendientes, en tanto se hallen en tal situación, siguen la suerte del inmueble. Es el caso de la transmisión del mismo, que implica la de los frutos, salvo estipulación en contra. Así como que -añade-, la pertenencia de los frutos en situación de pendientes, corresponde al propietario, sin perjuicio del abono de gastos hechos por un tercero para su producción, recolección o conservación (art. 354 y 356 del Cod. civil). Este principio ha sido declarado por el T.s, al mantener que "un contrato de compra venta en documento privado obliga a la entrega de la cosa con los frutos pendientes (naranja aún en los árboles) los que tenían por tanto, el carácter de bienes inmuebles, conforme al artículo 334. (3)

- El verdadero destino de los frutos, es su utilidad o producción de beneficios económicos a su propietario. Son por tanto futuros bienes muebles, -productos agrarios- con un destino económico. Como afirma BIONDI se puede hablar

de "muebles por anticipación", porque pueden ser objeto de "negocios jurídicos" de futuro, aún cuando ni siquiera hayan nacido o adquirido una cierta identidad.

- Añadiremos que los frutos -aún pendientes o futuros- las cosechas esperadas- pueden ser objeto de garantía prendaria. Así se regula por la Ley de Hipoteca mobiliaria y prenda sin desplazamiento de 1954, cuando en su art. 52, permite que puede constituirse sobre "los frutos pendientes, y las cosechas esperadas dentro del año agrícola, los frutos separados o productos de las explotaciones, los animales así como sus crías y productos y las máquinas y aperos de las referidas explotaciones. En este supuesto, el trato legal es el de considerar los frutos pendientes, como entidad jurídica individualizada a efectos garantes. Tratamiento opuesto al otorgado, a los frutos, en el art. 111 de la Ley Hipotecaria en el que se establece que salvo pacto expreso o disposición legal en contrario, la hipoteca inmobiliaria no comprenderá, entre otras cosas, los objetos muebles colocados permanente en la finca hipotecada, y los frutos, cualquiera que sea la situación en que se encuentren..." Aquí, en este supuesto, la ley excluye de la hipoteca inmobiliaria, algo considerado de naturaleza inmueble (los frutos pendientes). La explicación lógica es la de que los frutos pasan por situación de dependencia del árbol, un período de tiempo más o menos breve, por lo que se excluyen del valor del inmueble: son accesorios a la cosa principal la plantación, cosa inmueble por incorporación que si será objeto de hipoteca inmobiliaria.

- Una última característica de las plantaciones arbóreas en relación a sus producciones frutícolas, es la periodicidad en que los frutos se dan sin detrimento alguno de la planta principal; de ahí que algunos autores hayan establecido la distinción entre frutos y productos, distinción que no encontramos correcta ya que se pretende justificar basada en una concepción poco idónea del producto que según ellos entraña la idea de destrucción o pérdida de sustancia de la cosa principal (por ej. en las plantaciones herbáceas, que hay que volver a plantar); mientras que en la obtención de los frutos, la planta permanece inalterable en sus sustancias, y vuelve a florecer, y a dar una nueva cosecha periódicamente, lo que no quiere decir que lo haga anualmente (casi todos los árboles sufren en cierta medida la llamada vecería, -año sí, año no- hecho que se hace palpable en cultivos como el olivar-) y además, el árbol va sufriendo deterioros por el paso del tiempo, aunque eso sí, no se consume o sufre pérdida de sustancia, cada vez que se obtienen del mismo los frutos. Nosotros preferimos considerar sinónimos ambos conceptos, y aplicar la idea de "producto", al fruto en su momento de integrar un negocio jurídico, dentro del tráfico económico (su venta en el mercado). El concepto de periodicidad, para nosotros, no es esencial al concepto jurídico de fruto, como tampoco lo es el de su perecibilidad o no, aunque, como es lógico, sean circunstancias de su naturaleza que influyen en su tratamiento jurídico.

III.- EL CULTIVO EN TENENCIA INDIRECTA DE LAS FINCAS DE PLANTACIONES ARBOREAS:

Hemos de destacar que los árboles, por el hecho de ser vegetales, necesitan, como todas las plantas, en primer lugar de la tierra en las condiciones más idóneas de fertilidad, pero además de que es el soporte físico y fisiológico del árbol, éste necesita la contribución graduada de otros agentes naturales, luz, sol, calor, agua, etc... Y como normalmente no producen por generación espontánea, es necesaria la contribución de la actividad humana, el trabajo del empresario -sea el propietario o no lo sea-. Son los presupuestos de la "agrariedad" que como sabemos, anteceden y acompañan al concepto de actividad agraria (4)

1) En este sentido BIONDO BIONDI, en "los Bienes" trad. castellana de la 2ª ed. italiana. Barcelona, 1961 Rf. 114.

2) En Comentarios al C.Civil y Compilaciones forales" dirigidas por M. ALBADALADEJO, tomo V. Vol. Art. 333 a 395 del C.Civil, pag. 17.

3) Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de junio de 1912

4) El Prof. CARROZA en su trabajo "Problemi generali e profili di qualificazione del Diritto agrario" Milano, Giuffrè, 1975 y en el cap. II titulado "nozione di agrarietà" destaca la importancia del factor biológico en el concepto.

Cuando hablamos de tenencia indirecta nos referimos a aquellas situaciones jurídicas en las que el empresario, que realiza la actividad agraria no es propietario. Puede ser usufructuario, cesionario, aparcerero, arrendatario; Y aunque muchas de estas figuras jurídicas de tenencia indirecta van disminuyendo en nuestra geografía, es necesario referirnos a tales situaciones que nacen de negocios jurídicos, casi siempre de origen contractual, entre las que destacamos por su tradición, y aun vigencia el contrato de arrendamiento rústico.

Pero hay que tener en cuenta que el fin del contrato de arrendamiento rústico no es la creación de una relación posesoria tan solo, aunque la misma sea un presupuesto o un hecho necesario para que lo pactado se haga realidad, o sea a que la relación jurídica establecida entre las partes surta efecto; el fin del contrato es la creación, para el arrendatario, de unos derechos de uso y disfrute, lógicamente derivados de la naturaleza productiva de la finca. Mas solo ese derecho de goce se actualiza, a través de una conducta activa del arrendatario dirigida a la realización de todo el proceso técnico, labores de un cultivo racional y ajustado al desarrollo de la tecnología en el momento actual -actuación normal del paradigma del buen labrador- labores que entendemos, serán exigibles al arrendatario, como obligación contractual. Su actividad se ajustara pues, a la especial naturaleza de la finca arrendada, en este caso, de cultivos arbóreos o arbustivos permanentes. Los árboles de la explotación arrendada, aunque son propiedad del arrendador, al estar adheridos a la finca, constituyen, durante el tiempo en que el arrendatario los disfruta, un elemento esencial de su empresa. El fin del contrato es el productivo, por lo que la obtención de los frutos es el productivo, por lo que la obtención de los frutos está directamente conectada con su rendimiento económico. Por ello, el contrato adquiere unas características especiales derivadas de la clase del tipo de finca objeto del contrato. Nos referimos al caso concreto de que la finca a arrendar esté plantada de una superficie arborea, y éste sea el objeto principal del contrato. Hay una continuidad en el cultivo y los árboles constituyen un valor añadido a la tierra, por lo que influirán en la determinación de la renta o canon arrendaticio.

También influirá la existencia o no de frutos pendientes, edad y productividad de la plantación y las distintas posibilidades de aprovechamiento de la misma por parte del arrendatario. Juegan pues, dos criterios a la hora de determinar la influencia de la plantación en el objeto del contrato: la primera, es la de que los cultivos leñosos constituyan parte principal de la finca a arrendar, y la segunda, que hayan sido plantados o no, por el propietario arrendador. Dentro del primer concepto, el caso de arriendos de fincas rústicas de cultivos permanentes, ya en producción, la obligación del arrendatario es la de utilizar la finca conforme a su naturaleza, cuidarla y realizar su actividad de cultivo en ella, dentro de unos límites de conducta normal. Tal y como entiende FRAGALI; (5) la gestión "supone el modo de obrar por la cual la cosa mantiene íntegras sus cualidades y aptitudes". La finca no sufrirá más deterioro que el derivado del envejecimiento de la plantación, objeto del contrato.

La devolución de la finca tal y como la recibió, tiene en nuestro caso ese límite del normal deterioro de la planta por el paso del tiempo y en segundo lugar el de los menoscabos sufridos por casos de fuerza mayor (incendios o inundaciones, por ej.) de los que tenemos un ejemplo palpable y por desgracia repetido en nuestra Comunidad Valenciana, cuando las temibles perturbaciones atmosféricas, provocan lluvias violentas y desenfrenadas que inundan las explotaciones ribereñas, arrancando numerosos árboles o arrasando sus plantaciones, hasta casi su total enterramiento.

III. 1.- Cesión de tierras "Ad meliorandum"

Queremos destacar un segundo supuesto muy intere-

sante que contempla el artículo 4º de la Ley de Arrendamientos Rústicos en 1980, para excluirlo de su ámbito de aplicación. Nos referimos al típico arrendamiento *ad meliorandum*, o cesión de tierras para mejorar.

Como antecedente, podrían citarse los contratos que regula el art. 1656 del C.c. por los que el dueño de la tierra cultivable la cede a otro, con la obligación por parte de éste de plantar viñas por el tiempo que vivieron las primeras cepas.... Este contrato respondía a la figura "a rabassa morta", muy utilizado en el siglo pasado en determinadas regiones españolas, en especial en las comarcas catalanas de Monserrat, Tarrasa, Sabadell y sobre todo Villafranca del Penedes.

Un contrato similar y atípico ha sido recogido en el citado art. 4º de la L.A.R. (6), aunque adaptándolo a las circunstancias de la agricultura actual, al extender su objeto, no solo a las viñas sino también a "naranjos, olivares y otras especies arbóreas no forestales" y fijando el tiempo de duración, que no depende de la muerte de las primeras cepas, algo bastante alatorio. A nuestro entender, el legislador señala una duración mínima "cesión por tiempo superior a doce años" y máxima, cuando el tiempo no se hubiera determinado en el contrato tal y como señala el art. 1.656, 1º del C.C. al que remite la L.A.R. para la regulación de este contrato, y que se establece en 50 años.

La ley que comentamos, describe las citadas cesiones de tierra a fin de excluirlas del ámbito de su aplicación. En realidad es dudoso también que a este contrato se le asigne la naturaleza jurídica de arrendamiento rústico. Si nos atenemos al regulado en el citado art. 1.656 que como hemos dicho se conocía con el nombre de "rabassa morta". Así, según CASTAN hay quien opina que es una enfiteusis (TOS Y VIVES); otros que es un derecho de superficie, alguno que entiende que participa de la naturaleza del de sociedad pudiendo considerarse como aparcería mientras que hubo autores que defendieron su naturaleza arrendaticia.

El Tribunal Supremo fué vacilante al respecto, manteniendo en un principio que era un contrato de naturaleza enfiteutic (Censo a primeras cepas) (7). Lo calificó en un segundo momento, como de arrendamiento (8). En una tercera etapa al considerar, como hace notar CASTAN, que dicho contrato estaba incluido en el Título VII del Código Civil que trata "De los censos", en el Capítulo II dedicado al "Censo enfiteutic" (9), el mismo Tribunal Supremo revisó su doctrina y mantuvo "que se trata de un gravamen análogo al constituido por la enfiteusis, merced al cual el cesionario se constituye en co-participante del dominio, por todo el tiempo de la concesión. (10)

Este tipo de cesiones, que en principio fueron olvidadas por la Ley de 1.935 que reguló los arrendamientos rústicos, fueron vueltos a reponer por Ley de 18 de diciembre de 1.946, reproduciéndose sus preceptos en el art. 7,2 y en el art. 9º del Reglamento de Arrendamiento Rústico vigente hasta la promulgación de la nueva Ley en Diciembre de 1980.

Podemos pues, calificar a estas cesiones de tierras, como contratos que originan derechos similares a los creados por los censos enfiteuticos. Los distingue, en principio, la especialidad de su objeto, que pasó de ser exclusivamente la plantación de viñas a constituir "Plantaciones necesariamente mixtas de viña con olivar o con otras especies arbóreas no forestales", habiendo ampliado el objeto la vigente Ley de A.R. a "para plantar y aprovechar viñas, naranjos, olivares u otras especies arbóreas no forestales", abandonando el objeto de plantación mixta de viña -especie arborea, hoy total-

6) Los contratos en cuya virtud el dueño del suelo cede, contra un canon o participación, fija o variable, su uso por tiempo superior a doce años, para plantar y aprovechar viñas, naranjos, olivares u otras especies arbóreas no forestales, se regiran por las normas del Derecho Común y en particular, con las variaciones en su caso, pertinentes en los territorios del Derecho especial, por las del artículo 1656 del C. civil.

7) SS. de 5 - 12 - 1863; 9 - 5 - 1866 y 10 - 11 - 1868.

8) SS. de 9 - 7 - 1884; 17 - 4 - 1886 y 30 - 12 - 1890.

9) Op. cit. pág. 219.

10) SS. de 18 - 12 - 1901.

5) Voz "affitto in generale" Enciclopedia del Diritto. Vol I. pg. 732 y SS.)

mente en desuso.

También hay que destacar la importancia de la actuación del titular del uso y del disfrute de la finca, ya que si consideramos su naturaleza de censo enfiteutico, el fin del contrato es el de realizar en la tierra la plantación de las citadas especies arbóreas por lo cual esta acción de mejorar se inserta en la causa del contrato. Y no sólo se obliga al usuario a realizar un buen cultivo de la finca, sino a plantar y cultivar la especie predeterminada en el pacto.

De lo anteriormente comentado, deducimos que las mejoras e inversiones que el cesionario ejecuta en la finca no son abonables por el dueño de la misma, a menos que existiera pacto en este sentido. Esta parece ser la orientación del párrafo 8º del art. 1.656 del C.c.

III. 2.- El arrendamiento complejo.

Entendemos que conviene distinguir entre el contrato regulado por el art. 4º de la L.A.R. en virtud del cual se origina un derecho de naturaleza real, de carácter enfiteutico, consecuencia que deducimos del régimen legal al que están sometidos (el art. 1.656 del C.C. está contenido en la Sección Segunda "de los foros y otros contratos análogos al de enfiteusis"), y el arrendamiento complejo "ad meliorandum" en el cual el arrendatario asume como obligación principal la de mejorar la finca y el canon arrendaticio se sustituye total o parcialmente por esa obligación (11). En estos contratos tal y como ha declarado el T.S. su complejidad viene dada por la combinación indivisible de una "locatio rerum" con una "locatio operis" vinculadas por una relación circular de recíproca casualidad (12). Según BONET BONET, esta complejidad se deriva de que la contraprestación del goce se compensa conmutativamente, con el precio compuesto por parte en dinero y parte en el trabajo y gastos invertidos en la operación mejoratoria (13).

En el contrato que estudiamos el precio se fija en un canon o en una participación fija o variable de los frutos de la finca. Y siendo la principal obligación del cesionario la plantación de árboles, cuando el precio se fije en una participación de los frutos, no se determinará su cuantía hasta que se haya obtenido la cosecha, pudiendo darse el caso de que si no se producen frutos en los primeros años no tendría el cesionario obligación de pagar cantidad alguna. También su larga duración viene dada en función a la especialidad de la prestación del usuario de la finca, ya que los primeros años no obtendrá beneficio alguno, situación compensada con la esperanza de muchos años de disfrute y apropiación de los frutos en el futuro.

IV. EL ESTATUTO JURIDICO DE LA EMPRESA DE CULTIVOS PERENNES.

No existe en el derecho español un régimen jurídico especial destinado a los cítricos y al cultivo del olivo. Sí que existe un estatuto particular de la viña, el vino y los alcoholes al que nos referiremos en concreto. Las demás empresas se regulan por el régimen general de las empresas agrarias.

IV. 1.- Algunos rasgos de los cultivos perennes en el c.c.

En el Código Civil se contienen para situaciones concretas, sobre todo en relación con el usufructo y el arrendamiento rústico, algunas reglas particulares que se refieren a cultivos perennes. Así el art. 483 prevé que en una explotación de viñas, olivares u otros árboles o arbustos, el usufructuario podrá aprovecharse de los pies muertos y aún de los tronchados por accidente, pero con la obligación de

sustituílos por otros, con clara referencia a la obligación esencial al derecho de usufructo de conservar en todo momento su forma y sustancia.

Otra de las situaciones reguladas por el citado texto legal, es cuando una explotación en régimen de usufructo de viñas, olivares u otros árboles o arbustos, sufre un grave deterioro a causa de una fuerza mayor y sus especies arbóreas hubieran desaparecido o sufrido daños en número tan considerable que no fuese posible o resultase demasiado gravosa su reposición. La solución que arbitra el art. 484 C.C. es la de autorizar al usufructuario a dejar los pies muertos caídos o tronchados a disposición del propietario, además de exigir de éste que los retire y deje el suelo expedito.

1) La hipótesis consiste en cultivos permanentes -de lento crecimiento- cuyas unidades, árboles o arbustos, sufren daños considerables cuya reposición resulte "demasiado gravosa".

2) El propietario tiene derecho a aprovechar lo que queda -leña, pies muertos, madera, etc.- y el deber de dejar el suelo expedito. Es decir la obligación de permitir, al menos, la libre utilización de la tierra cultivable, por parte del usufructuario, que podrá, dependiendo su actuación de las demás circunstancias, o plantar de nuevo un cultivo leñoso, o simplemente algún otro tipo de aprovechamiento o producción.

3) A veces el usufructuario podrá decidirse a reponer la plantación, pero sin derecho a futura indemnización, según dispone el art. 487 C.C., ya que están permitidas las mejoras "con tal que no alteren su forma o su sustancia; pero no tendrá por ello derecho a indemnización."

Sin embargo hay que tener en cuenta que la estructura de la finca fué alterada por fuerza mayor y no por su voluntad, y por tanto de la propia naturaleza jurídica de la plantación -bienes raíces- y del art. 503 C.C. se desprende que debiera ser el nudo propietario el que realizara la replantación, siendo permitida por el usufructuario que lógicamente se aprovechará de los frutos futuros. (14).

Entendemos que en caso de hacer la replantación el usufructuario, no podrá retirar dichas mejoras al finalizar el usufructo, porque el precepto sólo permite hacerlo cuando fuere posible sin detrimento de los bienes. Opinamos que aunque técnicamente fuese posible arrancar la plantación, ello supone un detrimento de la finca y por tanto el usufructuario deberá dejar al propietario los nuevos árboles plantados.

No hay solución en el Código Civil de quién está obligado en caso de fuerza mayor a plantar de nuevo la explotación arbórea. La pérdida de toda ella podría suponer la extinción del usufructo, cuando el usufructuario no esté dispuesto a realizar la inversión que supone reponer los árboles perdidos o cambiar a otro tipo de cultivo. Bien podría aplicarse a este supuesto la legislación especial de arrendamientos rústicos sobre mejoras transformativas (arts. 59 y 60 de la LAR).

Un supuesto de pérdida de los frutos, venía regulado por el C.C. en relación con el arrendamiento de fincas rústicas (art. 1575). El arrendatario no tendrá derecho a rebaja de la renta por esterilidad de la tierra arrendada o por pérdida de los frutos proveniente de casos fortuitos ordinarios, pero ante los casos fortuitos extraordinarios e imprevistos (taxativamente enumerados) (15) y en caso de pérdida de más de la mitad de los frutos, si que el arrendador deberá condonar parte del canon arrendaticio.

- Una solución más actualizada ofrece el artículo 44 de la L.A.R. que dice que se procederá a la reducción, e incluso a la exoneración de la renta, cuando por caso fortuito o fuerza

11) "Arrendamientos complejos" Nueva Enciclopedia Jurídica Seix T.II pág. 924 y ss.

12) Sentencia de 21 de abril de 1951. Comentada por F.V. BONET BONET en R.D.P. 35 (1951) pág. 944 y ss.

13) Op. cit. pág. 950.

14) En este sentido AMAT ESCANDELL, L. "especialidades del usufructo agrario" publicado en actas del I Congreso Internacional de Derecho Agrario de Extremadura, Badajoz 1987, pág. 68.

15) Entiéndese por casos fortuitos extraordinarios: el incendio guerra, peste, inundación insólita, langosta, terreno u otro igualmente desastrosos, y que los contratantes no haya podido racionalmente prever.

mayor, haciendo ambos equivalente, tal y como lo ha considerado la jurisprudencia y tratándose de riesgos ordinariamente no asegurables, se perdieren antes de terminar todas las operaciones de resolución, más de la mitad de los productos que ordinariamente produzca la finca la reducción será proporcional al perjuicio derivado del evento dañoso.

Aunque se destaca que dichos riesgos debieran ser solo "los ordinariamente no asegurables" de lo cual, deducimos que los riesgos asegurables y no asegurados no serán objeto de reducción exoneración de la renta, ya que denotaría un claro supuesto de imprevisión, dada la posibilidad de aseguramiento de la producción, concertando sin seguro (art. 36 L.A.R.) parte de cuya prima correspondería hacerla abonada el propio arrendador.

No entendemos pues, como al final del citado art. 44, se indica que se había de tener en cuenta al estimar los daños, la indemnización recibida -se supone por el pago del seguro- cuando de la interpretación del artículo se deduce que estos "daños si son asegurables", no pueden ser objeto de esa reducción-exoneración caso de producirse el evento dañoso. Claro está que, pudiera referirse a otro tipo de indemnizaciones o subvenciones no derivadas de la obligación o no de aseguramiento.

Otra cuestión son los posibles daños no indemnizados de toda o parte de la plantación (la finca arrendada) por fuerza mayor. La solución cuando la reparación de los daños es muy costosa, (coste superior a una anualidad de renta) consistente en la opción por el arrendatario de rescindir el contrato o continuar en el mismo mediante la disminución proporcional de la renta a que hubiere lugar (art. 53 L.A.R.), ya que el arrendador, en este caso, no está obligado a dicha reparación, que ya se considera extraordinaria (art. 52 contempla los llamados "gastos necesarios").

IV. 2.- La explotación agraria como objeto único de derechos.

Aunque no podemos defender que el C.C. considere la explotación agraria, con todas sus pertenencias, como objeto único de derecho "universitarias iuris", hay algún atisbo de tratamiento legal como un conjunto, a fin de salvar su integridad. Así por ejemplo, el artículo 829 C.C. referido a cosas indivisibles o que desmerezcan mucho por su división, permiten la adjudicación de tales bienes a un sólo heredero aunque haya que abonar a los otros, en metálico la diferencia de su participación.

Pero la norma que más concretamente se refiere a la transmisión conjunta de la unidad de explotación es el art. 1056 párrafo segundo del C.C. (16) que concede al padre "Que en interés de su familia quiera conservar una explotación agrícola... podrá usar de la facultad concedida en este artículo" -la de hacer la participación de sus bienes- "disponiendo que se satisfaga en metálico la legítima a los demás hijos".

También en nuestro Derecho tenemos otros ejemplos del tratamiento de la explotación agraria como objeto unitario de derechos. Nos referiremos, en primer lugar, al artículo 8.2 de la Ley Hipotecaria que permite inscribir como una sola finca "toda explotación agrícola con o sin casa de labor que forme una unidad orgánica, aunque esté constituida con predios no colindantes..." Y el artículo 44.2º y 3º del Reglamento Hipotecario, completan el anterior precepto al establecer con mayor nitidez la graduación conceptual existente entre la inscripción de una finca o parcela y la de una explotación agrícola; "Que la doctrina hipotecaria suele llamar finca discontinua", pues refiriéndose primero a la inscripción de fincas rústicas y solares colindantes, se enumeran después los diversos tipos de explotaciones que reciben nombres tradicionales de cada región española (cortijos, haciendas, labores, masías, dehesas, cercados, torres, caseríos, granjas etc.) Siempre que formen un cuerpo de bienes dependientes o unidos con uno o más edificios y una y varias

piezas de terreno, con arbolado o sin él, aunque no linden entre sí, ni con el edificio, y con tal de que en este caso haya unidad orgánica de explotación...". Aquí, la organización es el elemento inmaterial que establece el nexo de recíproca dependencia entre los bienes, que se inscriben en una ficha única, porque se presupone la existencia de un elemento orgánico que los unen. Ese elemento que la doctrina italiana denomina "avviamento" y la francesa "fond de commerce".

Un más claro ejemplo, en nuestro Derecho, del tratamiento de la explotación, no sólo como "Universitas rerum", sino también "Universitas Iuris", es la regulación de la explotación familiar agraria, por Ley 49/81 de 24 de Diciembre, del Estatuto de la explotación familiar agraria y de los agricultores jóvenes.

La idea de la explotación familiar agraria se identifica, en esta Ley, con la de empresa definiendo aquella como "el conjunto de bienes y derechos organizados empresarialmente por su titular para la producción agraria, primordialmente con fines de mercado...".

Y el art. 3.1. de la misma Ley considera como elementos de la explotación los que suelen considerarse inmuebles por naturaleza, por incorporación y por destino, enumerando "los bienes inmuebles de naturaleza rústica y los edificios, incluida la vivienda, construídos sobre los mismos, las instalaciones agropecuarias, incluso las de naturaleza industrial y los ganados, máquinas y aperos, integrados en la explotación y afectos a la misma, que pertenezcan al titular, a su cónyuge, o a ambos en propiedad". También se incluyen en el número 2 del mismo artículo, los elementos inmateriales "arrendamientos y derechos de uso y disfrute que en virtud de cualquier título y sobre tales bienes puedan pertenecerle, así como los demás derechos que puedan corresponder a su titular y se sirvan de aquellas".

Parece configurarse un derecho especial dirigido a salvar la integridad de la explotación, y a través del sistema jurídico denominado "acuerdo de colaboración" el titular o titulares (ya que se permite la titularidad conjunta del matrimonio según el art. 4) pueden firmar con el heredero colaborador la transmisión de la explotación con "la obligación de conservar íntegros y afectos a la explotación aquellos elementos que se consideren necesarios y que se especifiquen al aprobarse la calificación de la misma o el plan de modernización". Tal calificación sólo se concede a las explotaciones familiares agrarias homologadas ya que es necesario para ser calificadas como tales la expedición de un título administrativo que acredite que en la explotación concurren los requisitos exigidos legalmente (17).

A pesar de todo ello creemos que no puede llegarse a hablar de la explotación familiar agraria como un verdadero patrimonio separado, pues la responsabilidad de su titular puede extenderse al resto de sus bienes patrimoniales no integrados en la explotación, por aplicación del principio general del art. 1.911 C.C. que obliga al deudor a responder de sus obligaciones con todos sus bienes presentes y futuros.

IV. 3.- La empresa de cultivos perennes en forma asociativa.

En el Derecho español existen dos fórmulas jurídicas de empresas asociativas, especialmente agrarias.

En primer lugar nos referimos a las Sociedades Agrarias de Transformación (SAT) (18), y en segundo término a las cooperativas agrarias (19).

Las SAT se definen como "sociedades civiles de finalidad económico-social en orden a la producción, transformación y comercialización de productos agrícolas ganaderos

17) Para mayor información sobre el tema véase "Explotaciones familiares agrarias y agricultores jóvenes". Estudio sobre el Proyecto de Estatuto. Madrid, MAPA 1982.

18) Forma muy extendida en el sector agrario, pues hasta 1989 se registraron 9.945 SAT, de las que 2.054 se dedican al cultivo de tierras, 423 a cultivos intensivos, 136 son bodegas vitivinícolas, 111 transforman la aceituna en almazaras, 616 a comercialización de productos, y 111 a centrales hortofrutícolas.

19) En España existen 4.438 Cooperativas Agrarias de las que 589 pertenecen a la Comunidad Valenciana y agrupan a 364.000 socios.

16) Sobre el tema: DE LOS MOZOS, J.L. "Propiedad, herencia y división de la explotación agraria. La sucesión en el Derecho Agrario" Madrid. M.A.P.A. 1977. págs. 109 y ss.

o forestales, la realización de mejoras en el mundo rural, promoción y desarrollo agrario y la prestación de servicios comunes que sirven a aquella finalidad" (art. 1º R.R. 1.776/81).

Se trata, pues, de sociedades civiles -no mercantiles- reguladas por su normativa especial (R.D. 1776/81 de 3 de Agosto), y subsidiariamente por el C.C. arts. 1665 a 1678. Gozan de los caracteres de las sociedades personalizadas, que imponen la obligación a los socios de participar en la actividad de la SAT (art. 7.2), y de colaborar y prestar ayuda, sistema democrático de un hombre un voto con el capital representado en participaciones nominativas y limitado a que ningún socio pueda exceder de un tercio del capital social (art. 8.1 y 5).

Pero también tienen ciertos caracteres que las aproximan a las sociedades capitalistas: posibilidad de limitar el número de socios (frente al principio de puerta abierta de las cooperativas) determinación de un capital social fijo integrado por aportaciones dinerarias y no dinerarias -tierra, por ejemplo) Animo de lucro -reparto de ganancias y beneficios comunes, en proporción a su participación social (7º.1) prohibición a los socios de hacer competencia desleal (art. 5º.4); posibilidad de acuerdos con concurrencia de mayoría del capital (art. 11.2) en general, al exigir un número menor de socios (mínimo de socios 3) 1 una amplitud de objetivos, un más simple control y funcionamiento (si son menos de diez socios, la Junta Rectora y Asamblea General se funde (art. 10.2) y aunque se exige, a todos sus socios, la condición de agricultores titulares de una explotación agraria. Son más flexibles y aceptadas por el mundo agrario que utiliza a menudo esta fórmula societaria con fines de reparto, "inter vivos" de un patrimonio agrario familiar, constituyendo la sociedad entre los miembros de la familia campesina -herederos forzosos- o también, para el cultivo en común de varias explotaciones agrarias de socios a los que les une lazos de vecindad, de proximidad de las fincas y parcelas, o hasta de parentesco. Siendo muchas S.A.T., sociedades de tipo familiar.

También las Cooperativas de explotación Comunitaria de la tierra son fórmulas jurídicas idóneas para concentrar explotaciones individuales no viables, o por su tamaño, o por su dispersión parcelaria, simplificar y abaratar costes de producción, concentrar y reorganizar la oferta, etc.

Se regulan por un amplio abanico legislativo; ya que cinco Comunidades Autónomas han dictado su propia Ley de Cooperativas, (20). Además la ley General de Cooperativas ha sido dictada el 2 de abril de 1987 para el resto del territorio nacional y como Derecho Supletorio de los autonómicos.

Las Cooperativas de producción en común, normalmente controlan y cultivan el conjunto de explotaciones agrarias de sus socios, cedidas en régimen de uso y disfrute y no en propiedad, diferencia fundamental que las aleja de las colectivizaciones agrarias.

En la Comunidad Valenciana, esta fórmula asociativa, tiene grandes dificultades para su implantación entre los citricultores, que prefieren el cultivo individualizado y la asunción de riesgos y costes propios, de las explotaciones de las que -normalmente- son propietarios. Aunque también hay que decir que, la mayoría de estos agricultores, pertenecen, como socios, a una Cooperativa agraria de comercialización y servicios, que compra y comercializa las producciones de sus socios, y que además presta un variado tipo de servicios especializados a los mismos, tales como maquinaria agrícola, podrá, recolección, etc. Son pues, unas asociaciones alto "atípicas" ya que concentran muchas funciones de empresa de producción en común, o de trabajo asociado (muchas veces el trabajo se suele realizar por los socios aunque también se contrata personal especializado o eventual) a la vez que actúa como empresa manipuladora y transformadora de la naranja de sus socios, su objeto esencial y hasta a

menudo ejerce actividades de transporte; pero nunca concentran las explotaciones con cesión del uso y disfrute de la tierra ni las cultivan en conjunto ni la administración, ni la gestión económica es común. Tan solo establecen relaciones contractuales de compra-venta de cosechas o de prestación de servicios, con sus socios.

V.- ORDENACION DE LOS CULTIVOS Y DE LAS PRODUCCIONES DE CULTIVOS PERENNES.

En este epígrafe de la Ponencia, nos referimos a tres tipos de acciones de política agraria que han tenido y tienen su respuesta en el derecho agrario. En primer lugar, tratamos de la ordenación de tierras y cultivos, en segundo término, haremos mención a un instrumento jurídico importante para paliar los efectos de los eventos atmosféricos y catastróficos sobre las producciones, los seguros agrarios, y por último, un tercer apartado, lo dedicamos a las líneas generales de la ordenación fitosanitaria, a fin de la mejora de los productos y variedades, lucha contra las plagas y ordenación de viveros etc.

V. 1.- Ordenación de tierras y cultivos.

La ordenación general de la conservación de los suelos cultivables tiene su exponente principal en la Ley de conservación y mejora de suelos agrícolas de 20 de julio de 1955; según el Preámbulo, "ante la gravedad del problema que para el futuro de nuestra economía agrícola entraña la progresiva pérdida del suelo cultivable como consecuencia de la acción de los agentes físicos, de prácticas viciosas de laboreo o de dedicación al cultivo de terrenos inapropiados a su destino" Por lo que en su art. primero declara que será "de utilidad pública o interés nacional la realización de obras, plantaciones, trabajos y labores que en las fincas rústicas dedicadas al cultivo agrícola, resulten necesarias para la debida conservación del suelo".

Entre las medidas que propone la Ley, se dispone que los cultivos se llevan a cabo según unas determinadas técnicas agrónomicas que se señalen, así como "que las rotaciones de cultivo se ajusten a un determinado ritmo", o también la prescripción de que "la totalidad o parte de una finca se dedique a plantaciones arbóreas y arbustivas a praderas artificiales o pastos mejorados así como a su repoblación de especies forestales".

También se preocupó, el legislador de la protección de los suelos, a fin de evitar su desertización o pérdida. Así al aconsejar "que se realicen obras de nivelación y de protección en aquellos terrenos de cultivo cuyas tierras pudieran perderse total o parcialmente sin estas medidas. Y para este fin se obligará a los propietarios, a repoblar forestalmente, en defensa de la erosión, una superficie de la finca idónea a estos fines, y en aquellas explotaciones susceptibles de ello (arts. 4º y 5º).

Como podemos observar, España se ha planteado al menos teóricamente, hace ya más de tres décadas, la importancia que el respeto de nuestro medio natural debe despertar frente a los programas indiscriminados de puesta en cultivo de todo tipo de tierras, sin medir su marginalidad o su destino más idóneo, en aras de una política de plantaciones y de producciones desplanificadas, basada en simples objetivos de aprovechamiento económico de las tierras cultivables, sin medir sus potencialidades, solo fundados en criterios de futuras rentabilidades, planes que muchas veces han fracasado en nuestra Península. (Por ejemplo la puesta en regadío de muchas zonas que tradicionalmente fueron tierras adhesadas o de producción de secano).

En el momento actual, la CEE consciente de la importancia de devolver a la tierra cultivable sus cualidades perdidas, y su destino tradicional, ha iniciado programas de retirada de tierras de la producción agrícola, dados los ingentes excedentes que generan y su dudosa rentabilidad en el momento actual. Estos planes, débilmente apoyados por el Gobierno

20) Cataluña, Andalucía, País Vasco, Comunidad Valenciana, Navarra.

español, por su escasa aceptación por parte de los agricultores a los que van dirigidos, deberían realizarse, entendemos, dentro de un programa integrado con la defensa del medio ambiente natural y biológico, y basándolo más en razones de conservación medio-ambiental, que en las económicas, de menos aceptación.

El cuidado del suelo, sin necesidad de su dedicación económica, y la obligación de la sociedad de apoyar económica y técnicamente su buen estado natural y su integración con el paisaje rural, es una de las aspiraciones que deben mover a las instituciones agrarias a fin de poner en práctica medidas como las que propone esta ley, muy programática pero poco aplicada, y aunque aún vigente, prácticamente olvidada. Entendemos que nuestro País, mal que nos pese y les pese a los agricultores, es geográficamente idóneo, para devolver a la naturaleza, lo que, hace ya más de siglo y medio, le robamos.

Plantaciones de arbolado perenne, bosques nuevos en tierras áridas del secano español, monte bajo y especies aromáticas y medicinales en zonas de montaña; frutales biológicos, a los que nos e aplique tratamiento químico alguno, etc, o extensas llanuras dedicadas a prados naturales, que pueden ser mantenidos con las modernas técnicas de riego, y desarrollar, en ellos, nuestra menguada, pero autóctona cabaña ganadera de oveja merina o cabra hispánica. Dehesas preparadas para la caza, en combinación con ciertas producciones ganaderas (binomio cerdo ibérico-perdiz, por ejemplo). Hay muchas posibilidades que, estamos seguros, podrían también aportar a sus propietarios o empresarios agrarios, rentabilidad económica, diversificando su actividad hacia el sector turístico o la implantación de actividades de tipo artesanal-turístico-agrícola (tales, por ejemplo, la producción y la venta de artículos típicos, programada dentro de excursiones turísticas) etc...

La Orden Ministerial de 3 de febrero de 1983 después que dispuso un régimen de subvenciones y auxilios técnicos para obras, trabajos y plantaciones de conservación de suelos agrícolas, recordó que la competencia en materia de conservación de suelo agrícolas y forestales incumbe al Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA) sin perjuicio de las que le correspondieran a las CCAA (Comunidades Autónomas) en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Esta orden programaba un conjunto de ayudas económicas y técnicas para la ejecución de obras trabajos y plantaciones con fines de conservación de suelos agrícolas y paliar los daños producidos en zonas de interés general tales como núcleos de población, embalses, vías de Comunicación, regadíos, etc... o de interés común tales como obras en líneas privadas y en sus colindantes, tales como la construcción de terrazas y bancales, movimiento de tierras, preparación de terrenos para la siembra de prados permanentes o semi-permanentes, construcción y mantenimiento de drenajes, desagües y cauces, mejora de pastos naturales, así como de plantaciones previstas en todos estos planes de conservación de suelos como complementarias a las obras ejecutadas.

V.2.- El aseguramiento de las producciones: los seguros agrarios.

La actividad agraria está sujeta a múltiples riesgos desfavorables, biológicos y climáticos que se intentan paliar a través del sistema de seguros, medio de garantizar una rentabilidad mínima al agricultor. Aminorando los efectos desastrosos de la pérdida, total o parcial de las cosechas, aseguran, en primer lugar una cierta estabilidad en los ingresos del empresario agrícola, a la vez que desarrollan en él, el sentido de seguridad y confianza en orden a sus inversiones futuras en la explotación, realización de innovaciones, etc... También su posición frente al crédito mejora, ya que pueden ofrecer la garantía de sus propias cosechas. Todo ello contribuye a la estabilidad económica del sector.

Estas circunstancias hicieron que a fines de la década de los 70 y dentro de los llamados "Pactos de la Moncloa", el nuevo Gobierno democrático dictara una ley de Seguros

Agrarios Combinados (Ley 87/1978 de 28 de diciembre de 1978), ley inserta en la planificación estatal de organización, control, y fomento de este tipo de seguros, por medio de la creación de una Entidad Estatal de Seguro Agrarios (ENESA) y mediante la transferencia de recursos del presupuesto del Estado para la cobertura parcial de los riesgos que pesan sobre el sector.

Las características del seguro son: a) la unidad y universalidad de las coberturas: unidad, todos los riesgos en una sola póliza; universalidad, prácticamente existe para todas las producciones; b) Predica la solidaridad: en los riesgos (pólizas colectivas -arts. 7 Ley, 12 y 3 del Reglamento); potencia la participación de los agricultores en los órganos de gestión, (art. 17 Ley) y fomenta la creación de Entidades Mutuales (art. 2º.6); c) Aunque es voluntario, puede, en determinadas circunstancias, exigirse su obligatoriedad (art. 8); d) Las primas son subvencionadas por el Estado; e) El interés asegurable son las cosechas estimadas a obtener por el agricultor (beneficio esperado o producto de la cosecha valorada a precios unitarios); f) Los riesgos cubiertos son los daños ocasionados en las producciones agrarias a causa de variaciones anormales de agentes naturales, siempre que los medios técnicos de lucha preventiva normales no hayan podido ser utilizados por los afectados por causas no imputables a ellas. Se excluyen las causas naturales cuando concurra negligencia grave y no se hayan utilizado, pudiendo hacerlo, los medios de defensa adecuados.

Todos los años se dictan normas de campaña, para la aplicación del seguro combinado, en cada una de las producciones concretas. Así, el seguro combinado de helada, pedrisco y viento para los cítricos, de la campaña 1990, ha sido regulado por O.M. de 22 de marzo de 1990. En ella, y solo a efectos del seguro, la Orden establece las caracteres de una plantación regular de cítricos como: "La superficie de cítricos sometida a unas técnicas de cultivo adecuadas, concordantes con las que tradicionalmente se realicen en la zona, y que tiendan a producir las producciones potenciales que permitan las condiciones ambientales de la zona en que se ubique.

Y en el art. 2, delimita las producciones asegurables como: "las correspondientes a las distintas variedades de los cultivos de naranja dulce, naranja amarga, mandarina y sus híbridos, limón pomelo, siempre que dichas producciones cumplan las condiciones técnicas mínimas de cultivo. Dichas condiciones mínimas se señalan a continuación (art. 3º). Destacamos entre las más interesantes:

- "Mantenimiento del suelo en condiciones adecuadas para el desarrollo del cultivo mediante laboreo tradicional o por otros métodos tales como "encespedado, aplicación de herbicidas o por la práctica del "no cultivo".

- Abonado de acuerdo con las características del terreno y las necesidades del cultivo.

- Realización de podas adecuadas cuando lo exija el cultivo.

- Tratamientos fitosanitarios en forma y número necesarios para el mantenimiento del cultivo en un estado sanitario aceptable.

- Riegos oportunos y suficientes salvo causa de fuerza mayor.

- Recolección en el momento adecuado.

Y añade que "En caso de deficiencia en el cumplimiento de las condiciones técnicas mínimas de cultivo, el asegurador podrá reducir la indemnización en proporción a la importancia de los daños derivados de la misma y del grado de culpa del asegurado" (art. 3º in fine).

Similar regulación acoge anualmente a las producciones de aceituna, tanto para almazara como de mesa. Esos son los objetivos de sendas órdenes Ministeriales de 27 de abril de 1990, reguladores de los daños ocasionados por el pedrisco. En este caso, no puede hablarse de varios riesgos combinados, sino de uno sólo, hecho que lógicamente influirá en el precio de las primas.

V.3.- Mejora de la producción agraria.

Entendemos por mejora de la producción agraria

todas aquellas medidas encaminadas a proteger y seleccionar las distintas variedades vegetales, bien organizando programas de reconversión varietal en las propias plantaciones, bien luchando por la consecución de plantones y semillas selectas, incluidos sus aspectos de producción en viveros y de comercialización. También indirectamente se puede conseguir una mejora de las producciones, evitando sus enfermedades a través del control del empleo de los fertilizantes y sobre todo, de los productos fitosanitarios, que defienden la producción contra las diferentes enfermedades y plagas.

La selección de plantas y semillas se regula, en España, a través de la Ley de 30 de marzo de 1971 de "Semillas selectas y plantas de vivero". Los fines de esta Ley son:

- Promover la producción de plantas y semillas selectas.

- Fomentar el empleo de las de mejor calidad, y
- Establecer normas para su circulación y comercio.

Como programa su Exposición de Motivo, el fin último de la Ley es el de promover "el empleo de semillas selectas y de plantas de vivero de calidad, que es factor básico para la mejora de la productividad agrícola y constituye una de las inversiones con efecto multiplicador más elevado en la economía de la empresa agraria".

Otro segundo instrumento al respecto es la Ley de "Protección de obtenciones vegetales" de 15 de marzo de 1975, que también tiene por finalidad la protección del agricultor, productor o viverista, que obtienen una variedad nueva (obtentor) por lo que se le ampara con el título de "obtención vegetal".

Aparte de la legislación general, hemos de descartar ciertas acciones concretas que, tradicionalmente han acogido las plantaciones del olivo y de los cítricos, a fin de su reconversión y mejora varietal.

El problema de las plantaciones citrícolas sigue latente en nuestra Comunidad. Hay que luchar por conseguir variedades selectas, de buen tamaño, y de maduración temprana o tardía, para ampliar el calendario, y así mejorar la oferta no acumulándola a tres-cuatro meses, en que la producción satura los mercados, haciendo descender programas se completan con los de lucha contra la plaga llamada "tristeza" que mata el árbol, y que está siendo controlada por medio de la plantación o reposición de árboles enfermos, con otros plantones resistente a la enfermedad.

A partir de los años 80, son constantes las ayudas a los citricultores en este sentido; de ahí los programas anuales para la lucha contra la tristeza y la mejora de la estructura varietal de las plantaciones de cítricos, ayudas consistentes en la adquisición de plantones resistentes a la tristeza en viveros autorizados, que ceden los propios plantones gratuitamente al citricultor, (siendo el Estado el que reembolsa su precio) -ayuda en especie-, o el de una subvención en metálico. Las acciones ayudas son, la reposición de faltas, las plantaciones intercalares o doblado, las replantaciones de huertos afectados por la tristeza y hasta las nuevas plantaciones verificadas con esta variedad resistente.

Otros ejemplos de estas acciones son las emprendidas en pro de la reestructuración del olivar mejorable y reconversión del mismo en comarcas deprimidas, por medio del Real Decreto de 2 de octubre de 1981. El objeto de esta norma reglamentaria es múltiple y se desarrolla en dos grandes líneas:

- Reestructuración del olivar mejorable, mediante la mejora integral de explotaciones, fomentando preferentemente, replantaciones y aumento de densidad en zonas aptas, mecanización de operaciones de cultivo, y sobre todo de la recolección, puesta en riego de olivares y en general todo tipo de acciones que se consideren necesarias para una mejora integral del olivar.

- Reconversión de comarcas olivares deprimidas, con el fin de consolidar el asentamiento de la población -dado los graves problemas de despoblación de ciertas zonas de Andalucía- mediante el impulso de una serie de nuevas actividades agrarias, adaptadas a las características físicas y socio-económicas de cada comarca. (Reorientación hacia aprovecha-

mientos ganaderos).

Este tipo de actuaciones de apoyo de la Administración se acogen, por Decisión de la Comisión de 19 de diciembre de 1988, a los planes y programas Comunitarios relativos a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias en España de acuerdo con el Reglamento CEE nº 797/85 del Consejo, porque, según la citada Decisión, reúnen las condiciones para una participación financiera de la Comunidad en las medidas subvencionadas con arreglo a dicho Reglamento.

Para terminar hemos de señalar que existen numerosos programas de erradicación de plagas y enfermedades. La lucha contra la tristeza es una de ellas. Citaremos, al respecto, las normas de coordinación de los tratamientos contra "la mosca del olivo", que se programan por disposiciones coyunturales o de campaña, o el Real Decreto 1881/71 de 15 de julio que dictó la ordenación fitosanitaria y técnicas del cultivo de agrios, en el cual se detallaron las prácticas de cultivos y de protección vegetal que más directamente influyen sobre el cultivo de los cítricos, tales como podas, aclareos, que más directamente influyen en la biología del arbolado y la recolección (art. 6º) así como los tratamientos fitosanitarios, tiempo de recolección, guías, régimen para efectuar nuevas plantaciones, etc...

No debemos olvidar la adaptación de la ordenación fitopatológica a las Directivas de la CEE. Así citaremos, en primer lugar, el Real Decreto 442/1986 de 10 de febrero que modificó la ya comentada Ley de semillas y plantas a fin de adaptarla a las Directivas Comunitaria.

VI.- LA COMERCIALIZACION Y LA TRANSFORMACION DE LAS PRODUCCIONES DE CULTIVOS PERENNES.-

No vamos abordar aquí la extensa regulación de estas dos importantes actividades del sector agrario, que podríamos contemplar enlazadas en el amplio marco del derecho agro-alimentario y de la normativa referente al mercado y a la industria manipulativa y transformativa de las producciones agrarias.

No puede olvidarse la importancia socio-económica y regional que posee el sistema agro-alimentario, en Europa, que representa un comercio intracomunitario de productos agrícolas y alimenticio, valorado, en 1987, en 72.846 millones de ECUS, entre los que la partida principal la ocupan las frutas y hortalizas (12.064 millones de ECUS -16%-) De los que España participa con un 24%.

En el subsector de los cítricos, España supone el 45% del conjunto de la producción citrícola de la CE y el 20% de la frutícola. El olivar tiene una importancia más relativa en el contexto de la agricultura (21), de la superficie española, de las que el 65% pertenece a Andalucía (Jaén y Córdoba). La producción de aceitunas de almazara ha aumentado espectacularmente las últimas campañas, tal vez debido a los programas de reconversión de mejora y reconversión del olivar, aunque la superficie del olivar tiende a disminuir. Y aumenta, sobre todo en nuestra Comunidad autónoma, la producción de aceitunas de mesa.) en general, sin embargo hay que destacar el gran reto que debe aceptar nuestro olivar, en el futuro, con mejora de procedimientos de obtención, aplicación de nueva técnica de la moderna olivicultura intensiva, a través de la que se podrá mejorar la calidad del aceite de oliva y sobre todo, su rentabilidad, hecho que lo podrá hacer más competente en relación con el mercado de aceites de semillas.

Hay tres aspectos a tener en cuenta en torno a la comercialización, en nuestro caso, de las producciones obtenidas de cultivos leñosos, en especial de los naranjos y olivos. En primer lugar, las normas técnicas-sanitarias dirigidas a la presentación y calidad de los productos para una correcta puesta en el mercado. En segundo término las fórmulas contractuales utilizadas en las transacciones comerciales. Y

21) En la Comunidad Valenciana la superficie plantada de olivar ocupa 90.000 Ha. frente a las 1.915.000 (casi 2 millones de Ha.

en tercer lugar interesa conocer el propio mercado, como está organizado y los sistemas de organización común de mercado intracomunitarios en relación a ambas producciones, la adaptación a la normativa de la CEE en la legislación española, general y autonómica, así como el proceso de integración en el derecho europeo de la legislación española. Dada la amplitud del planteamiento, trataremos de exponerlo esquemáticamente.

VI.1.- Normas técnico-sanitarias: protección de la calidad de los productos en su puesta en mercado.

La norma principal es el Código alimentario español de 21 de Septiembre 1967 es un cuerpo orgánico y sistematizado de las normas básicas relativas a alimentos, bebidas, condimentos y estimulantes como también a utensilios de uso y consumo doméstico. Y surge por la necesidad de reunir y sistematizar las numerosas disposiciones vigentes en materia de alimentación.

Dentro de dicho Código, el capítulo 16 se dedica a las grasas comestibles, mientras que el 22 regula las frutas y sus derivados, conservas de frutas y zumos.

Como normativa técnica típica citaremos el Real Decreto de 25 de enero de 1983, que aprobó la reglamentación técnica-sanitaria de los aceites vegetales comestibles. En ella se fija, con carácter obligatorio, las normas de obtención, elaboración, industrialización y comercialización de los aceites vegetales de origen vegetal, así como las denominaciones, características y demás requisitos legalmente exigibles a tales productos, cualquiera que sea su procedencia, nacional o de importación.

Esta reglamentación obliga a industrias -almazareros, extractores, refinadores y envasadores- así como a todas las clases de comerciantes, exportadores e importadores.

Del mismo modo, el Real Decreto 667/83 de 2 de marzo, aprobó la reglamentación técnico-sanitaria para la elaboración, circulación y venta de zumos de fruta y de otros vegetales y sus derivados.

También existen a nivel de Orden Ministerial, normas de calidad destinadas a los productos consumidos en fresco: tales son las frutas, que suelen ir dirigidas al mercado interior y al exterior. En ellas se contiene la definición del producto, disposiciones relativas a la calidad del mismo, y su clasificación, calibres, así como normas administrativas sobre transporte, inspección en frontera, etc... Ejemplo de esta regulación es la O. de 21 de septiembre de 1985 sobre las normas de calidad de los cítricos.

Otro ejemplo de normas protectoras de la calidad y favorecedoras de su identificación con la zona o comarca en la que se cultiva y tradicionalmente se transforma, a través de ciertas prácticas, artesanales o no, que dotan al producto de una individualidad específica, es la obtención de una denominación de Origen. En España, el sistema está institucionalizado para las producciones vínicas (v.c.p.r.d.). La O.M. de 2 de marzo de 1988, ratifica el Reglamento de la Denominación de Origen Baena, y de su Consejo Regulador. En esta norma se aprueba una denominación de origen del aceite producido en esa comarca andaluza, con normas propias de producción y cultivo, de elaboración del aceite de oliva virgen, así como con la descripción de la calidad que protege la citada denominación de origen "Baena".

VI.2.- Fórmulas contractuales.

La puesta de la producción en el mercado, normalmente no suele verificarse por los propios productores. Tradicionalmente los agricultores venden sus producciones a intermediarios, asentadores o exportadores. Los contratos de frutos sufren dos típicas direcciones, en España. Los llamados contratos de compraventa agro-comerciales, son aquellos pactados por el agricultor con un tercero, normalmente representante o comisionista de una empresa comercializadora o exportadora, y en segundo lugar, los contratos agro-industriales, que son fórmulas contractuales que regulan la venta por los productores a las industrias agro-alimentarias.

Normalmente los primeros siguen los usos del comer-

cio de la zona o comarca donde se realiza la transacción comercial. Son típicos, en la zona Valenciana, los contratos de cosecha -ya iniciada la producción o el cultivo de la naranja. Son contratos de producción combinados con su venta, porque algunas de las actividades del productor -la recolección, por ejemplo- son realizadas por el propio comprador. Normalmente el género se vende a peso o medida o por un sistema muy institucionalizado y típico, el alfaraseado, que supone un cálculo a "ojo" por persona técnica muy acostumbrada, de la cantidad de fruta pendiente en el árbol, por la que el comprador-recolector paga un precio-alzado. Existe una fórmula contractual redactada y puesta a disposición de los citricultores, para venta de duración plurianual, que falcita la Conselleria de Agricultura de Valencia.

Para la segunda posibilidad del agricultor, la de vender su cosecha a una industria, a fin de su industrialización, se ha dictado -como sabemos-, en 1982, la Ley sobre "Contratación de productos agrarios, por la que se ordenan, por parte de la Administración, estas relaciones agricultor-industrias, con su intervención, a través de fórmulas semipúblicas, y de larga duración de -los acuerdos interprofesionales- suscritos entre las Organizaciones del sector adquirente y las representaciones de los agricultores, y de los simples contratos de compraventa, (los que más divulgación y éxito han obtenido) que son los simples acuerdos privados entre los productores y las empresas adquirentes, y que pueden ser negociados, bien colectivamente, (a través de una Cooperativa de comercialización, por ej.) bien a título individual. Se someten a la legislación mercantil y para acogerse a los beneficios de la ley, deben ajustarse al contrato-tipo homologado por el M.A.P.A. Se ha dictado reciente, la fórmula de contrato de compraventa de naranjas, mandarinas y satsumas destinadas a transformación, para la campaña 1990-91, homologado por el Ministerio. (22)

3. Las Organizaciones de Productores Agrarios.- A partir de 1972, y a ejemplo de ciertas OCM que crearon este tipo de OPAS (O.C.M. de frutas y hortalizas, Reglamento CEE del Consejo num. 1035-72) nacen las APAS (Asociaciones de Productores Agrarios) con fines similares de los Comunitarios, aunque, al principio su fin principal fué el de mejorar las estructuras de comercialización, concentración y tipificación de la oferta, garantizando, así la participación directa de los agricultores, (por medio de sus Cooperativa o SAT) en el valor añadido de sus producciones, asegurando a su vez, a los comerciantes un abastecimiento más regular y una calidad y precios más constantes (23).

Todos conocemos el importante papel que juegan en Europa las OPAS del sector de frutas y hortalizas, que fueron creadas en su propio Reglamento marco de la OCM (1.035/72), así como sus funciones en orden a la intervención en las operaciones de retirada de las producciones del mercado, y en el de la extensión de ciertas normas de producción y de comercialización a todo el sector.

En España y con referencia al sector de frutas y hortalizas, y en especial a nuestros cítricos, entre los objetivos generales previstos durante la primera fase de transición (denominada de verificación de la convergencia) se encontraba el de fomentar el desarrollo de estas OPAS. El Real Decreto 1.101/86 de 6 de junio reguló la constitución y el reconocimiento de las OPAS, conforme al marco planteado en la OCM citada. Y estableció la posibilidad de que las APAS creadas por la Ley española (Ley 29/72 de 22 de julio y Decreto 1951/73 de 26 de julio que aprobó el Reglamento General de la citada Ley) se homologaran como OPAS (siguiendo la normativa del Reg. CEE 1035/72) siendo preciso, a este fin, que en las normas sociales se verificaran

22) Sobre el tema vease "La legislación española sobre contratación de productos agrarios como medio de regulación del mercado". Pub. por el Prof. AMAT ESCANDELL, L. En la Revista de Derecho Agrario y Alimentario. núm. 8 abril-junio, 1987.

23) Vease LLOBART BOSCH, A. en "Las Agrupaciones de Productores Agrarios". Pub. en Rev. Derecho Agrario y Agroalimentario". núm. 13.

algunas adaptaciones, reguladas a su vez por O.M. de 25 de noviembre de 1986. A partir de ese momento, el citado decreto es la vía legal para la obtención del certificado de OPA, sin necesidad de aplicar la Ley de 1972. (24)

Las OPAS pueden desarrollar otro tipo de actividades. Un ejemplo de ello, es la función que desarrollan las mismas en el sector de la producción olivarera. El Real decreto num. 2769 de 19 de diciembre de 1986 reguló el reconocimiento de Organizaciones de productores de aceite de oliva y sus Uniones, con el fin de que a través de ellas se gestionará, para sus socios la precepción de las ayudas a la producción de aceite de oliva, reguladas en el Regto. básico 126/66 (art. 20 quater) del Consejo, que creó la OCM de materias grasas, así como el Regto. del Consejo 2.261/84 en el que se organizaron las OPAS del susodicho sector.

VI.4.- Las OCM del sector hortofrutícola y de grasas vegetales. La adaptación en España de su reglamentación.

A) Sector hortofrutícola.

No podemos ni debemos hacer aquí, un resumen de las OCM de los sectores y producciones que hemos seleccionado. Solo trataremos de cómo se han ido adaptando, en España, sus reglamentos, en los aspectos más sobresalientes.

En 1989 comenzó, para el sector hortofrutícola, la segunda fase del período transitorio, (campana 1989/90) de acuerdo con el Acta de Adhesión firmada entre España y la CEE. Se produce, en esta fase, una reducción considerable de aranceles. Así, al comenzar el segundo año de esta fase (1991) sólo quedará por dismantelar un 20% de los derechos de base (derechos de aduanas efectivamente pagados antes de la adhesión del AAC -Arancel aduanero común).

Desde enero de 1990, los precios españoles van aproximándose, en seis etapas, a los Comunitarios aplicándose los precios comunes en el momento de la sexta aproximación, es decir, al inicio de la campana 1995-1996.

También el sector, se somete a lo siguiente:

- Se suprimen las restituciones a las exportaciones (entre España y la CEE 10) que en la primera fase abonaba el Estado español. Las mismas se conceden por la CEE, solo en caso de las exportaciones a terceros países.

- No puede España, seguir manteniendo restricciones cuantitativas a la entrada de cítricos de la CE, en compensación, tampoco habrá, para la exportación de las producciones españolas a la CEE restricción de cantidades ni de calendario. No obstante el Acta prevé que si el mercado español resultará perturbado a causa de las importaciones provenientes de la CEE, se podrán aplicar medidas apropiadas correctoras.

El R.D. 2340/86 de 19 de septiembre, adaptó la Organización Común de Mercado en el sector de las frutas y hortalizas, durante la primera fase del período transitorio. En el Real Decreto 619/89 de 9 de Junio, se fijaron los precios

del sector de frutas y hortalizas para la campana 1989/90. A partir de 1990 en que comienza la 2ª fase se aplica en España, excepción de Islas Canarias, Ceuta y Melilla, la normativa comunitaria (art. 147 del Acta de Adhesión) párrafo 4º art. único, citado en el R.D. (1985/86).

B) Sector de grasas vegetales.

El período transitorio para la plena integración del aceite de oliva español a la OCM, también es de diez años. El precio de intervención para España se fijó, el día 1º de marzo de 1986, al mismo nivel que el existente, en nuestro mercado, al comienzo de esa campana.

Este precio de intervención inicialmente se fué aproximando al de la comunidad/Diez, inicial en una veintava parte de la diferencia existente entre el precio español y el de la C.E.

Sin embargo, y desde la campana 1987/88, en la que se modificó la OCM de materias grasas, el precio existente en España ha sido corregido según la diferencia existente entre dicho precio y el precio común aplicable, antes de cada aproximación, dicha diferencia deberá ser dividida por el número de campañas que queden hasta el fin de la aplicación de las medidas transitorias, adaptándose el precio que resulte de este calculo en proporción a la modificación eventual del precio común para la campana siguiente (art. 92 pº. 2).

Para las distintas calidades de aceite de oliva que se puedan intervenir, en España, se aplica el mismo baremo de bonificaciones y depreciaciones comunitarias.

También las ayudas Comunitarias al sector, tienen vigencia, para nuestro País, desde el momento de la adhesión, pero se ha ido aproximando al nivel comunitario, en los 10 años, a partir de una ayuda inicial. Para los oleicultores con menos de 400 Kg. de producción de aceite, la ayuda es algo superior.

El Reglamento 1915/87 del Consejo modificó las denominaciones y definiciones del aceite de oliva para su comercialización. El Real Decreto 1043/87 de 24 de junio, aplicó al respecto, la normativa comunitaria, suprimiendo la denominación "aceite de oliva puro" por sólo "aceite de oliva" y "aceite de oliva virgen", antes aceite de oliva virgen puro.

Los intercambios entre España y la Comunidad a diez quedaron liberalizados desde el momento de la adhesión, aplicándose únicamente el Montante Compensatorio de Adhesión (MCA) para compensar las diferencias de precios. Las exportaciones de España hacia terceros países se benefician del sistema de restituciones Comunitario, corregido pro el MCA correspondiente.

Dada la tradicional importancia que la regulación vitivinícola ha tenido y sigue teniendo en nuestro Derecho, hemos preferido que fuera objeto de una próxima colaboración, con un tratamiento, por nuestra parte, mas concreto y pormenorizado.

24) Se da la existencia de 321 APAS, de las que 192 son del sector hortofrutícola. Del número total, han solicitado la nueva homologación como OPAS, 247. Reunen, en total 169.610 empresas integradas.

HACIA UNA AGRICULTURA ESPAÑOLA COMPETITIVA

Alberto BALLARIN MARCIAL*

EL FUTURO DE LA AGRICULTURA

(Segunda parte del trabajo publicado en el número anterior bajo el título "La agricultura española y la nueva PAC")

1.- Generalidades

Hemos tratado hasta ahora -en el artículo publicado en esta misma Revista en su último número, aparecido en diciembre de 1991- del mundo rural que es el medio envolvente de esta actividad productiva a la que llamamos agricultura. Se han analizado múltiples aspectos de la cuestión, primero en el contexto europeo comunitario y últimamente en el español, pero en conclusión debe decirse que la base fundamental del mundo rural es la agricultura, que sin ésta no puede concebirse siquiera un mundo rural por muahs alternativas que se imaginen. Como lo ha expresado recientemente Hans Ramel, Presidente de la Confederación Europea de Agricultura, "se podrá proporcionar una alimentación más barata que venga de otras partes del mundo, pero no se puede producir un panorama europeo tan hermoso y tan variado como el que tenemos. Es el campesino el que "produce" ese panorama y debe ser reembolsado por su trabajo... Sin agricultura, el espacio rural no existiría ya. La sociedad posindustrial tiene necesidad de un espacio rural vigoroso. La agricultura es algo no sólo para los agricultores, sino también para todos los miembros de la sociedad." (1)

Es preciso pues que, en beneficio del agricultor y de su familia, del mundo rural en el que normalmente se desenvuelve su vida y de toda la sociedad, seamos capaces de organizar una agricultura que, atendiendo a esos aspectos del Medio ambiente, de la calidad en todas sus manifestaciones, de la conservación de su potencialidad para las nuevas generaciones, sea eficaz, rentable, competitiva, moderna.

Con todos los defectos estructurales y desventajas en general que padece la agricultura española -que la CEE no debe olvidar nunca- podemos afrontar y afrontaremos el cambio que supone la liberalización progresiva de los precios habiéndose más competitiva, si se dispone para ello del tiempo suficiente y de las medidas de acompañamiento previstas en Bruselas, siempre que estas se interpreten allí y aquí, en nuestro país, con la generosidad y alteza de miras que derivan del art. 130 de nuestra Constitución, precisamente inspirado en el art. 39 del Tratado de Roma, cuando dispuso que las rentas de los agricultores -de todos los agricultores- deben ser equitativas, es decir, equiparables a las de los demás sectores.

Esta agricultura ha de continuar a toda prisa su proceso de modernización y adaptación a la CEE y a los mercados mundiales, mediante la acción concertada de los interesados y de los Poderes públicos. Y el esfuerzo a realizar por todos, a causa justamente del retraso que sufrimos, habrá de ser extraordinario y rápido. (2)

Se acaba de dictar en España un importante Decreto sobre mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, acompañado de otro similar dirigido específicamente a la reestructuración del sector lechero. (3) Esas disposiciones, por muy avanzadas que nos parezcan, no bastan ni mucho menos para la europeización -que quizá fuera mejor llamar americanización- de nuestra agricultura. Han de ir acompañadas de un paquete de medidas jurídicas congruente con el modelo de la nueva PAC que se quiere bastar fundamentalmente en el agricultor a título principal.

Las Propuestas que se formulan a continuación tienen el objetivo de complementar, en efecto, las medidas de reestructuración.

2.- Las nuevas tecnologías

Adquiere un valor enorme, a los efectos de la modernización de la agricultura española la consideración de las nuevas tecnologías.

La modificación de las plantas por la ingeniería genética es ya posible, para hacerlas resistentes a ciertas enfermedades y a los extremos climáticos, resistencia a ciertas moléculas, síntesis de proteínas para transformación industrial,

2) Podríamos decir a propósito de nuestra agricultura y mundo rural lo mismo que se está diciendo ahora en relación con la cumbre de Maastricht. En concreto, España aporta ahora a la CEE en 8% de su presupuesto global; hasta el momento ha conseguido retornos superiores al montón total, pero si no se modifica el borrador del Tratado de Maastricht, a partir de 1993, el saldo será puro y simplemente negativo... Según todos los estudios realizados por expertos españoles es imposible obtener en el futuro más de lo que se obtiene hoy día del FEOGA, es decir, un 8% o 9%. Si prosperan como todo el mundo espera las negociaciones GATT, las subvenciones dedicadas a la agricultura europea sufrirán un progresivo recorte. Puesto que el dinero no se incrementará, la única forma sería recortar más el apartado dedicado a los agricultores del Norte para destinarlo a los del Sur, pero eso está absolutamente descartado por todo el mundo. En cuanto al dinero procedente del FEDER tampoco se puede esperar obtener un mayor retorno... Hay regiones como Valencia e incluso Asturias que están alcanzando ya el 75% de la renta per capita media comunitaria por lo que se saldrían de la lista de regiones más favorecidas.

En definitiva, si no se consigue algún tipo de retorno o compensación, tanto la economía en general como el mundo rural y la agricultura en particular pasarán a estar menos subvencionados y se producirá un deterioro de rentas general y especial en nuestro país.

Tomado de "El País", "España se la juega en Flandes", Sol Gallego Díaz. 17.11.1991, p.44.

3) Ver en este mismo número de la revista el texto íntegro de esas disposiciones.

*) Notario de Madrid. Miembro de la Academia de Agricultura de Francia. Presidente del Comité Europeo de Derecho Agrario Rural

1) En "La CEA Dialog", mayo 1991, p.18.

acortamiento de plazos para producir ciertas semillas y aún es más importante el desarrollo de la biotecnología en materia animal en los dos últimos años: los animales transgénicos existen ya en estado experimental. Hay genes vacunadores, cabe acelerar una vía metabólica, puede modularse la fisiología animal con hormonas de crecimiento; el sector lechero puede servirnos de ejemplo de lo que va a ocurrir; en Francia se considera, en el horizonte del año 2000 que, sobre la base de una producción por vaca de 7.000 litros, bastarán 3 millones y medio de animales y 70.000 explotaciones de 50 para cumplir con la cuota lechera. Con hormonas de crecimiento bastarán 60.000 unidades de explotación.

El efecto más importante que podemos contemplar es el de superar la función tradicional de producción de materias primas alimentarias, mediante una creciente relevancia de las no alimentarias.

La puesta a punto y la mejora de los procedimientos de extracción de moléculas de carbón de origen agrícola abre nuevos campos. Añadamos brevemente la valoración de las proteínas de la leche, de los glúcidos, de los lípidos y el desarrollo de los bicarburantes. El foso entre el etanol y la gasolina super es del orden de 50 pts. litro, pero la tendencia es la de ver atenuada la diferencia, por lo que procede esperar y continuar los trabajos de investigación.

La ingeniería genética intenta "construir" plantas comestibles resistentes a la sal. La sal es un producto tóxico para la mayoría de las plantas comestibles y la quinta parte de los 15 millones de kilómetros cuadrados de tierra cultivada en el planeta sufre el problema de salinidad según datos de la FAO. "Sabemos, por ejemplo, cómo hacer plantas resistentes a los insectos insertando en sus células un gen que produce en la planta un producto tóxico para el insecto, pero inocuo para los humanos, pero la característica de la resistencia a la sal parece ser más complicada". Está documentado históricamente el hundimiento de la civilización sumeria hace 4.000 años porque no pudieron controlar la creciente salinidad de sus tierras en lo que ahora es Siria e Irak". (4)

Ya se comprende que todo este mundo tecnológico en perspectiva nos debe llevar a los españoles a su aprovechamiento máximo ya que, siendo muy difíciles de corregir nuestros defectos estructurales, nos conviene hacer progresar la agricultura a base de avances tecnológicos. De ahí que deba prestarse mayor atención a la investigación agroalimentaria y a su difusión mediante los agentes que correspondan y que propugnemos una mayor exigencia de formación profesional y técnica en los empresarios y sus auxiliares, lo que sin duda alguna será una característica del futuro de nuestra agricultura. También debe resaltarse el gran papel que en todo esto puede y debe jugar la Industria agroalimentaria. (5)

3.- Las transformaciones en regadío

Esta ha sido una de las vías más importantes para el desarrollo agrario en nuestro país. España era tan seca, que la simple transformación en regadío suponía hacer obra de reforma agraria, según la frase de Edward Malesfakis. (6)

Tanto Lucas Mallada como Joaquín Costa, sobre todo este último, presentaron la política hidráulica como una de las más firmes recetas para el regeneracionismo español y, en efecto, la Ley de Riegos de 1911 puede considerarse la primera consecuencia de este gran mito del regadío. La producción se multiplica significativamente en valores reales, igual que el precio de la tierra; se adquiere seguridad en las cosechas, se diversifican los cultivos, se desarrolla la ganadería, con nuevos sistemas de alimentación y producción; aparecen muchos más árboles en los confines de los campos, en las laderas o en cultivos forestales específicos basados en el

riego; se genera la implantación de agroindustrias, se mejoran las condiciones higiénicas de los pueblos...; se democratiza la propiedad tarde o temprano y la misma administración del uso de las aguas crea hábitos de democracia. En definitiva, con base en el agua surge una nueva cultura mucho más moderna y avanzada, cuyo mejor símbolo en nuestro mundo rural podrían ser los nuevos pueblos del IRYDA, distribuidos por toda la geografía española, de una arquitectura bellísima, adornados por plantas y flores en calles y plazas, con servicios de todo tipo, ejemplo pues de lo que deberían ser los demás.

Este mito, que determinó el logro de aquellos 3 millones de has., haciéndonos el segundo país en Europa, tras Italia, en esta materia, se halla hoy en crisis por la sencilla razón de que se persigue la reducción de producciones y se fomenta la retirada de tierras aunque se trate de regadíos antiguos o nuevos. Podemos, pues, preguntarnos: ¿qué hacer?... ¿seguir la política de conquistar nuevas tierras irrigadas o detenerla?. Esta es la cuestión, a la vista, además, del gran descenso experimentado por las transformaciones que, en alguna ocasión, llegaron a las 80.000 has. anuales, bajaron luego, durante bastante tiempo, a una cifra próxima a las 30.000 y ahora se encuentra esa misma cifra alrededor de las 10.000. No debemos nunca olvidar que ha sido transferida a todas las CC.AA. la política de estructuras y, por tanto, la de regadíos, por lo que debemos ir a ese nuevo mundo autonómico para comprobar que en la mayoría de aquellas se ha seguido propiciando el nuevo regadío o la mejora de los existentes, lo cual resulta acorde con la política comunitaria que, a propósito de la "mejora de la eficacia de las estructuras agrarias", una de las finalidades que contempla como digna de subvención es la de crear o mejorar regadíos por parte de la iniciativa privada.

Mi postura personal sería la siguiente: debe continuar la política hidráulica española por la sencilla razón de que una agricultura competitiva es casi siempre una agricultura irrigada o de secanos húmedos (en California prácticamente no se cultiva nada sin irrigación, ni siquiera almendros u olivos, lo que es bien significativo). Sabemos la escasa productividad de la mayoría de los secanos españoles. Para competir con nuestros vecinos comunitarios y no digamos con las agriculturas de exportación basadas en los bajos costes, no tenemos más arma que el regadío. Creo francamente que debe aumentarse la cifra anual de has. transformadas hasta volver al nivel de las 30.000 has. más o menos. Pero también creo que se debe ser muy selectivo a la hora de fijar las superficies a transformar o de apoyar a la iniciativa privada. Nos interesen aquellos regadíos que por razones de suelo y clima no produzcan excedentes sino productos vendibles en el mercado con plena competitividad y, por otra parte, la transformación en regadío debe contemplarse como el primer paso para una industrialización y comercialización agrarias que sirva a estos mismos propósitos. (7)

Quizá pudiéramos privatizar las transformaciones mediante concesiones a grandes empresas transformadoras y de comercialización que presentaran un plan de cultivos y de contratos con los agricultores instalados. En lugar de empezar por los concesionarios o colonos, como antes se les llamaba, habría que empezar ahora por crear -o mejor aún, por seleccionar vía concurso- la empresa agroalimentaria que fuera capaz de encuadrar a todos aquellos. Que ésta debiera ser, preferentemente al menos, una cooperativa, participada por el IRYDA con su dinero y sus técnicos, es lo

4) "El País", 15.11.1991, información de Alicia Rivera sobre la reunión en Madrid, en la fundación March de medio centenar de expertos.

5) Las indicaciones de este apartado sobre nuevas tecnologías las he tomado del libro antes cit. dirigido por L. Perrini, págs. 55-60

6) Es el mejor historiador de la reforma agraria republicana, de 1932, por su libro "Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX", primera edición 1971, Ariel, Barcelona.

7) Veamos lo que nos dice Vidal Maté a propósito de los productos hortofrutícolas durante mucho tiempo considerados por los españoles como algo imbatible en los mercados internacionales por razones de calidad. En un artículo titulado "La huerta hace aguas" nos informa de que hay menos ventas, reducción pues de las exportaciones y aumento de las compras por importación. "Los países de la CE se permiten entrar en el mercado hortofrutícola español fundamentalmente en base a su mejor organización y presentación. Las importaciones desde terceros Estados en fruta o verduras lo hacen especialmente en base a sus mejores precios". "El País", 23.12.90. Puede verse también lo que decía en ese mismo diario el 25.2.90 bajo el título "Los frescos de la CE el sector hortofrutícola ha visto bloqueadas sus exportaciones".

más deseable, siguiendo el modelo italiano de la reforma de 1950 que, en general, dió buenos resultados gracias a esta visión agroindustrial. Pero, a falta de cooperativas, no creo yo que debamos abandonar la idea del complejo agroindustrial, como eje de la nueva realidad.

Por supuesto, procede mantener el principio actual de no crear más pueblos del Instituto, ni instalar nuevos asig-natarios, como no sea muy excepcionalmente. Las tierras conquistadas por la irrigación deben estar al servicio del gran mito a que vamos a referirnos a continuación, el del agranda-miento y modernización de las explotaciones familiares, mediante su asignación a quienes dispongan de unidades insuficientes, como se ha experimentado con gran éxito ya en una serie de casos. (8)

6.- Agrandamiento y modernización de las explotaciones insuficientes

He aquí-repito- el nuevo mito que debemos exaltar al máximo como principio rector de la política de estructuras agrarias en España. Hay un dato impresionante al respecto: los cerca de 2 millones de explotaciones agrarias existentes, de las que un buen número son de tipo familiar y de escasa extensión -media de 20 has. contra la de 17 has. de diez años antes- se redujeron tan sólo en un 6% durante los últimos 10 años. (9) Para comprender la gravedad de estos datos será bueno recordar que la agricultura británica dispone de 250.000 explotaciones y que no llegan a un millón las francesas, en un país más extenso que España con una Producción Final Agraria doble que la nuestra.

Así pues, el objetivo más importante y prioritario debe ser éste de reducir a paso acelerado el número de nuestras explotaciones, consiguiendo correlativamente un aumento sensible de la extensión de tierra correspondiente a cada unidad. No nos engañemos con la comparación entre la media española de 20 has. y la comunitaria de 18, pues dado que las tierras de allende el Pirineo son mucho más húmeda y, por tanto, de cultivo más intensivo, dadas en general las diferencias de productividad, se ha dicho que la media nues-tra para resistir la comparación con aquella otra debería ser de 40 has. con lo que llegaríamos a la mitad de unidades. Pongámonos este objetivo para un período de 10 años si realmente queremos modernizar la agricultura española, aligerándola de peso demográfico a fin de que mejores las rentas de los que queden en el campo.

A) Conservar el modelo de explotación familiar
Se trata de salvar a miles de explotaciones familiares mediante su reconversión. Se ha dicho en España que este modelo pertenece más bien al paso (Lamo de Espinosa) y es posible que tenga en parte razón el ilustre agrarista, pero el hecho que tenemos delante de nosotros es el de una estruc-tura con más de un millón de este tipo de unidades. No tenemos opción, aparte de que, hoy por hoy, uno de los principios de la política agrícola común y también de la española, es el de preservar el modelo de explotación fami-liar. Hagámoslo compatible con el progreso técnico que ya hemos visto los caminos que está siguiendo. A estos efectos no hay más remedio que agrandar y, por tanto, potenciar económicamente las unidades pequeñas o medianas. (10)

B) Medidas específicas para el agrandamiento
Creo que ello se podría conseguir con un paquete de medidas debidamente planificadas y financiadas por un gran acuerdo entre el Estado y las CC.AA. dentro del marco de la nueva PAC que surgirá sin duda del debate abierto ahora

mismo por el Documento Propuesta MC Sharry. Voy a exponer a continuación algunas de estas medidas, muchas de ellas revolucionarias con respecto a la situación actual, pero cualquiera puede comprender que el ajuste o reconversión de la agricultura española reclama auténticas innovaciones.

a.- El objetivo de agrandar no debe limitarse a refor-mas jurídicas. Es de la mayor importancia seguir una política agroalimentaria general de intensificación de cultivos que venga a compensar de algún modo a pequeñez de las explo-taciones. La orientación hortofrutícola es fundamental. Conozco colonos del Plan Badajoz que con sólo 3 has. de tierra irrigada de buena calidad pueden vivir relativamente bien. Se trata de compensar superficie por intensificación, obteniendo así tres cosechas en lugar de una o dos. Lo mismo ocurriría con los cultivos de invernadero o forzados, propios de la familia cultivadora, que puede instalarlos en reducidas extensiones. El ejemplo de la C.A. catalana, que ha apoyado generosa y eficazmente este tipo de explotaciones, es aleccionador. Y no digamos el ejemplo de Almería.

b) Concentración parcelaria
Empecemos por reconocer todo lo que se ha hecho en la materia. Más de 5 millones de has. concentradas, 100.000 has. en el pasado año 1990, de modo que el número de parcelas que existían en España se ha dividido por dos, es algo impresionante, si bien es cierto que ello se ha logrado a lo largo de casi 30 años, pues la primera ley "experimental" de CP se promulgó en 1952.

El defecto básico de la CP se ha señalado muchas veces: no produce un agrandamiento de las explotaciones salvo en pequeños porcentajes; el que disponía de 3 has. antes sigue disponiendo de las mismas después, aunque justo será reconocer la gran mejora de su estructura a efectos de empleo de maquinaria, tiempos de ida y vuelta a su trabajo, etc. como lo prueba el hecho de que las tierras concentradas aumentan de valor, por lo menos, en un 50%. También habla a favor de la CP la larga cola de espera para conseguirla. Dos CC.AA., Galicia y Castilla-León han dictado sendas leyes de CP en las que pueden encontrarse mejoras técnicas dignas de estudio y generalización. Esas dos regiones son ciertamente las que presentan el problema más agudo.

Además de esas mejoras, yo me atrevería a proponer un cambio de rumbo en la materia. Pienso que podríamos esperar mucho de la CP realizada privadamente por los particulares, auxiliados por Notarios, Abogados, Ingenieros, etc. siempre que se les ofrecieran absolutas exenciones fisca-les para esas que podríamos llamar "permutas múltiples"; a realizar al menos por tres personas y con arreglo a un proyecto aprobado por la Administración que controlaría así el interés público del proceso justificador de esas exenciones fiscales; no sólo de éstas, que no bastan para motivar a los agricultores. Sería preciso prometer y pagar una subvención por ha. concentrada, siguiendo la última técnica de la CEE que consiste en premiar por superficie a quienes se muestran progresistas en la mejora de las estructuras (ver lo dicho anteriormente sobre la propuestas MC Sharry). Un ejemplo progresista en este sentido nos lo proporciona la nueva Ley gallega sobre CP que ha dedicado un capítulo aparte a las permutas realizadas privadamente por tres o más propieta-rios, a los que se facilitan los técnicos necesarios, se declara la exención fiscal de los actos realizados, o sea de la permuta, que comporta una doble transmisión y, por tanto, un 12% de gravamen en situaciones normales; se les subvencionan las obras complementarias. Sin embargo, según mis noticias, no parece haber tenido éxito esa novedad quizá por falta de subvenciones directas aplicadas por hectárea de superficie concentrada.

Con todo y con eso el problema más difícil consiste en combinar CP y reestructuración de las unidades dotándolas de más tierra. La combinación de CP y transformación en regadío, que ya se practica puede servir a esa finalidad, lo mismo que la compra de tierras por el IRYDA, no fácil de conseguir pues el hecho es que los propietarios de la zona concentrada esperan la plus valía y quieren realizarla tras la concentración. Lo bueno sería comprar antes, sin aquella

8) Citaré dos casos conocidos personalmente por mí, el de los pueblos de Albalatillo y Almuniente en la provincia de Huesca, porque allí es donde se comenzó a ensayar la nueva técnica de completar superficies de explotación.

9) Jaime Lamo de Espinosa, conferencia cit. en París, el 3.4.91
10) Sobre este discutido asunto de la explotación familiar, puede verse el interesante libro del economista San Juan. Sobre la "Agricultura Insuficiente", en especial sobre la a tiempo parcial, ver Miren Etzezarreta Zubizarreta, con aquel título. Madrid 1983

plus valía que se debe a la actuación pública. Quizá ello se logre incitando primero a la jubilación anticipada, a condición de ceder las tierras en propiedad o en arrendamiento, por 6 años con facultad de subarrendar, a un fondo de Reestructuración que luego llevaría a cabo el agrandamiento. Pero esto se relaciona con la propuesta que haremos más adelante sobre el arrendamiento rústico. (11)

C).- Retracto de Colindantes

El meritorio art. 1523 de nuestro Código civil, al establecer el retracto en favor del colindante cuando se enajena una finca de menos de una ha. de superficie, hizo gala de espíritu progresista y acusó la realidad del minifundismo español. Tal derecho ha tenido gran juego en la práctica, sobre todo en regiones típicamente minifundistas como Galicia, a juzgar por las abundantes Sentencias del Tribunal Supremo a que ha dado lugar la institución. Sin embargo, a la altura de nuestro tiempo, aquel venerable precepto debe ser reformado.

Inspirándonos en el ejemplo italiano, no deberíamos conceder el retracto a **cualquier propietario colindante** sino tan sólo a **quién fuera cultivador personal** tal como lo define el art. 16 de la vigente ley de Arrendamientos, único que merece protección. (12)

En segundo lugar, deberíamos reconocerlo en las enajenaciones relativas a fincas menores no ya de una ha. sino de una extensión mucho mayor. Cada C.A. establecería tales datos con mejor conocimiento de causa. En Italia se extiende, incluso, al caso de enajenación de una serie de trozos de tierra explotados unitariamente. En una palabra, hay que ampliar enormemente los casos de retracto de colindantes y dotar de plena efectividad al derecho, no como ocurre hoy día en que el retrayente sólo dispone de un plazo de 9 días desde la inscripción o, en su defecto, del conocimiento.

El modernizar esta figura tan interesante del retracto de colindantes exigiría una regulación muy detallada que no podemos aquí anticipar.

D).- Las Unidades Mínimas de Cultivo

He aquí otro campo susceptible de una modernización que venga a combatir eficazmente el minifundio. Digamos ante todo que la legislación estatal sobre la materia, a pesar de todos sus defectos y timideces, pues el tamaño de las unidades mínimas se fijó en cifras bajísimas, ha dado buenos resultados. El mejor de todos ellos consiste en la conciencia por parte de los profesionales del Derecho y también por la de los agricultores de que no cabe dividir al puro arbitrio del propietario sino que en agricultura, como ocurre en materia urbana, hay límites a la divisibilidad que deben ser respetados. El interés de la cuestión queda evidenciado por el hecho de que Madrid, Cataluña y Castilla-León hayan dictado normas sobre las Unidades Mínimas Indivisibles de las que cabe extraer interesantes enseñanzas. Sin descender a detalle, lo que sería impropio de este lugar, cabe decir que el objetivo fundamental de estas nuevas regulaciones es de "poner al día la extensión de las UMI" como reza el preámbulo del Decreto de la Generalitat de Cataluña 169/1983 de 12 de abril. El segundo objetivo es el de dotar de plena efectividad a esta prohibición de dividir y aún pude haber otras como la de regular el establecimiento de huertos familiares en terreno no urbanizable pero también en el urbano y urbanizable siquiera sea con carácter provisional, tal como lo hace el citado Decreto.

Hablando en términos generales pienso que debe

11) El Sr. Soriano, Presidente de la Asociación valenciana de arrendatarios históricos, nos decía recientemente -el 13 de abril de 1992- que en la famosa huerta de Valencia calcula él que habrá mil hancagadas de tierra sin cultivar, debido a la pequeñez de las unidades fundamentalmente aunque también a otras causas.

12) Me inspiro en la legislación italiana que lo reconoce tan sólo a favor del *cultivatore diretto*, o sea del que nosotros llamamos cultivador directo y personal o personal. Cfr. el libro de Roberio Triola "La prelazione agraria", Milán 1988, en la que parte que dedica a la prelações del confine, p. 75 y ss.

elevarse sustancialmente el techo de las fincas no divisibles misión que evidentemente corresponde a las CC.AA. incluídas aquellas que hasta la fecha han regulado esta cuestión, pero que lo han hecho con la vista puesta en la parcela más que en la explotación. Ese techo nos vendría dado, en mi opinión, por la superficie mínima de una explotación familiar económicamente viable: unas 5 has. de regadío intensivo-cítricos, pro ejemplo -20 has. de regadío normal, 100 has. de secano cerealista. La UMI forestal es algo específico que la Ley Forestal catalana ha fijado en 20 has. cifra que nos puede parecer modesta.

Si proponemos esta elevación tan notable es porque pretendemos con esas cifras abarcar un doble objetivo, no sólo la indivisibilidad de las parcelas sino también el mantenimiento de la base territorial de las explotaciones de tipo familiar. Con este segundo objetivo se relaciona la propuesta que haremos sobre la atribución integral de aquellas en el fenómeno sucesorio, momento en el que puede peligrar más que nunca la indivisibilidad.

Por lo demás, estimo que ha de lograrse la efectividad de la indivisión con métodos como los regulados por las actuales disposiciones del derecho agrario autonómico ya citadas.

E).- La atribución integral de las explotaciones en la sucesión.

Sabemos que uno de los objetivos básicos de la Ley 49/1981 de 24 de diciembre del Estatuto de la Explotación Familiar y de los agricultores Jóvenes fue justamente éste de la atribución unitaria dentro del propósito general de conservar la integridad de la explotación. Sin embargo, al hacer aquella Ley sufrimos un error importante que fue el de ser demasiado ambiciosos configurando las EFAS como una realidad estable sujeta a registro en el Ministerio de Agricultura que de este modo podría controlar su subsistencia y perfeccionamiento. Tal registro no sólo abarcaba los inmuebles sino también los instrumentos de cultivo, "bienes y derechos de la explotación", según el art. 10, lo que resultaba verdaderamente artificioso. Por este motivo se puede decir que la Ley ha fracasado y en este fracaso es donde debemos aprender a simplificar requisitos, cosa que resulta necesaria para conseguir que cualquier normativa llegue y penetre en el agro, el cual repudia lo abstruso y complicado, lo demasiado técnico, lo excesivamente burocratizado.

Deberíamos pues prescindir del requisitos del registro administrativo, que nada gusta a nuestros hombres del campo y exigir tan sólo que el Notario llevara a cabo la atribución integral en la correspondiente partición de herencia para que se aplicaran las exenciones fiscales completas. Si hoy día se reconoce a cualquier hijo, en toda sucesión, la exención de más de dos millones de pts. ¿cómo no reconocer la exención total a favor del adjudicatario de la explotación cuando se trata de un **cultivador personal**, amparado por el art. 130 de la Constitución? Pero yo voy más lejos, pues no me parece suficiente con la exención fiscal ya contemplada por la Ley citada. Creo que debería estimularse la atribución integral con una subvención por ha. de modo que esa cantidad serviría al heredero de "la casa" para indemnizar a los hermanos de sus legítimas, con arreglo a la Ley repetidamente citada, la cual debe ser mantenida en buena parte, pero convenientemente reformada en otra, eliminando algunos aspectos y particularmente el requisito del registro, según vengo diciéndolo. Bastaría la afirmación notarial y la inscripción en el Registro de la Propiedad para considerar a una explotación digna de disfrutar de los beneficios previstos por la Ley. Si tenemos en cuenta las normas antes recomendadas sobre indivisibilidad está claro que difícilmente podríamos asistir a la parcelación de fincas al producirse una partición de herencia. De ahí que se hayan de ver como complementarias las dos disposiciones.

7.- La liberalización de los arrendamientos y aparcerías

Esta es la propuesta que considero más avanzada todas y la que pienso podría ser más útil para la reestructuración de las pequeñas y medianas explotaciones mediante

hacer entrar en el mercado una gran masa de tierras disponibles, hoy llevadas directamente por sus propietarios o en trance de ser abandonadas por las dificultades de cultivo y la carestía de los salarios agrícolas.

Sabemos que de la prórroga ilimitada de los contratos a favor de cultivadores directos y personales, que venía de la Ley de 1935, pero se reforzó en 1942, pasamos, en la Ley de 1980, a un sistema más equilibrado que prevee una duración máxima de 18 años. Sin embargo, ello no fue bastante para que el arrendamiento dejara de estar en trance de liquidación, ya que ningún propietario desca ver comprometido el futuro de su finca por un plazo tan largo, durante el cual siempre es de temer una disposición legal de prórroga o de acceso a la propiedad que se sobreponga a la voluntad de las partes, como ha venido ocurriendo durante los años 40 hasta los 80.

Mientras tanto se ha producido un fenómeno de extraordinaria importancia en el sector paralelo de los arrendamientos urbanos, el llamado Decreto Ley Boyer, a partir del 1 de abril de 1986, liberalizó por completo los futuros contratos de arrendamiento urbano permitiendo que las partes pactaran libremente el plazo de su duración. Ello se tradujo indudablemente en un gran avance de la construcción de viviendas y de oficinas. ¿Se hubieran edificado la Torre Picasso o Torre Europa de no ser por el Decreto Boyer? ... En la actualidad se habla de reformar tal Decreto, pero sólo para fijar un plazo mínimo de duración contractual, de unos 5 años que, por lo demás, ya funciona en la práctica pues resulta obvio que nadie arrienda nada por un año o dos y es, en cambio, muy frecuente el pactar ese plazo de 5 ó al menos de 3 años.

Ahora bien, el ordenamiento jurídico debe mostrar una coherencia y armonía entre todas sus partes de modo que si en arrendamientos urbanos se ha admitido la libertad lo mismo ha de hacerse en el ámbito de los arrendamientos rústicos. Hubo un cierto temporal y legislativo en cuanto a duración, prórrogas, retractos, etc. a lo largo de muchos años entre los dos tipos de arrendamiento y de legislación. Ello ha de continuar ahora con la liberalización.

El arrendamiento rústico puede seguir prestando grandes servicios a la agricultura como ha ocurrido a lo largo de toda la historia. El arrendamiento rústico, que hoy está en un proceso de estancamiento y liquidación, debe convertirse en instrumento de progreso. Este contrato ha servido siempre para elevar la condición del trabajador hasta la de empresario, ha constituido luego un peldaño para adquirir la propiedad y, mientras tanto, al estar libre del pago del precio de la tierra, el empresario arrendatario puede equiparse mejor para producir, lo que resulta hoy muy interesante, dado que el valor del capital de explotación, rebase el de la misma tierra de cultivo. Por lo demás, es muy conveniente que surja un mercado de la tierra en el que los nuevos empresarios puedan situarse. Para ello no hay más que un camino: liberalizarlo, de modo que las partes puedan pactar libremente su duración y su renta con un plazo mínimo obligatorio para el arrendador de 6 años, lapso de tiempo que tiene bastante tradición en la materia.

Yo estoy seguro de que muchas fincas hoy llevadas directamente por sus propietarios que no se atreven a arrendarlas, optando por ser empresarios sin obtener apenas beneficios, volverán al mercado de tierras. Pero deben volver para ampliar pequeñas y medianas explotaciones no para agrandar todavía más las grandes explotaciones. Así pues, la condición para liberalizar debería ser la de arrendar en favor de cultivadores personales o de agricultores a título principal. (13) Con idéntico espíritu liberal deberían regularse los arren-

13) El art. 9 del Reglamento de Arrendamientos Rústicos de 29 de abril de 1959, en vigor hasta la actual Ley de 28 de diciembre de 1980 establecía, para las fincas de aprovechamiento agrícola, con renta igual o superior a 5.000 pts., la duración mínima de 6 años. Este plazo cubre dos de tres años y ya se sabe que la alternativa exige a veces esta duración de tres. También tiene la ventaja de amparar algunos plurianuales como el de la alfalfa. Esa exigencia de que el arrendatario sea un cultivador personal o a título principal se contiene ya en la Ley vigente, arts. 14 y ss.

damientos para cultivar un sólo producto cuyo ciclo vital fuera inferior a un año. Ello sería muy coherente con la tendencia del último Decreto sobre mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, que reserva al a.t.p. prácticamente todas las ayudas, salvo las forestales. En vista de ello quienes no sean a.t.p. no tienen otro camino que el de arrendar sus tierras a verdaderos a.t.p. cuales sí que podrán acudir a las ayudas estatales.

Y por supuesto, se hace necesario corregir otro gran error cometido por la Ley de 1980, el de equiparar arrendamiento de pastos con arrendamiento agrícola, cuando en la vida práctica se trata de supuestos completamente distintos que la legislación anterior a esa fecha consideraba de modo diverso. Ello ha dado lugar al fraude constante mediante los contratos llamados de "venta de hierbas". Aquí habría que ir a una liberalización total sin requisitos de ninguna clase, eliminando incluso el requisito de un plazo mínimo.

No podemos dejar de tener en cuenta que ha cambiado el clima de las relaciones laborales y también el del binomio propiedad-explotación. Ahora hay un ambiente general de libertad de contratación y de privatización a todos los niveles que va en contra del intervencionismo pasado; ahora se puede confiar en un futuro de liberalización. Este es el momento justo para realizarla en el ámbito de los arrendamientos y ello contribuiría enormemente al agrandamiento de las explotaciones.

Por supuesto que, igual que hizo el Decreto Ley Boyer, la liberalización no afectaría más que a los nuevos contratos, esperando agotar los 18 años de prórroga quienes se hallaran en tal situación y prorrogándose, incluso, los que podemos llamar arrendamientos históricos, es decir, los de cultivador directo y personal que venga de antes de 1942.

8.- Instalación de Jóvenes Agricultores.

Esa liberalización no está reñida ni mucho menos con una política liberal de acceso a la propiedad, mediante préstamos a Jóvenes Agricultores sobre todo, siguiendo la línea actual que les otorga hasta 10 millones por solicitante, pero quizá conviniera alargar el plazo y rebajar el interés cuando la finalidad fuera la de agrandar explotaciones. (14) En definitiva este objetivo ha de funcionar como condición habilitante o mejorante en toda la política de estructuras. Debe ser el nuevo mito o idea-fuerza a destacar en la publicidad, la extensión agraria, los discursos políticos y de formación profesional, etc.etc.

Sería lógico otorgar también préstamos para la instalación, un concepto más francés y comunitario que español, pero que sobre la base de la liberalización de los arrendamientos adquiere sentido, ya que muchos Jóvenes comenzarían su profesión no como propietarios sino como arrendatarios, de modo que el crédito les permitiera adquirir la maquinaria y elementos precisos.

En definitiva, se trata de sustituir el viejo concepto del acceso a la propiedad por ese otro, más moderno, de la instalación.

Veamos lo que dicen a propósito de la instalación en Francia los autores que mejor han estudiado esta cuestión, analizando varios ejemplos europeos comunitarios, Eduardo Moyano Estrada y María Cruz-Fernández Durantez: "sin entrar a analizar con detalle el programa francés de instalación de jóvenes en la agricultura, veamos las razones de su éxito (aparte la concesión de una prima de instalación de hasta 178.000 francos, más préstamos bonificados denominados préstamos Joven Agricultor). En primer lugar, debe señalarse que dicho programa no ha sido una serie inconexa y aislada de ayudas, sino que ha estado enmarcado en el conjunto de la política estructural emprendida en los años 60 y 70 por los gobiernos franceses durante el período de modernización agraria. En este contexto ha venido articulándose con medidas de carácter estructural, tales como la intervención en el

14) Ver, al respecto, la nueva normativa en el Decreto sobre mejora de la eficacia, ya citado, m.

mercado de tierras a través de la SAFER, la puesta en marcha de un régimen eficaz de arrendamientos, una extensa red de formación profesional, la creación de nuevas fórmulas asociativas de asentamiento GAEC, EARL... -o la flexibilización de los mecanismos jurídicos reguladores de la sucesión familiar". (15)

9. Jubilación anticipada

Ya vimos el nuevo programa comunitario que se nos anticipa en el Documento de la Comisión de 9 de julio de 1991 antes analizado. (En la primera parte de este trabajo). Los inconvenientes del sistema actual en España derivan de las dificultades con que tropieza el aspirante para encontrar alguien que le compre las tierras y, por otra parte, el abandonista no desea de ninguna manera arrendar por 18 años. Liberalizado el arriendo estamos seguros de que ello sería mucho más fácil de modo que, indirectamente, resolveríamos también este importante problema.

Otra vía de rejuvenecimiento, ahora admitida ya por la Comisión, pero negada hasta la fecha es la del traspaso de la explotación al heredero bien por acto inter vivos o mortis causa, dándose una atribución integral, aun cuando comportara la obligación de pagar al padre una renta anual. Debemos pensar que así quedaría asegurado el recambio generacional sin romper la unidad empresarial lo que es de la mayor importancia y justifica plenamente el beneficio de la jubilación anticipada, sobre todo si pensamos que más de la mitad de nuestros empresarios tiene más de 50 años, lo que representa un auténtico obstáculo a la modernización. Sabemos que para el legislador comunitario es preferente el objetivo de agrandamiento al de rejuvenecimiento. En el Documento citado se dice que la atribución al heredero vale para recibir ayudas siempre que se traduzca en agrandamiento, pero yo pienso que la hipótesis de atribución integral es de gran interés.

10.- Fomento del espíritu asociativo en general de nuestros agricultores.

He aquí algo necesario de todo punto para la nueva etapa de modernización acelerada que vengo propugnando. Ello tendría repercusiones en varios campos:

A).- En el más importante del cooperativismo. Padecemos un gran déficit en esta materia frente a los holandeses y daneses, con un 90% de comercialización cooperativa, incluso respecto de los franceses, muy por encima del 50% al que no llegamos nosotros. Las nuevas leyes de cooperativas generales y autonómicas y, sobre todo, la regulación de su régimen fiscal, con tipos bastante favorables respecto de las sociedades (el 20 y el 15% frente al 35) nos hacen augurar un buen futuro, pero la educación cooperativa a todos los niveles debe continuar y la Administración ha de propiciar en todos sus actos este fenómeno para cumplir con el mandato constitucional. (16)

B).- En el que analizaremos de las sociedades especiales agrarias de tipo empresarial.

C).- En otra gama de asociaciones con fines desinteresados que puede ser muy importante. Así por ejemplo, yo propugno los Clubs de Productividad y Cooperación (CPC), trasunto en España de los que existen en Europa, a fin de intercambiar ideas, conocer sus miembros las respectivas fincas y experimentos, dedicarse a la reflexión en común sobre mejora de esa productividad, fomentar la participación a todos los niveles, lo mismo que la constitución de cooperati-

vas y SEA, etc. etc.?

D).- En las Organizaciones Profesionales agrarias, que padecen en España bajos índices de afiliación, cotización y participación en general, lo que no es bueno, pues a través de ese cauce es como el campo ha de pesar en las decisiones políticas y administrativas que le afectan, incluso en las comunitarias, a base del COPA, Comité de OPAS de todas las naciones.

Se trata de efectos recíprocos: cuantas más cooperativas, sociedades y asociaciones, más OPAS y viceversa.

11.- Agricultura empresarial asociativa.

A).- No cabe duda de que otro instrumento para combatir la pequeñez de las unidades es el de la asociación de los agricultores para producir o, al menos, para dotarse de ciertos servicios. Enseguida nos viene a las mentes el cooperativismo y, en efecto, varias regulaciones autonómicas han llegado a contemplar específicamente "las cooperativas de explotación en común de la tierra" (así, por ejemplo, Andalucía y el País Vasco). La legislación andaluza de reforma agraria otorgó preferencia a las "explotaciones agrarias de carácter asociativo", para ser adjudicatarias de tierras. (17)

B).- ~~No voy a proponer ciertamente la modificación de la actual legislación sobre cooperativas que es relativamente reciente, pero sí que debo referirme a la regulación de las Sociedades Agrarias de Transformación (SAT) contenida hoy en un Real Decreto de 2 de agosto de 1981 y que por este escaso rango legislativo o por otros motivos, en especial por el disfavor fiscal y el intervencionismo administrativo que padecen, no puede decirse que tenga un marco jurídico estable en el que confíen los interesados para asociarse del mismo modo que confían en las estructuras de la Sociedad de Responsabilidad Limitada y de la Sociedad anónima.~~ (18)

A la vista de la actual realidad lo primero que debemos preguntarnos es si realmente se siente en el campo la necesidad de disponer de una forma simple y práctica, fiscalmente protegida, de sociedad o basta la regulación del Código civil de la sociedad de este carácter (arts. 1665 y ss), o bien las ya citadas de naturaleza mercantil a las que se recurre con cierta frecuencia por los grandes propietarios y agricultores españoles, mientras que se dice no hay más de tres o cuatro mil SAT que merezcan ese nombre dándose el caso de que muchas de ellas no tienen por objeto la producción en común sino otras actividades transformadoras, de servicios, de mera tenencia por razones fiscales, etc.

Creo que debemos contestar afirmativamente a esa pregunta. Con todos sus defectos, muy corregidos en la interesante redacción del Decreto de 1981, las SAT han puesto de manifiesto su utilidad. La experiencia francesa y belga es positiva. Si ahora nos lanzamos en España tras el nuevo mito del agrandamiento, parece lógico que uno de los instrumentos a ofrecer a nuestros empresarios sea el asociativo porque "los débiles si se unen se tornan fuertes".

Una vez contestada la primera pregunta queda por ver cuales podrían ser las líneas generales de esa sociedad agraria simplificada. Pues bien, propongo ante todo que se haga por Ley la regulación y no por simple Decreto. Dado que la normativa de la sociedad civil es una de las menos afortunadas de nuestro Código civil, habría que acometer la tarea de diseñar una estructura mínima, con amplio juego de los estatutos para la nueva Sociedad Especial Agraria (SEA) como yo la llamaría, pues el nombre actual debe ser cambia-

15) "Teoría y práctica de la instalación de jóvenes en la agricultura", REAS núm. 154, octubre-diciembre 1990, p.22.

En el mismo núm. puede verse otro interesante artículo de Juan Jesús González bajo el título "La incorporación de los jóvenes a la agricultura", p.39

16) Ver art. 129.2 que ordena a los Poderes Públicos fomentar mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas, con lo cual queda claro que en España es perfectamente ortodoxo concederles beneficios fiscales y de todo tipo, lo que ha discutido en algunos países o sectores donde se consideraba que no debían tener ninguna ventaja estas empresas para competir con las puramente comerciales.

17) Ver art. 62 de la Ley 8/1984 de 3 de julio. Ver también el Reglamento de la Ley aprobado por Decreto 2761/1984 de 30 de octubre, Capítulo IV "ASIGNACIÓN DE TIERRAS" art. 171, donde se habla de que tendrá preferencia la constitución de explotaciones comunitarias. También podrán constituirse explotaciones familiares, cuando no sea posible la constitución de explotaciones comunitarias o lo aconseje el interés de la explotación", una redacción que manifiestan una orientación ideológica propia de los autores de la Ley.

18) La Ley general de cooperativas es la Ley 3/1987 fr 2 de abril. Por otra parte hay una abundancia especial de normas autonómicas.

do por inadecuado. (19)

Tal sólo los agricultores a título principal podrían ser socios, acreditándolo de una forma sencilla prevista por la Ley. Objeto social podría ser el de explotar en común la tierra, pero también el de proporcionar ventajas a los socios relacionados con tal explotación o con las fincas que las integran -como la construcción de un muro defensivo contra las avenidas, la de pozos, etc.- es decir que habría que distinguir las SEA de carácter más bien asociativo o consorcial de las más puramente societarias. También podrían crearse para la prestación de servicios tales como trabajos de maquinaria, comercialización en común, transformación de los productos, servicios informáticos, contables o jurídicos, etc. teniendo en estos casos las mismas limitaciones que las cooperativas para prestar servicios a terceros o abarcar productos ajenos. No debemos olvidar que la SEA representa una forma simplificada tanto con relación a la sociedad en general, civil o mercantil, como respecto de la cooperativa.

El tratamiento fiscal similar al de las cooperativas, tal como ahora se ha regulado, que es bastante generoso, sería la pieza básica para fomentar este tipo de sociedad. Por supuesto, se rechaza cualquier intervencionismo administrativo como no sea el del simple registro, análogo también al de las cooperativas. Otra solución podría consistir en permitir a los interesados optar por el régimen de transparencia fiscal, al menos en ciertas hipótesis. Lo importante es que haya una voluntad legislativa y administrativa claramente favorable a la SEA tanto en lo fiscal como en lo crediticio, subvenciones, asistencia técnica, etc.

Con la exigencia de ser los socios en todo momento, al nacer la SEA y a lo largo de toda la vida social, agricultores a título principal quién dejara de serlo tendría que vender sus acciones como ocurre en las Anónimas laborales -desaparecería en gran medida la utilización fraudulenta de la SEA por parte de grandes propietarios o empresarios para finalidades de tipo fiscal, para lograr subvenciones, etc.

Pienso en el gran juego que podrían dar las SEA para disponer en común de maquinaria, dado que cada día es más frecuente la "agricultura por teléfono", es decir, la llamada a una empresa mercantil de servicios para realizar faenas que sólo son factibles gracias máquinas costosas, de una tecnología en constante renovación. Como el agricultor pequeño o mediano no puede adquirirlas, ha de recurrir al alquiler con todos los inconvenientes que conlleva de carestía, tiempo a veces inadecuado, etc. Pienso asimismo en pequeñas centrales de compra o de venta de productos, sin necesidad de recurrir a una Sociedad e masas como es la cooperativa que ajusta a algunos agricultores porque su suerte depende, en definitiva, de que sea correctamente administrada, por haberse hecho una designación acertada de los administradores, lo que puede resultar a veces difícil si se piensa en el principio un hombre-un voto, principio éste que no debería jugar en la SEA, y se piensa también en la indudable influencia de la "política" que, en no pocos casos, penetra en el mundo cooperativo y que, en cambio, es de suponer que no entraría en absoluto en el de la SEA.

Una vez liberalizado tanto el arrendamiento como la aparcería, no tendría que preocuparnos el hecho de que la SEA pudiera utilizarse para una asociación trabajo-capital, antes bien la veríamos con buenos ojos, como una fórmula de progreso laboral. X

F) El pacto agrario anual.

Durante una porción de años ha habido en este país un Pacto Agrario anual, es decir, una negociación entre las OPAS y la Administración tanto en lo relativo a Precios como respecto de las llamadas Medidas de Acompañamiento, de

cuyas negociaciones surgía un Acuerdo que podríamos llamar el PACTO AGRARIO.

Ello no era algo exclusivo de nuestro país. En Francia existe la Conferencia de la Agricultura, perfectamente institucionalizada, de modo que, de una parte, las OPAS más la representación de las Cooperativas y la de las Cámaras Agrarias trata de llegar a ese acuerdo anual y si no se consigue se arbitra entre las partes por el Gobierno. En Inglaterra cuentan con "The Annual Rewe" que más o menos responde a ese esquema.

En España, antes de 1982, existía de un modo u otro el Pacto Agrario anual. Después de aquella fecha, que señala el cambio de la Administración de la UCD por la del Partido socialista, se ha venido clamando por el diálogo y la negociación por parte de las OPAS durante la etapa del ministro Romero sin tener apenas éxito. La falta de una legislación clara sobre Cámaras Agrarias y, consiguientemente, la falta de elecciones en el campo han contribuido también a la debilidad negociadora del sector. Existe además la cuestión autonómica, de modo que la OPA ASAJA acaba de pedir que en cada C.A. se llegue a un Pacto agrario. Esa podría ser la solución siempre que existiera un marco nacional donde enmarcarlos de forma que resultara un todo armónico. No cabe olvidar que es nuestro ministro de Agricultura el que habla en Bruselas en nombre de todos los agricultores. Por lo tanto es a él a quien las OPAS deben hacer llegar sus reivindicaciones y posturas en general. En mi opinión, lo más lógico sería empezar a negociar por abajo, en cada C.A., para decantar luego unas líneas generales que, irían al Pacto Agrario nacional, el cual ya se comprende que habría de hacerse sobre todo pensando en Bruselas, incluso teniendo en cuenta las posturas del mundo agrario profesional en los demás países comunitarios, de modo que este sería el segundo escalón para, a través del COPA, que agrupa a todas las OPAS de la CEE y del COGECA que lo hace con las cooperativas, se pudiera el diálogo a nivel comunitario.

Alguién podría preguntar por qué esta especie de privilegio para el campo que representaría el Pacto Agrario. La respuesta está en la Constitución, art. 130, donde se prevee una acción especial de modernización y desarrollo de la Agricultura y la Pesca hasta lograr la paridad de rentas, según lo exige el art. 130 repetidamente recordado. La organización profesional agraria ofrece peculiaridades notables respecto de los sindicatos en general, los cuales, por lo demás, también demandan este tipo de negociaciones con el Estado, aunque en esta hipótesis la cuestión se presenta a tres bandas como consecuencia del claro desdoblamiento que existe entre la Patronal y los Sindicatos, algo que precisamente falta en el campo, cuya característica es la de coincidir generalmente la condición de trabajador y la de empresario en una misma persona. tal situación mayoritaria es la que perfila la especialidad del sindicalismo agrario.

XI.- ¿QUE FUTURO PARA LA AGRICULTURA Y EL MUNDO RURAL?

1.- El Cambio

Jaime Loring ha tenido el mérito de plantearse en la citada Conferencia de El Escorial cuales van a ser los cambios que afectarán en esencia a ese díptico. Y llega a afirmar que "la historia de la humanidad en esta década del siglo XX está preñada y si auscultamos el feto que lleva en su seno, podremos prever con cierta aproximación cuales serán los rasgos característicos de la nueva sociedad a cuya gestación estamos asistiendo y de cuyo nacimiento quizá podamos ser testigos. La agricultura y el Mundo rural no serán sino un elemento más del colectivo social, con rasgos coherentes con el resto del colectivo. Es en este marco de razonamiento y de análisis generalizante donde hemos de situarnos". (20)

(19) No estará de más recordar aquí que en Estados Unidos existen varios Estados en los que se halla prohibido que la tierra pertenezca a sociedades mercantiles, lo cual prueba el peso del "personalismo agrario" y abona la tesis que estoy defendiendo de una Sociedad simplificada con notables rasgos personalistas que vendrían a diferenciarla de las comerciales.

(20) Ob. cit. p. 1)

2.- Los agricultores son conscientes del peligro que entraña, para ellos, el cambio

Parece como si el Mundo rural fuera ya consciente de que vive el final de una época y va comenzar otra etapa, bastante más difícil e incierta. La importante manifestación del 29 de septiembre de 1991 en París, con 200.000 agricultores en la calle encabezados por numerosos líderes políticos, animados por la sociedad francesa en general, comprendidos y justificados por los intelectuales de todas las tendencias, resultó plenamente significativa. Jean D'Ormesson escribía en el dominical siguiente de "Le Figaro", que "Durante decenas de años todo el mundo sabía que la condición campesina se hacía cada vez más difícil y, a veces, cruel. Francia ha sido durante mucho tiempo una civilización rural. Desde ahora, los agricultores, cuyo número no cesa de decrecer, constituyen una clase de gentes dejadas a su albur de la que nadie se ocupa porque el porvenir no trabaja en su favor... Para lo mejor y para lo peor, el campo no ha hecho más que retroceder delante de la ciudad... se manifiestan contra la política agrícola común, contra las concepciones europeas actuales" (21) Yo aclararía que es el Documento MCSarry el que ha desatado la protesta, porque hemos visto en él la línea dura que va a seguir el ajuste. Se nos quiere tranquilizar con créditos presupuestarios en favor del Mundo rural, pero los agricultores se rebelan contra la idea de ser considerados minusválidos que un Estado lejano ha de asistir o a ser tratados como los indios de una reserva conservada por razones humanitarias y culturales, todo ello a base de alabar los valores ancestrales del mundo rural y de decir que los campesinos cumplen una doble función, productiva y conservadora, etc. etc.

Saben por experiencia que las subvenciones, por regla general, llegan tarde y mal, aparte de que están condicionadas siempre al relleno y aportación de formularios y documentos de toda clase, los cuales les resultan poco simpáticos. En una palabra temen enfrentarse con la agricultura norteamericana, porque les constan que ese país no sólo tiene buenas tierras y buen clima, sino las mejores técnicas y, sobre todo, detenta en estos momentos el poder imperial único. Y lo mismo podríamos decir de otras agriculturas ultramarinas.

3.- El cambio en el escenario internacional

Efectivamente, el cambio producido en el escenario internacional en estos dos últimos años ha de afectarnos profundamente. Los dos acontecimientos decisivos han sido la guerra del Golfo, (1990) y el desplome del sistema comunista (1989-1991, por poner las dos fechas más decisivas, la de la caída del Muro y la del fracaso del golpe en la Unión Soviética). Aquella guerra fue ganada por el mundo democrático y más concretamente por los Estados Unidos que han llevado casi todo el peso -y por tanto también se han alzado con la gloria- de la contienda y de su final victorioso.

En conjunto, USA se ha convertido en la potencia dominante desde el punto de vista militar y económico, sin olvidar su influencia cultural y científica que, sobre todo gracias al cine, resulta considerable, lo mismo que lo son las Universidades americanas, entre otras cosas para el progreso tecnológico agrario. Paradójicamente, este apogeo militar estratégico no va acompañado por un apogeo económico, ya que la recuperación no acaba de producirse, más bien se habla de declinar americano. (22) Ello hace que los mercados exteriores resulten cada vez más necesarios a esa gran potencia agrícola que es USA, de todo lo cual se sigue que puede predecirse el triunfo de sus tesis en las negociaciones GATT y, por tanto,

21) Lo más positivo que he leído estos días es que se va a "lanzar" en París una fundación, participando en ello una treintena de personas importantes, ex ministros de agricultura, filósofos y universitarios, para reflexionar sobre el papel, en la aurora del siglo XXI, del "agricultor que alimenta al país después de haberlo creado".

22) Ver "Herald Tribune", 1-XI-1991, artículo de Jodie T. Allen "Americans are waking up to decline"

la liberalización para la cual se está ya preparando la CEE con la reforma McSarry y, antes, con las operadas en febrero de 1988. De hecho ya se ha logrado un acuerdo al más alto nivel -presidente USA y presidente CEE- para llevar adelante las negociaciones GATT, incluso en materia agraria.

El final de comunismo marxista está cargado de consecuencias. Ha caído finalmente el mito del colectivismo agrario que nunca funcionó en la práctica, pero que ilusionaba a algunos intelectuales y líderes políticos, en especial a los del país del Tercer Mundo que lo creían más adecuado a su historia o a sus costumbres (caso de Etiopía) o sencillamente más eficaz y, por supuesto, más adecuado para encuadrar y controlar el Estado a los campesinos. Incluso en España, en una ley como la andaluza de reforma agraria, se dio preferencia a las adjudicaciones a cooperativas de explotación en común de la tierra. (art. 65 de la Ley 8/1984 de julio). Todo esto se encuentra hoy periclitado. Yo diría más: el mito de la reforma agraria, tal como lo conocimos durante el largo período que va desde 1920 a 1980 aparece hoy en quiebra lo mismo en Europa que en Latinoamérica o en Asia. Se ha podido comprobar que la tentación igualitaria conduce a la ruina económica y a la pérdida de las libertades. Quisiera matizar esta afirmación: lo periclitado evidentemente es la reforma por distribución de la tierra o por su nacionalización, lo que no significa que se vaya a prescindir de la idea de distribución de rentas, olvidando el art. 9 de nuestra Constitución. Así hay que advertir que la reforma Mc Sarry comporta una dosis redistributiva, en cuanto protege a los pequeños productores y establece topes cuantitativos para los rebaños y las superficies protegidas lo que le está valiendo muchas críticas.

Si nos fijamos en lo que está pasando en los países liberados del "socialismo real", observaremos una tendencia general a la privatización de la tierra y de la agricultura y del comercio en general, es decir, de toda la economía. (23)

Ello influye decisivamente en Occidente, en las posturas por ejemplo de los partidos socialistas, que se encaminan rápidamente -como lo está haciendo el español y lo va a hacer el francés- hacia una socialdemocracia o, más todavía, a una especie de "liberalismo social".

3.- Las tres fases en la evolución de la agricultura

A).- Podríamos llamar a la primera de la agricultura tradicional en un mundo rural no modernizado y con poco apoyo estatal. Las características de esta sociedad han sido señaladas por Loring: aislamiento, autosuficiencia económica y social, cultura específica.

B).- La segunda fase sería consecuencia de la modernización y se concretaría en lo que llamaré agricultura empresarial fuertemente asistida por el Estado, la cual aparece como predominante durante los años 60, en la Europa comunitaria y en España. (24)

23) Aparte de la evolución polaca y húngara, en la URSS asistimos a la aparición de una Ley como la de la Federación rusa de 1990 sobre la tierra que propugna la privatización. Pero ha sido más efectiva la que ha tenido lugar en la República de Armenia, donde se registra un gran aumento de la producción agropecuaria, si bien se reclama por los agricultores que se privatice todo el conjunto de la economía lo más rápidamente posible para acabar con las disfunciones que produce la empresa familiar privada con un comercio de Estado por ejemplo.

Gorbachov no llegó a comprender la cuestión, al afirmar no se precisa la propiedad privada de la tierra para crear una economía de mercado. Según él bastaría con el arrendamiento a largo plazo, de modo que así se salvaría dogma marxista de la propiedad estatal de los medios de producción. He dicho repetidas veces que esta incomprensión le costó el atraso de su agricultura y en una buena medida su fracaso político que le ha llevado a ser sustituido por Boris Yeltsin al frente de los destinos de Rusia y de la nueva Comunidad de Estados Soberanos (CES). Buena prueba de ello es que Yeltsin anunciara en enero de 1992 una nueva ley de privatización de la tierra previa liquidación total de los Kholkholes. En definitiva, Yeltsin va a seguir el modelo chino, o sea, cerrar y liquidar las explotaciones colectivas. Eso era justamente lo que, muy modestamente, yo venía reclamando desde la publicación de mi libro "China otra perestroika", Madrid 1986, al comparar, en el último capítulo, las reformas de Gorbachov con las chinas mucho más decididas y coherentes.

24) La fecha del primer Plan de Desarrollo fué 1964, cosa que no debe olvidarse como prueba del gran mito desarrollista que se vivía por entonces en toda Europa y, por tanto, en España. Curiosamente, la primera

La división de la sociedad en dos grandes colectivos, el urbano y el rural, con pautas de comportamiento diferentes, con sistemas de valores diferentes, con una estructura de relaciones interpersonales diferentes continúa siendo válida. Según Loring, sin embargo, sería lo rural lo que habría sido rebasado. Más que a los términos de rural y urbano, en castellano, más que los conceptos de campo y ciudad, habría que recurrir sencillamente al número de habitantes que constituyen un núcleo de población. Las que eran sociedades diferentes, hoy están separadas por diferencias meramente cuantitativas. Por ello, según el mismo autor, con el que podemos estar de acuerdo, atribuyendo esta evolución a la idea de modernización, sería mucho más significativa la diferencia establecida por los sociólogos entre grupo primario y secundario. Esa modernización experimentada por los pueblos rurales a partir del desarrollo de los años 60 constituye un fenómeno complejo que podría definirse en conjunto como un cambio en el nivel de vida y tal desplazamiento ha de ser inscrito en un contexto histórico más completo, de alcance global. Este proceso global se refiere a la implantación progresiva del sistema burgués capitalista... la crisis de la agricultura a finales de los años 80 sería siempre según Loring la consecuencia de la implantación del modelo capitalista de forma generalizada. (25)

La tercer fase, en la que vamos a tener que entrar forzosamente y en la que nos guste o no, estamos ya empezando a sentirnos inmersos, por lo que se puede considerar propia de la década de los 90, sería la que me atrevo a llamar de la agricultura internacionalizada, también asistida aunque sea en menor grado, con especial atención a los más débiles y al mundo rural en general, realizado el apoyo de modo que no se perturbe el juego del mercado global. La llamo así, utilizando ese adjetivo de internacionalizada porque va a estar sometida fundamentalmente a una normativa supranacional y supracomunitaria, una verdadera normativa internacional y, además, habrá de ser capaz de competir con las agriculturas más avanzadas del mundo, en un escenario abierto y global, como el que seguramente derivará de los Acuerdos GATT. (26) Tal internacionalización se manifiesta por la circulación internacional de productos, capitales y hombres, así como por la de las empresas agroalimentarias, que implantan filiales y toman participaciones que han transformado el juego de poderes a escala mundial. Está en estrecha relación con el paso desde una economía agraria a otra agroalimentaria que repetidamente he citado en este trabajo y en otros muchos como la base actual del Derecho agrario y de cualquier enfoque relativo a ese tipo de cuestiones. (27)

Ya resulta de lo anterior que una característica de esa fase será la dualidad, que vengo describiendo a lo largo de todo este trabajo, entre agricultura y mundo rural, algo mucho más marcado que en la etapa o fase precedente.

Dado que esta agricultura competitiva a escala internacional se nos aparece como capitalista, en el momento de mayor éxito del capitalismo, conviene que meditemos sobre sus características o notas fundamentales.

4.- Las características de una agricultura capitalista

edición de mi libro "Derecho agrario", publicado en Madrid, es la de 1965 y en él exponía yo la concepción del mismo como un derecho de la empresa y de la producción agraria. Creo que, por primera vez, se definieron conceptos como el de empresa, empresario y explotación, instrumentos básicos para el progreso de la agricultura empresarial.

(25) Ob. cit. 4 y ss. Al final de ese interesante trabajo se contiene una amplísima nota bibliográfica sobre la crisis de la agricultura tradicional y su transición al nuevo modelo, fenómeno bastante bien estudiado en España por sociólogos y economistas.

(26) Un pequeño libro de M. Marloie se consagra a "L'internationalisation de l'agriculture française", París 1984, en el que podemos leer algo que, guardando las debidas proporciones dado el mayor adelanto de la agricultura francesa, se podría aplicar a la española: la modernización conduce a la internacionalización de la agricultura francesa y ésta se inscribe en un movimiento general que ha marcado a un número de actividades económicas sobre una parte importante del planeta, pero la tasa de internacionalización agrícola es superior a la de carácter general y pasa del 24,5% en 1951 al 76,5% en 1981. p. 25.

(27) Ver, de nuevo, el libro cit. en la nota anterior de las ps. 26 y ss.

Los principios básicos del modelo capitalista, señalados por Loring, serían:

A).- La rentabilidad del capital. En relación con ello ese autor afirma algo que coincide plenamente con nuestra visión del problema: "En los años de 1960 se generaliza en España la sustitución del concepto de propietario por el de empresario." (28) B).- La sustitución de factores de producción. La adopción de aquel principio ha conducido igualmente al cambio en las tecnologías productivas para responder, en un contexto democrático, a la constante reivindicación de mayores salarios. La productividad ha sido la variable que ha permitido compatibilizar rentas y salarios elevados. Ello conlleva una creciente dependencia de la agricultura respecto del sector industrial, por lo que aumentan las compras fuera del sector. (Las cuales se elevaron del 11% de la Producción Final Agraria a representar el 42%. Como consecuencia de ellos el valor añadido a precios de mercado ha pasado de ser el 88% al 57%). Consecuencia del aumento de la productividad ha sido, según la más pura lógica capitalista, la disminución de puestos de trabajo. (29) También podríamos citar la disminución del número de explotaciones y el incremento de la concentración y de la especialización.

Todo ello había de conducirnos a la crisis de superproducción que padecemos, la cual coexiste, por paradójico que parezca, con un déficit alimentario que afecta a cientos de millones de personas. Esta crisis ha sido expresamente invocada por Mc Sharry en su informe: "No es de extrañar, en estas condiciones, que la PAC se enfrente de nuevo a una grave crisis, crisis de confianza interna en primer lugar: los agricultores están desorientados y angustiados al comprobar que su situación se degrada, que los mercados están de nuevo desequilibrados, y que pueden surgir nuevas restricciones sin que nada de lo que se avecina deje vislumbrar una perspectiva nueva, un porvenir sin el cual ninguna actividad económica puede ejercerse de forma duradera. Se trata también de una crisis externa: pues las críticas y los conflictos se multiplican en el exterior. Nuestros socios comerciales, una parte de los cuales sostiene fuertemente su agricultura, toleran cada vez más difícilmente una PAC cuyos excedentes cada vez pesan más en los mercados mundiales" (30)

En mi opinión, lo que ha ocurrido es que la agricultura se ha internacionalizado sin que exista una ordenación internacional de la misma. Por esta razón lo que hoy contemplamos es un gran desorden internacional que las negociaciones GATT, si son rectas e inteligentemente conducidas, pueden remediar. (31)

Efectivamente, ese desorden que yo subrayo se comprueba con datos como el siguiente: a principios de la década de los 80, las dos terceras partes de las exportaciones agrarias procedían de países de la OCDE, mientras que los países en desarrollo contabilizaban casi la mitad de las importaciones... La modernización agrícola y la internacionalización de los patrones de consumo alimentario ha determinado que muchos países en vías de desarrollo se hayan convertido en importadores netos de productos agrarios, invirtiéndose así el equilibrio de los flujos mundiales de intercambio agrícola que caracterizó el período de entreguerras. Esta inversión

(28) Ob. cit. p. 10. El añade que en esa sustitución jugó un importante papel Acción Social Patronal. En realidad fueron muchos los factores en juego, todos los que contribuyen normalmente a una modernización.

(29) Durante los últimos 20 años, la productividad media del trabajo en la Comunidad ha aumentado menos del 4%, mientras que en el sector agrícola ha aumentado más del 6% por año. Cit. por Loring que lo toma de "La política agrícola de la CE", ed. Documentación europea 1982, p. 501.

(30) Tomo esta cita de Loring que se remite al documento sobre la "Evolución y futuro de la PAC. Documento de reflexión de la Comisión. Comunicación de la Comisión al Consejo, Bruselas, 1 de febrero de 1991.

(31) Llegado a ese punto, Loring señala que el modelo español de desarrollo capitalista de la agricultura se halla agotado como lo prueban los siguientes datos: a partir de 1980 se detiene la disminución del % de Valor Añadido sobre la Producción Final Agraria, situándose en el 57-58%; a su vez, los gastos fuera del sector se sitúan en el 42-43%. Y añade: "parece como si la capacidad del sector rural para adquirir sus inputs fuera del sector hubiera llegado a un tope insalvable". Ob. cit. p. 20.

resulta aún más patente si excluimos a Argentina, Brasil y Thailandia, casos especiales de integración en la nueva división mundial del trabajo en el comercio de productos agrícolas. (32)

Después de leer ese trabajo de Loring, mostrándome parcialmente de acuerdo con él, yo señalaría los siguientes límites al crecimiento capitalista o, si se quiere, al capitalismo como sistema:

A).- Los intereses ecológicos o del Medio Ambiente

Efectivamente, el crecimiento económico no puede ser indefinido porque lo impide, en primer término, la teoría ecológica, hoy ya suficientemente desarrollada y con datos experimentales que dotan de plena credibilidad a la mayor parte de sus afirmaciones y a sus advertencias para el futuro. Veamos algunas de éstas: "después de la primera 'Jornada de la Tierra', 1970, hace 20 años, el mundo ha perdido cerca de 200 millones de has. de cubierta forestal, o sea una superficie prácticamente equivalente a la parte de los Estados Unidos situada al este del Mississipi. Los desiertos han ganado terreno, apoderándose de unos 120 millones de has., o sea más que la superficie actualmente cultivada en China. Millares de especies vegetales y animales con las que compartíamos el planeta han desaparecido. En dos decenios, la población mundial ha aumentado en alrededor de 1,6 miles de millones de habitantes. Los agricultores han perdido sobre el conjunto del globo terráqueo 480 mil millones de toneladas de capa arable, o sea el equivalente de la superficie de las tierras cultivadas en la India". (33)

La tesis de Lester R. Brown, que lleva una porción de años luchando en defensa de los suelos de cultivo contra la erosión y, en general, en defensa del Medio ambiente, es la de que "la situación actual -que difícilmente podría ser más sombría- se debe al conflicto entre economía y ecología. Según los economistas el progreso técnico es capaz de hacer retroceder toda clase de límites. Esta opinión predomina tanto en los medios industriales y financieros como en el seno de los gobiernos y de las organizaciones internacionales de desarrollo. A la inversa, los ecologistas estudian la relación entre los organismos vivos y su medio. Para ellos, el crecimiento es una curva en S... ellos piensan en términos de ciclos cerrados, el hidrológico, el del carbono, el del nitrógeno, por no citar más que algunos. Consideran que todos los procesos de crecimiento son limitados, confiando en los límites naturales del ecosistema del planeta" (34)

Lester R. Brown señala el contraste existente entre los indicadores económicos-crecimiento durante los 80 al 3% medio anual -y los ecológicos mundiales, aunque las contabilidades nacionales sólo tiene en cuenta los primeros... Estamos consumiendo nuestro capital natural a una tasa alarmante que es lo contrario de una economía ecológicamente viable. (35)

En definitiva de lo que se trata es de lograr una adecuada transacción entre presente y futuro, entre nuestros intereses egoístas y los de las futuras generaciones que han de sucedernos en este planeta. Hallar el término medio, le *juste milieu*, como lo dice otro de los autores del libro, Alan Durning, debe ser nuestro objetivo. Por lo tanto, añado yo, cada día habremos de tener más en cuenta este límite de la ecología a la lógica del crecimiento capitalista que, hasta la fecha, se tenía por universalmente admitida y se consideraba

el único criterio válido.

B) El Tercer Mundo

Alan Durning expone de mano maestra los grandes contrastes: entre los mil millones de individuos que viven con un lujo sin precedentes y otra cifra equivalente que viven en la privación... Apela a los valores tradicionales que son la probidad, el trabajo bien hecho, la amistad, la familia, el sentido de la comunidad... todos los cuales han sido frecuentemente sacrificados y yo diría que precisamente han sido y aun sigue siendo en parte los valores típicos del mundo rural, esos valores ancestrales de que se habla.

El autor demuestra estadísticamente que aquellos valores típicos del capitalismo como la codicia ilimitada, el lujo, la sobrealimentación, el consumismo en general, la lucha competitiva, el culto al dinero etc. etc. no conducen a la felicidad...

"El sistema agroalimentario de los países ricos basado en altos consumos de carne -e indirectamente del 40% de los cereales producidos en el mundo que son necesarios para alimentar los animales consumidos- es el más destructivo. Tal sistema que lanza sus tentáculos a los cuatro rincones del planeta no es más que parcialmente el producto de fuerzas agronómicas. Es también el resultado de políticas agrícola y de normas de salud- que favorecen a los grandes productores, las subvenciones gubernamentales masivas en favor de las aguas de riego en el Oeste y de una red de autopistas que hacen el transporte por camión económico trasladando los impuestos a los demás usuarios"

Por el contrario, el estudio más amplio jamás realizado sobre la alimentación humana ha demostrado que una dieta casi vegetariana conteniendo entre un 10 y un 15% de calorías provenientes de cuerpos grasos, es la más sana". (36)

En otro importante artículo de ese libro de R. Brown, Sandra Postel y Christopher Flavin proponen remodelar la economía mundial como reza el título de su estudio. (37) "No se puede afirmar -dicen- que una economía haya tenido éxito cuando su prosperidad se conquista en detrimento de las generaciones venideras y cuando la capa de los pobres continúa engrosando. Teniendo en cuenta que los hechos muestran cada vez más que la degradación del Medio y la decadencia económica se alimentan el uno al otro, podemos mantener que el destino de los pobres y la suerte del planeta se hallan indisolublemente ligados"... Dos de las principales fuerzas que rigen las perspectivas actuales de los países en vías de desarrollo son el peso insoportable de la deuda externa y las decenas de miles de millones de dólares de ayuda al desarrollo. En 1989, la deuda externa del TM era de 1,2 billones dólares, o sea, el 44% del total PNB... La falta de capitales ha hecho que esos países no hayan podido atender la protección de los bosques, la preservación de los suelos, la mejora de la irrigación, las tecnologías más económicas en energía, o las disposiciones antipolución. Pero aún, la deuda les ha obligado a esquilmar los recursos naturales... Un fuerte alivio de esa deuda es, pues, una condición previa para una economía mundial que sea ecológicamente viable, como la que quieren los conservacionistas. Sólo una pequeña parte de la ayuda va en este sentido. El Banco Mundial, fuente de fi-

36) El artículo de Durning se titula, en esta edición francesa del libro de R. Brown, "Le juste milieu", ps. 249 y ss.

"La escala mundial de consumo de alimentos comporta tres niveles. En el primero, los 630 millones de personas más pobres del mundo están, si creemos al Banco Mundial, en la incapacidad de procurarse una alimentación sana. En el segundo, los 3,4 miles de millones de comedores de cereales de la clase media disponen de bastantes calorías y de una cantidad suficientemente amplia de proteínas vegetales, lo que hace su alimentación de base la más sana de todas... La cumbre de la escala está ocupada por los comedores de carne que sacan de los cuerpos grasos más del 40% de sus calorías. Estos 1,25 miles de millones comen tres veces más grasas por persona que los otros cuatro miles de millones (millards) principalmente porque comen demasiada carne roja." Ob. cit. p. 258.

Como cosa curiosa podríamos citar aquí la polémica en Francia y Estados Unidos sobre si el consumo de *foi gras* es bueno o malo para el corazón, ya que existen científicos franceses que aseguran su bondad... Ello prueba la importancia enorme que tiene hoy para la agricultura la ciencia de la alimentación.

37) Ob. cit. p. 279 y ss.

32) La cita es de Goodman y Redelift "Examen crítico de la crisis agrícola internacional" que tomo también de Loring ob. cit. p. 22.

33) Lester R. Brown, "L'état de la planète", París 1991, recopilación de un conjunto de artículos, el primero de los cuales se debe al especialista citado, bajo el título, "Un nuevo Orden Mundial", p.4.

El Rey Don Juan Carlos, con motivo de la presentación en Madrid el día 26 de octubre del documento "Cuidar la Tierra. Una estrategia para el futuro de la vida", pidió un compromiso ecológico para preservar el medio ambiente, avalando con su presencia, junto con la Reina, las tesis y propósitos de aquel importante documento.

34) Ob. cit. p.4.

35) Existe ya un índice de desarrollo humano (IDI) y otro index of sustainable economic welfare (ISEW). Un tercer indicador, el consumo de cereales por persona refleja, de manera particularmente precisa la evolución del bienestar en los países de débil renta per capita. Ob. cit. p.11.

nanciación la más importante, carece de una visión coherente de lo que es una economía viable y sus prioridades para los préstamos van frecuentemente en contra de su instauración... Los organismos de ayuda bilateral hacen algo parecido... A escala nacional nos encontramos con la imposibilidad de integrar los costos debidos al Medio en las decisiones privadas...

Citan el ejemplo de Costa Rica que eliminó el grave problema de su deuda mediante la compra por los holandeses de la misma -33 millones de dólares- a cambio de 10 millones en inversiones locales en la repoblación forestal, la gestión de zonas verdes, y la conservación de suelos... Otra idea sería la creación de uno o varios fondos internacionales del Medio... Otra, la reorientación de las incitaciones gubernamentales, los impuestos verdes... pero, con todo, lo más importante será conseguir, como ya se ha dicho, que los políticos y los economistas cambien sus opiniones en torno al crecimiento económico como panacea para resolver los problemas del paro, de la pobreza, de las industrias en decadencia, de las crisis presupuestarias y de una multitud de males sociales. Poner en cuestión la sabiduría del crecimiento es casi blasfematorio... (38)

C) Un capitalismo humanizado y compensado.

Jaime Loring, en su citado trabajo, (39) muestra una sensibilidad especial para el problema del TM, llegando a decir que cada día se ahonda más el foso entre los mundos a que ya nos hemos referido anteriormente y llega a predecir que si en el actual TM surge un líder que no sea como Saddam, con más verdad en su mensaje, podría agrupar a los países que se encuentran sometidos a explotación y "previsiblemente las murallas de Roma no resistirán el ataque de los bárbaros, que en esta ocasión no bajarán de las brumas del Norte; sino que vendrán de los desiertos del sur". (40) Y añade: "El modelo capitalista ha demostrado ser el más eficaz para conseguir el crecimiento económico. Ha conseguido en 250 años, lo que no se había hecho en 2.500 años. Lo que no está demostrado es que pueda seguir siendo viable en el futuro y no por falta de eficacia, sino todo lo contrario, por exceso de eficacia. Es preciso desplazar las metas del desarrollo hacia otros horizontes. El universo cultural del TENER que ha dominado a la humanidad debe ser sustituido por el universo cultural del SER. Se trata de definir nuevos parámetros de desarrollo que afecten directamente al hombre mismo, más bien que a las cosas que el hombre pueda tener.

La agricultura y la sociedad rural han vivido en un tiempo más corto que la industria y la sociedad urbana el proceso de desarrollo capitalista. Lo comenzaron más tarde y lo han agotado antes; por ello constituye un objeto privilegiado de observación del nuevo universo cultural que, según los síntomas apreciables, está emergiendo ante nuestros ojos." (41) El tema es apasionante y nos concierne de modo muy directo a quienes nos ocupamos de cuestiones agrarias, pues la cuestión fundamental es ésta: ¿procede aplicar la economía de mercado pura y simplemente al sector agrario como lo pretenden ciertas posiciones negociadoras en torno al GATT- o más bien hay que rectificar en este caso por razón

38) Ob. cit. de la que hemos tomado literalmente esa serie de observaciones.

39) P. 25.

40) Una profecía que recuerda la hecha hace años por Antoine de Saint-Exupéry, en su obra "Citadelle", donde alude poéticamente a esos "bárbaros que vendrán de las arenas del Sur".

41) Con estas palabras llenas de sentido profético termina su trabajo el ilustre economista que he citado repetidamente en el texto, recordándonos el famoso juego de palabras y de filosofías de Gabriel Marcel "el Ser antes que el Tener, no menos que las tesis personalistas de Emmanuel Mounier y ¿por qué no decirlo?, las posturas de S.S. Juan Pablo II, especialmente concretadas en su última Encíclica "Centesimus Annus": "Hoy todavía se dan casos de capitalismo salvaje en los que se ignora la más elemental justicia en materia de trabajo de los menores o de las mujeres, de horarios y de legítima retribución". Afirmaciones como ésta abundan en la Encíclica cit. y en otras anteriores, así como en Discursos del Papa en los que ha advertido de que la caída del socialismo real no debe hacernos creer que haya triunfado el capitalismo como tal.

de la materia y, lo que es más difícil, hasta donde debe llegar la rectificación o compensación del capitalismo y por qué medios debe operarse para no dañar el juego del mercado de modo sustancial?...

Como se ha dicho en tantas ocasiones, la agricultura presenta una desventaja natural con respecto a los demás sectores productivos y ello justifica preceptos como el art. 39 del Tratado de Roma o el art. 130 de la Constitución española que disponen una acción especial para la modernización y desarrollo de este ámbito a fin de equiparar sus rentas con las de los demás. Generalmente se estima que el proteccionismo agrario está plenamente justificado.

Creo que vale la pena en este momento histórico, cuando tanto se cuestiona la protección a la agricultura, repasar los argumentos que pueden utilizarse a favor de tal protección: como lo ha escrito Sergio Ventura, la agricultura se basa en productos naturales y ha de desarrollarse allí donde se encuentran. Mientras que la industria se caracteriza por la concentración y por la separación de los actores de la producción, aquella por la diversidad y la dispersión de explotaciones y porque los factores de producción están raramente separados. El ritmo de las producciones, bastante lento se desarrolla -salvo excepciones- bajo el imperio de la ley de los rendimientos decrecientes, no aumenta, pues, a voluntad del empresario... se caracteriza por la larga duración de los ciclos de producción. Sus producciones sufren fluctuaciones, a veces importantes de un año a otro, con variaciones de precios, generalmente más fuerte que las fluctuaciones de la oferta... En un mercado agrícola, cuando la demanda es rígida, el valor monetario de la cosecha disminuye cuando la producción aumenta (ley o efecto de King). Ya se sabe que para la mayor parte de los productos agrícolas la demanda no es elástica. Además, la producción presenta "puntas de temporada" y los productos son casi todos perecederos. (42)

Podríamos añadir el corolario de que la demanda se concentra frente a los agricultores, sobre todo hoy con las Centrales de Compra de las grandes superficies de venta, mientras que la oferta es dispersa. (Así, en Francia, una Central de compras de 3 grandes almacenes o cadenas de distribución se enfrenta con la interprofesional lechera sin querer forma parte de la misma, como lo señaló el prof. Lorvellec en el Congreso de Derecho agrario de Oviedo, 28 septiembre de 1991). Una característica actual es la de la dependencia de las empresas productoras respecto de las transformadoras y, aún más, de las distribuidoras.

Tampoco debe olvidarse que los costes de producción varían enormemente de un continente a otro o quizá entre diversos países y regiones. De este modo, en un mercado internacional los europeos han de enfrentarse con los cereales argentinos que prácticamente se obtienen sin abono ni agua de riego o con productos de Tailandia, país de bajos salarios, con coste mucho menores de Seguridad social, etc.

Por otra parte, aunque los costos sean más elevados, tampoco puede cada país dejar de producir "en casa" una parte relativamente importante de sus alimentos -un 70 o al menos un 50%- por temor a guerras, catástrofes, etc.

Aún podría añadirse que las estructuras productivas son fruto de la herencia de muchos siglos, durante los cuales, en muchos casos, los padres han ido dividiendo las fincas y las explotaciones entre los hijos a quienes querían por igual o a quienes por tanto habían de dejar para después de su muerte un modus vivendi, un puesto de trabajo; por todo ello no resultan en repetidas ocasiones de tamaño y de disposición racionales como las industriales, por donde viene el problema del minifundismo. A veces, se trata de grandes extensiones que se han adquirido no para hacerlas producir sino para invertir en busca de prestigio social o ahora más bien de plus valías, como ocurre en Brasil, donde existe por ello un problema de reforma agraria importante.

42) "Principios de droit agraire communautaire", Bruxelles 1967, p. 16.

Las estructuras humanas acusan el retraso cultural del mundo rural, con muchas menos oportunidades educativas que la ciudad, por lo que escasean los verdaderos empresarios en el campo, así como los obreros cualificados, sin olvidar los graves problemas de control de la productividad de la mano de obra.

Así pues no cabe un liberalismo puro en materia agroalimentaria. Por una parte ha de actuar el proteccionismo equilibrador en beneficio de todo el sector, aunque tal beneficio se acentúe respecto de cierto tipo de explotaciones, como ocurre en las Propuestas de MC Sharry que tomas en consideración a los "pequeños productores", pero, insisto: reservar a éstos la protección sería anticonstitucional lo mismo en España que en la CEE, quiero decir, respecto de ésta, que ello iría contra la letra y el espíritu del Tratado de Roma. Y lo mismo digamos a escala internacional. Las negociaciones GATT no pueden implantar un liberalismo total sino reconocer el principio de la protección con dos condiciones: a) que sea equivalente en todo el mundo para lo cual existen ya creada por la OCDE la unidad de medida universal del proteccionismo (ES). Esta equivalencia se complica si tenemos en cuenta que al lado de los precios existen hoy multitud de ayudas directas o indirectas practicadas por los estados nacionales o por sus Regiones o Comunidades Autónomas. Finalmente insistiré en que la equivalencia supone tener en cuenta los costos; b) que ese proteccionismo se aplique de forma que no venga a distorsionar los precios, tal como lo pretende el sistema nuevo Mc Sharry de ayudas por hectárea en lugar de las antiguas ayudas al producto típicas de la PAC.

* Lo que no puede admitirse es la supresión total de la protección y por tanto la ruina del agricultor europeo. El Congreso de Derecho Agrario del CEDR de Estrasburgo (Abril de 1992) ha aprobado una conclusión por virtud de la cual se pide a la CEE que antes de firmar los Acuerdos GATT consulte al Tribunal de Justicia de Luxemburgo para comprobar que aquellos no lesionan el Tratado de Roma, cuyo art. 39 exige "precios justos para la población agrícola".

Antes hablábamos de la ayuda al Tercer Mundo. También ésta debe ser equitativamente repartida entre los miembros del GATT, del mismo modo que habrán de unificarse los criterios y costos ecológicos, de sanidad animal y vegetal, criterios de calidad, etc.

En definitiva, las negociaciones GATT no deben contemplarse como una simple supresión de subvenciones sino como la instauración de un orden agroalimentario mundial que afecte a los eventuales Acuerdos de Productos, stocks estratégicos para la ayuda alimentaria, normas unificadas en muchos campos como los ya citados de sanidad y calidad, juego limpio en cuanto a la competencia internacional. Códex alimentario mundial, códigos de buena conducta... (43)

Dicho ésta hay que concluir que el futuro de la agricultura pasa desde luego por la progresiva ampliación e internacionalización del mercado agroalimentario y por el desarrollo de la iniciativa privada a todos los niveles, aunque este capitalismo -que excluye para siempre el colectivismo agrario totalitario- haya de ser no un capitalismo salvaje como aquel tan duramente condenado por la "Centesimus Annus", de nuestro Pontífice Juan Pablo II, sino un capitalismo de rostro humano, rectificado y compensado en lo necesario para

lograr un equilibrio entre interés individual e interés general, (coherentemente con el equilibrio entre derecho de propiedad y función social proclamado por el art. 33 de la Constitución española), equilibrio que es la condición de todo progreso basado en la Justicia.

Sin embargo, no creo que haya alternativa a esta solución de la iniciativa privada y del mercado, como parece soñar más que demostrarlo Loring, al hablarnos de un nuevo universo cultural. (44)

El mundo parece marchar con paso firme por aquel camino liberal, de propiedad privada, de mercado, con predominio de las sociedades de capital -únicas que verdaderamente han tenido éxito en la historia- de aumentos de productividad gracias al gran progreso tecnológico que estamos viviendo, de internacionalización. (45)

Podría decirse, sin embargo, con William Pfaff, que hay tres modelos de capitalismo hablando en términos generales, aunque para la agricultura quizá no sirvan exactamente estos conceptos: el norteamericano reganiano que ha sido el más duro desde el punto de vista social y quizá por ello o por los gastos tan elevados de defensa que USA ha tenido que soportar para el gendarme del mundo, el menos exitoso; el alemán o de la Europa del Norte -de lo que el francés Michel Albertha llamado Rhineland- con mejor Seguridad social y mejores subsidios de desempleo, con mayor fuerza negociadora en los sindicatos, lo que le permite buscar el consenso social a través de la participación de los trabajadores y de la contratación colectiva. El japonés será el tercero, exigente en el trabajo, sin huelgas perturbadoras para las industrias, con una moral de disciplina y amor a la empresa, de la que reciben grandes beneficios en forma de pensiones y otros tipo de ayudas, es decir, con sentido comunitario, con austeridad personal y gran espíritu de ahorro, muy superior a los demás.

Hasta cierto punto esos tipos se reflejan en la agricultura, muy proteccionista la japonesa como lo venimos afirmando, también proteccionista la europea comunitaria hasta las reformas MC Sharry, ambas muy ligadas a la pequeña y mediana explotación familiar, o sea, fundamentalistas en el sentido de conceder a esa estructura el papel supraeconómico de base sólida de la democracia y de una cultura especial que se quiere preservar a toda costa, más imbuida de economicismo la anglosajona, según lo vimos en el lugar oportuno, al tratar de las 3 agriculturas. (46)

Es evidente, que sobre todo en el modelo comunitario, las rectificaciones y compensaciones existen: a ellas pertenece el favor por la explotación familiar en agricultura, un tipo de empresa que -repetimos alcanza en España gran parte de toda la estructura productiva. Tengamos en cuenta que ese

44) Puedo exponer mi propia experiencia personal, cuando en los años 60 y 70, luchaba por promover en España la "empresa comunitaria", debida a la influencia del personalismo de Mounier que alcanzó cierto predicamento en América Latina. Tal empresa representaría la tercera vía, tan buscada por todos los reformadores, una vía ni colectivista, al modo soviético, ni capitalista, un tipo de empresa-contemplado por el art. 21. de la Ley de Reforma y Desarrollo agrario refundida en 1973-, en la que el capital y el trabajo se habrían de unir en cada socio, es decir, que la condición de socio va ligada al trabajo personal, con lo cual nos situábamos en ese universo cultural del SER. Como Presidente del IRYDA la impulsé en varios Decretos de Transformación de Grandes Zonas Regables, como los de las Marismas, pero lo cierto es que ese tipo de empresa-SAT o Cooperativa-incluso en la forma superior que yo buscaba de empresa comunitaria "técnico-laboral", asociando a Ingenieros con trabajadores manuales, ofreciéndoles tierra de cultivo en las óptimas condiciones en que lo hace el Instituto, no obtuvo ningún éxito. Apenas se constituyeron unas cuantas que se podían contar con los dedos de una mano. Ello me hizo pensar que tratar de salirse del cauce de la pura iniciativa privada individual, motivada por el "insaciable espíritu de codicia" que caracteriza al hombre según Aristóteles, era perder el tiempo. Lo único posible, en mi opinión, es establecer correcciones y compensaciones.

45) Otro gran país, de 850 millones de habitantes, la India se está orientando ahora mismo por este camino mediante una serie de privatizaciones y desregulaciones, igual que lo hace, desde otro punto de partida, el conjunto de países del este y llegará un momento en que China lo seguirá también, habiendo empezado ya la liberalización de su agricultura y la libertad en las "zonas especiales" de la costa.

46) Utilizo el artículo de ese columnista norteamericano en el "Herald Tribune", "American pauperization was not part of the bargain", 6.12.1991.

43) Ralf Dahrendorf ha señalado que "los vientos de las relaciones internacionales soplan por todos los rincones y grietas de la política económica. Desde luego, afectan a cualquiera que se dedique a redistribuir riqueza, organizar transferencias y reforma de estado del bienestar". Y en otro lugar, también con referencia a lo que él llama "La agenda liberal" observa: "La más difícil, insoluble e importante de todas las cosas que hay que hacer se refiere al Tercer Mundo... el crecimiento de unos ha dejado atrás a otros... el mundo desarrollado de la OCDE constituye una minoría en el conjunto de la humanidad. La abrumadora mayoría de los seres humanos son pobres y desgraciados. "El conflicto social moderno Ensayo sobre la política de la liberal", Madrid 1990, p. 205.

Todo ello me recuerda la frase de Karl Popper cuando visitó España el verano de 1990: "Los países desarrollados están en condiciones de acabar con el hambre en el mundo". Quizá éste debería ser el objetivo más importante a conseguir con las negociaciones GATT.

tipo de empresa es personalista, en cuanto sus miembros trabajan al mismo tiempo que son poseedores del capital o esperan poseerlo por herencia, estando empapadas de afecto y sentido de cooperación las relaciones entre sus miembros.

Ahora bien, la típica explotación familiar que ahora se llama por algunos neocaritativa, está sometida a cambios que van en el sentido de reducirla al núcleo de padre e hijo, de pasar "de la institución al contrato" en cuanto esas mismas relaciones se contractualizan en forma de relación laboral con o sin salario diferido o de contratos de colaboración, etc. Debe decirse, además, que las explotaciones familiares en no pocos casos ofrecen las ventajas o aspectos positivos de la empresa capitalista con una racionalización y una productividad exactamente igual que las grandes empresas, a veces más elevada por cuanto resulta más fácil el control del trabajo personal. No obstante el aroma familiar persiste. (47)

Todo el mundo rural y su evidente protección se pueden exhibir asimismo como otra prueba del fenómeno personalista, pues ya sabemos que sus patrones culturales no son tan capitalistas como los de la ciudad, en parte por el predominio de ese tipo de empresas familiares, artesanas, cooperativas, en parte por la herencia de aquellos valores ancestrales en otro lugar aludidos. (48)

Podríamos citar como nuevos elementos de corrección la misma SAT o Sociedad Especial Agraria que yo he descrito anteriormente en cuanto viene a ser una cooperativa simplificada, así como las organizaciones interprofesionales a las que me he referido, pues no tienen paralelo en la industria y los servicios.

Pero no nos engañemos, todos esos matices personalistas no llegan a excluir el carácter empresarial capitalista de la agricultura moderna, mientras que se ha de constatar una progresiva "mercantilización" de este tipo de actividad, respecto de la cual los anglosajones hablan del *commercial farming*. Veamos un hecho importante: mientras el Código de comercio excluye de su ámbito las ventas de cosechas y ganados hechas por los labradores y criadores, el Reglamento de la Ley de Contratación de Productos agrarios de 1981 califica de mercantiles a todos los contratos regulados o afectados por aquella. No es lo mismo una venta de cosechas

pura y simple que un contrato de los llamados de "producción" en cuya virtud el agricultor se limita a sembrar y regar, corriendo todo lo demás a cargo de la empresa que posee la fábrica deshidratadora de alfalfa, por ejemplo.

Hay otro aspecto de la cuestión que aumenta cada día de importancia: las faenas o labores contratadas con empresas de servicios, de tal modo que el agricultor aparece ya como un intermediario que, por una parte, contrata la siembra directa o cuasi directa, por ejemplo y que, más tarde, llama a la máquina cosechadora, limitándose él a faenas secundarias de cultivo y, por supuesto, a la toma de decisiones.

El futuro, pues, corresponderá a la agricultura empresarial, profesionalizada, tecnificada, especializada, informatizada, fundamentalmente privada e individualista, que produce para el mercado, integrada con las empresas transformadoras y de distribución en el complejo agroalimentario, inserto asimismo el empresario de forma creciente en asociaciones de productividad y cooperación en general igual que en organizaciones profesionales agrarias, hasta llegar a un diálogo periódicamente institucionalizado con los Poderes Públicos, agricultura internacionalizada a competir con las de todo el mundo, en un mercado que habrá de regularse relativamente, al servicio de la libre competencia, pero también para evitar excesivas fluctuaciones, con subsidios nacionales que no distorsionen a niveles internacionales la libre formación de los precios y con ayudas especiales reservadas al mundo rural y a sus agricultores más débiles que verán retribuida su función de guardianes de la naturaleza, paralela a la función productiva, así como se desarrollarán en ese mundo actividades alternativas y producciones no alimentarias, con creciente atención a la defensa y protección del Medio ambiente y de los Recursos Naturales a fin de sostener la productividad para el futuro y también, a escala mundial, de los países menos desarrollados, mediante ayudas alimentarias indispensables y transitorias y una normativa especial que fomente su producción agroalimentaria y sus potencialidades exportadoras, para acabar con el hambre, todo ello dentro de un nuevo orden jurídico internacional agroalimentario.

El futuro, pues, corresponderá a la agricultura empresarial, profesionalizada, tecnificada, especializada, informatizada, fundamentalmente privada e individualista, que produce para el mercado, integrada con las empresas transformadoras y de distribución en el complejo agroalimentario, inserto asimismo el empresario de forma creciente en asociaciones de productividad y cooperación en general igual que en organizaciones profesionales agrarias, hasta llegar a un diálogo periódicamente institucionalizado con los Poderes Públicos, agricultura internacionalizada a competir con las de todo el mundo, en un mercado que habrá de regularse relativamente, al servicio de la libre competencia, pero también para evitar excesivas fluctuaciones, con subsidios nacionales que no distorsionen a niveles internacionales la libre formación de los precios y con ayudas especiales reservadas al mundo rural y a sus agricultores más débiles que verán retribuida su función de guardianes de la naturaleza, paralela a la función productiva, así como se desarrollarán en ese mundo actividades alternativas y producciones no alimentarias, con creciente atención a la defensa y protección del Medio ambiente y de los Recursos Naturales a fin de sostener la productividad para el futuro y también, a escala mundial, de los países menos desarrollados, mediante ayudas alimentarias indispensables y transitorias y una normativa especial que fomente su producción agroalimentaria y sus potencialidades exportadoras, para acabar con el hambre, todo ello dentro de un nuevo orden jurídico internacional agroalimentario.

El futuro, pues, corresponderá a la agricultura empresarial, profesionalizada, tecnificada, especializada, informatizada, fundamentalmente privada e individualista, que produce para el mercado, integrada con las empresas transformadoras y de distribución en el complejo agroalimentario, inserto asimismo el empresario de forma creciente en asociaciones de productividad y cooperación en general igual que en organizaciones profesionales agrarias, hasta llegar a un diálogo periódicamente institucionalizado con los Poderes Públicos, agricultura internacionalizada a competir con las de todo el mundo, en un mercado que habrá de regularse relativamente, al servicio de la libre competencia, pero también para evitar excesivas fluctuaciones, con subsidios nacionales que no distorsionen a niveles internacionales la libre formación de los precios y con ayudas especiales reservadas al mundo rural y a sus agricultores más débiles que verán retribuida su función de guardianes de la naturaleza, paralela a la función productiva, así como se desarrollarán en ese mundo actividades alternativas y producciones no alimentarias, con creciente atención a la defensa y protección del Medio ambiente y de los Recursos Naturales a fin de sostener la productividad para el futuro y también, a escala mundial, de los países menos desarrollados, mediante ayudas alimentarias indispensables y transitorias y una normativa especial que fomente su producción agroalimentaria y sus potencialidades exportadoras, para acabar con el hambre, todo ello dentro de un nuevo orden jurídico internacional agroalimentario.

48) "En los pueblos rurales de Rusia y Polonia comprar y vender por ganancias personales, incluidos los propios servicios, va contra las viejas tradiciones. Rusia necesita distribuir la tierra como en Polonia..." Richard Critchfield en el "Herald Tribune", 22-X-1991. Observaciones de ese tipo son frecuentes entre quienes se ocupan del mundo rural.

En la cumbre de Maastricht-11 diciembre 1991 se ha acordado que las subvenciones a industrias específicas requerirán la unanimidad, lo cual se ha visto como una "protección contra el proteccionismo" ("New York Times", editorial reproducido en el "Herald Tribune", de 13.12.1991). He ahí una diferencia importante respecto del proteccionismo agrario que, no obstante la reforma Mc Sharry, sigue siendo operativo.

PRESENTACION

El día 15 de abril de 1991 se celebró en Valladolid, en el salón de conferencias de la Caja Rural del Duero, un Seminario Internacional sobre "El papel de las Regiones en la Política Agraria Común", que tuve el honor de coordinar. Fue una iniciativa del Grupo de Estudios sobre Administración y Política de la Agricultura, del Grupo Europeo de Administración Pública, integrado en el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. La organización fue asegurada por el departamento de Derecho Administrativo y Derecho Internacional Público de la Universidad de Valladolid, y se contó con la colaboración económica del programa "Erasmus" de la Comunidad Europea, la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León y la citada Caja Rural del Duero.

El Grupo de Estudios sobre Administración y Política de la Agricultura, del GEAP, está formado por un conjunto de profesores de varias Universidades europeas especialistas en Derecho público -especialmente en Derecho administrativo- y en Ciencias Administrativas o "Administración pública", desde una perspectiva no jurídica, sino propia de la Ciencia política, la Sociología, la Teoría de la Organización, la Economía, etc... Su presidente es el Dr. B.J.S.HOETJES, del Departamento de Administración Pública de la Universidad de Leyden (Holanda).

Desde hace unos años este Grupo realiza trabajos sobre Política y Administración de la Agricultura, intercambiando las diversas experiencias de los países europeos al respecto. A tal efecto celebra reuniones periódicas como las tenidas en los últimos años en Lovaina (1988), Chester (1989), Copenhague (1990) y La Haya (1991). El Seminario de Valladolid, en el que participaron más de un centenar de asistentes, tuvo lugar con ocasión de otra reunión del Grupo, dentro de un plan preparatorio de la organización de cursos de postgrado acogidos al Programa comunitario "Erasmus".

Como coordinador del Seminario de Valladolid me complace expresar mi satisfacción y la de todo el Grupo por

la benévola acogida que nuestros trabajos han encontrado en esta Revista, a la que me siento ligado por la amistad desde sus orígenes y con la que he tenido el honor de colaborar en otras ocasiones.

El lector puede encontrar aquí reunidas varias exposiciones del *status quaestionis* de la participación de las Regiones en la PAC, relativas a varios Estados miembros de la CEE, que por su diversidad de estructura y de tradiciones jurídicas internas, proporcionan una muestra significativa del conjunto de la situación. Como ejemplo de Estado unitario con sólo Regiones "administrativas", Francia; los casos de Italia y España son también de Estados unitarios, pero con Regiones "políticas"; Bélgica, con toda su peculiar complejidad, es ya un ejemplo límite que se sitúa aún dentro del Estado unitario, con Regiones "políticas", con muy elevado grado de autonomía y de protagonismo político, pero que casi ha dado el paso hacia su conversión en Estado Federal; finalmente, Alemania, es, dentro de la Comunidad Europea, el paradigma del federalismo, donde las regiones, los Länder, son ya verdaderos Estados y no meras Regiones con autonomía política más o menos acusada. Aun dentro de la limitación que la naturaleza y duración del Seminario impuso a las diversas ponencias, esperamos que su publicación será de utilidad para una información comprendida y comparativa en la materia.

No debo concluir estas líneas sin agradecer a José María de la Cuesta Saenz, director de esta Revista, su muy estimable colaboración en el siempre arduo trabajo de traducción de los originales franceses, una muestra más de la constante generosidad con la que saca adelante esta publicación con un esfuerzo para mí tanto más admirable cuanto habitualmente pasa desapercibido, sin que él la conceda además importancia alguna.

Valladolid, 27 de febrero de 1992

LA PARTICIPACION DE LAS REGIONES FRANCESAS EN LA ELABORACION Y EJECUCION DE LA POLITICA AGRICOLA COMUN EUROPEA

Francis Chauvin*

Para los franceses, tratar de la participación de las regiones en la elaboración y ejecución de la política agrícola común europea resulta un tema sorprendente e incluso un reto difícil de afrontar. Consideran que esta política está definida por las autoridades de Bruselas y aplicada por los servicios del Estado, y que las actuaciones de la región son excepcionales y marginales. Si se pregunta a los representantes regionales, confirman globalmente esta opinión, aunque reconocen, si se insiste, la existencia de algunas intervenciones demasiado limitadas como para prestarles atención. El investigador tiene entonces que volver sus ojos hacia los textos legislativos y reglamentarios cuya lectura le incita a confirmar tales opiniones. Hasta hoy, claramente, las regiones no han jugado un papel determinante en la elaboración y puesta en práctica de la política agrícola común.

¿A qué se debe esta situación? Esencialmente obedece a dos razones: la juventud de las regiones y la definición de sus competencias por el legislador.

La región descentralizada nace en Francia el 5 de Julio de 1972, es decir, diez años después de crearse el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA). Esta creación completó, sin ponerla en cuestión, la regionalización de los servicios del Estado operada bajo la égida de los Prefectos (1). Esta había comenzado en 1960 con la división del territorio metropolitano en veintiuna circunscripciones de acción regional con vistas a permitir la coordinación de las administraciones estatales que no estaban implantadas a nivel departamental por juzgarlo demasiado reducido. En 1964 estas nuevas divisiones territoriales se convierten en las regiones administrativas. No obstante, la autoridad del prefecto continua siendo la clave del dispositivo. El Prefecto de región preside una conferencia administrativa regional compuesta por los Prefectos de los departamentos afectados a los que se añaden algunos funcionarios del Estado. Puede consultar a una Comisión de desarrollo económico regional en la que participan representantes locales y representantes de diferentes ramos de actividad, entre los que está la agricultura. En la práctica esta re-

forma pretende lograr una mejor ejecución del plan nacional. Pronto sería acompañada por una política de desconcentración de inversiones públicas (2).

El 5 de Julio de 1972, el legislador crea la región descentralizada. En el plano institucional la operación consiste en dividir la Comisión de desarrollo económico regional de dos asambleas: el Consejo regional integrado por representantes elegidos mediante sufragio universal indirecto (3) y el Comité económico y social compuesto por representantes socioprofesionales escogidos en su mayor parte (4) por las organizaciones de las que dependen. Sin embargo, el Estado bloquea el sistema haciendo del Prefecto de región el ejecutivo de la asamblea elegida; ciertamente a imagen del dispositivo existente en los departamentos. En cambio, a diferencia de éstos, las regiones no son colectividades territoriales, sino establecimientos públicos. No tienen una competencia general en asuntos regionales; deben de contribuir al desarrollo económico y social llevando a cabo acciones previstas por la ley que les confía esencialmente tareas en materia de inversiones públicas. Más exactamente, coordinan las operaciones ejecutadas sobre su territorio, aportan si lo desean contribución financiera, y en su caso construyen equipamientos colectivos de acuerdo y por cuenta de otras colectividades públicas porque se excluye que puedan ser propietarias y realicen tareas de gestión. Por lo demás, las regiones no tienen servicios propios y deben utilizar los del Estado. Si se añade que sus medios financieros son limitados y están contingentados (5), se comprende que no hayan podido jugar un papel importante en materia de política agrícola común.

La Ley de 2 de Marzo de 1982 previó la transformación de las regiones en colectividades territoriales. Esta reforma se hizo efectiva en 1986 después de algunos retoques en los textos legales y tras la elección en el mes de Marzo de consejos regionales por sufragio universal directo. Como en

2) Objeto del Decreto del 13 de Noviembre de 1970 modificado en 1982, en cuya aplicación, los Prefectos de región reciben cada año un paquete de créditos inscritos en los presupuestos del Estado.

3) Los parlamentarios de la región son miembros de derecho del consejo regional. A éstos se añade un número igual de representantes de las colectividades locales (municipios y departamentos).

4) Dentro del límite del 10% del efectivo (5% desde 1982), el Primer Ministro designa personas cualificadas, precisemos que este comité es meramente consultivo.

5) En la ley de 1972, la fiscalidad regional se limitó a 25F por habitante (límite que se elevó cada año hasta alcanzar cerca de 70 F en 1981).

*) Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Rennes I.

1) Desde el Primer Imperio, el prefecto es en la práctica y salvo excepciones el Jefe de los servicios del Estado en el Departamento. La regionalización de esos servicios ha suscitado la aparición de prefectos de región que suman sus funciones a las de prefecto del departamento en que radican.

los departamentos, la descentralización ha conducido a los departamentos, la descentralización ha conducido a confiar a los presidentes de estos consejos el papel de ejecutivo en sustitución de los Prefectos. La región puede en adelante tener los servicios propios indispensables para concebir su política, y sus recursos fiscales se liberalizan. Pese a todo, la lectura de las leyes de descentralización no permite augurar un papel muy activo de las regiones en materia de política agrícola común, por razón de las propias disposiciones que fijan sus competencias.

- No obstante la transformación de las regiones en colectividades territoriales, sus atribuciones están enumeradas taxativamente por el legislador para evitar que se atente contra las prerrogativas del Estado. Las leyes de descentralización no les trasfieren expresamente ninguna competencia en materia agrícola. En este campo son los departamentos los que figuran en primera línea. Los textos confirman, reforzándolas, sus tareas tradicionales de ayuda al equipamiento de los municipios rurales y son los principales beneficiarios de la descentralización de las operaciones de ordenación rural establecidas por la ley de 7 de Enero de 1983, cuyas modalidades se fijaron por Ley de 31 de Diciembre de 1985. Esto no es de extrañar, porque los propios servicios del Ministerio de agricultura habían resistido a la regionalización de las administraciones estatales llevada a cabo veinte años antes: su organización se había hecho en 1965 sobre la base de una concentración de medios a nivel de departamento con la creación de las direcciones departamentales de la agricultura (6).

No habría que concluir apresuradamente con todo que las regiones hayan quedado apartadas de los problemas agrícolas. En realidad, los han afrontado a través del ejercicio de competencias que les fueron atribuidas en otros sectores: citemos, por ejemplo, la investigación, la formación profesional, o incluso la conservación del medio ambiente. Pero sobre todo, la región ha conservado su vocación de federar las energías locales, que había conducido originariamente a confiarle tareas de coordinación para armonizar las acciones de desarrollo económico realizadas en su territorio. Así, la reforma de la planificación por la ley de 29 de Julio de 1982 se esfuerza en adaptar los procedimientos anteriores al espíritu de la descentralización, instituyendo una planificación regional. Esta, que no excluye a priori ningún sector de actividad, ofrece a las regiones la posibilidad de llevar a cabo acciones en materia agrícola, y por tanto, de tener que encararse con la política agrícola común a la que no podían permanecer indiferentes, más aun teniendo en cuenta que las presiones de los medios profesionales se ejercen sobre los representantes regionales con independencia de la delimitación legal de competencias. Además, si las leyes de descentralización son poco explícitas, otros textos se refieren, incidental pero expresamente, a la intervención de las regiones en materia agrícola; así ocurre con la Ley de 6 de Octubre de 1982 sobre organismos de intervención por producto (7), o la de 9 de Enero de 1985 relativa al desarrollo y protección de la montaña (8).

6) La creación del prefecto de región en 1964 fue acompañada de una reforma tendente a reagrupar los servicios exteriores del Estado y superponer una organización regional al nivel departamental tradicionalmente mantenido para su implantación. En 1965, los jefes de servicio de las ocho administraciones agrícolas que funcionaban por departamento, se pusieron con distintas modalidades bajo la responsabilidad del director departamental de agricultura, único interlocutor del prefecto, pero no se creó superestructura regional como se hizo en asuntos sociales y equipamiento.

7) Estos organismos son establecimientos públicos industriales y comerciales aunque su misión principal es administrativa ya que consiste en aplicar las decisiones CEE en el sector. Se trata de la oficina nacional interprofesional de los vinos (ONIVINS), la Oficina nacional interprofesional de la leche y productos lácteos (ONILAIT), la oficina nacional interprofesional de la carne, ganadería y agricultura, (ONIVAL), la Oficina nacional interprofesional de frutas, legumbres y hortalizas (ONIFLIHOR) y la Oficina nacional interprofesional de plantas de perfume, aromáticas y medicinales (ONIPAM).)

8) Por esta ley, "La agricultura de montaña se reconoce de interés general como actividad básica de la vida de montaña" (art. 18). De ello se sigue que el Estado y las colectividades territoriales, entre ellas la región,

Estas observaciones no ponen en cuestión la opinión común sobre el limitado papel de las regiones en materia de elaboración y ejecución de la política agrícola común; pero incitan a determinar más exactamente su grado de participación. Analizándolo, queda de relieve que intervienen como copartícipes obligatorios de las demás colectividades públicas francesas, y sobre todo, que pretenden cada vez más intervenir directamente y por su cuenta en la escena europea.

I. LA REGION COMO COPARTICIPE OBLIGADO DE LAS COLECTIVIDADES PUBLICAS FRANCESAS.

Para jugar un papel, aunque sea limitado, en la realización de la política agrícola común, la región ha tenido que imponerse frente a los protagonistas tradicionales del sistema administrativo francés. La tarea no era fácil porque en el dispositivo institucional la región está aprisionada entre un Estado multiseccional, y el departamento, que ha festejado su bicentenario. Necesitaba, pues, hacer descender a su nivel las atribuciones ejercidas a escala nacional en un país en el que la descentralización será siempre una obra inacabada, una aspiración más que una realidad, e incidir sobre las atribuciones de las colectividades departamentales para las que todo refuerzo de la regionalización constituye una amenaza y que consideraban necesario hacer respetar el principio establecido por el legislador en 1983: el ejercicio de nuevas competencias de las colectividades territoriales no debe conducir al establecimiento de nuevas tutelas entre ellas que sustituyan a la del Estado Oficialmente suprimida (9). Amén de la rivalidad tradicional entre región y departamento, no parecía fácil la colaboración que había de emprenderse en materia agrícola entre ambos niveles de la administración. Los medios agrarios están más implantados en las asambleas departamentales, que en el nivel regional donde se expresan sobre todo a través de los Comités económicos y sociales cuyo papel es meramente consultivo (10). Los consejos generales podían, pues, temer divergencias de enfoque y, en el caso de acciones gestionadas en común, una insuficiente toma de conciencia de los problemas agrícolas, tanto más cuanto que continúan siendo marginales las competencias regionales en la materia, pero en realidad, pronto comprendieron que la región podía tomar el relevo del Estado desfalleciente, sea en razón de un fenómeno previsible de abandono por parte de las administraciones estatales ligado a la descentralización, sea ocasionalmente por razón de apreciaciones discrepantes sobre las operaciones proyectadas. Así, unas regiones han sucedido al Estado en la contribución a la financiación de las operaciones de concentración parcelaria, a cargo en principio de los departamentos, e indispensables para mejorar la estructura de las explotaciones, o incluso en el concurso para acciones en materia de hidráulica agrícola. De hecho, se trata de una confirmación de la vocación de las regiones que fueron creadas en su origen para aportar financiación de apoyo a las inversiones de las colectividades públicas y, con tal ocasión, proceder a la coordinación y racionalización de sus intervenciones.

Estos objetivos no se han perdido de vista: fundamentan la planificación descentralizada cuyos principios y modalidades se fijaron por la Ley de 29 de Julio de 1982. Al igual

deben tener en cuenta esta prioridad en el ejercicio de sus competencias de conformidad con las disposiciones del Tratado CEE.

9) Art. 2 de la ley de 7 de enero de 1983 relativa al reparto de competencias entre los municipios, los departamentos las regiones y el Estado.

10) Esto se debe en gran parte a las formas de escrutinio utilizadas. Los Consejos generales (nombre empleado para las asambleas departamentales), se eligen por escrutinio uninominal en el marco del cantón cuya capitalidad comprende por lo común a municipios rurales, mientras que los Consejos regionales se eligen por escrutinio de listas en el marco departamental y en estos la representación de las poblaciones urbanas está, por lo tanto, mejor asegurada.

que el Estado, las regiones adoptan en adelante un plan quinquenal que debe permitir y ordenar sobre el terreno las acciones llevadas a cabo por las colectividades locales e incitar a éstas a acciones concertadas con las entidades que escojan. Así, los municipios son consultados sobre la elaboración del plan regional cuando han firmado entre sí una carta intermunicipal de ordenación que define a medio plazo las perspectivas de desarrollo económico y social de sus territorios. La carta puede servir de base al establecimiento de pactos celebrados con una o varias colectividades públicas, entre ellas la región, para la realización de proyectos. En la práctica, esto resulta indispensable para asegurar la financiación. Y así, en la serie de prioridades fijadas en las cartas hasta hoy suscritas, se encuentra por ejemplo la modernización de la agricultura. Igualmente, los Consejos generales son consultados a la hora de elaborar el plan regional. La región puede así tomar en cuenta los programas de ayuda al equipamiento de municipios rurales establecidos por los departamentos o sus intervenciones más específicamente agrícolas. Con tal ocasión, procuran fundirlos en una concepción coherente del desarrollo económico y de la ordenación de sus territorios. Cumplen así una función de integración de las acciones llevadas a cabo en niveles inferiores de modo que la primacía del Departamento en materia agrícola no excluye el derecho de supervisión de las regiones. La definición legal de las competencias respectivas de cada categoría de colectividad, junto con la exclusión de toda nueva forma de tutela, se aleja cada día más de una realidad que es la de la coadministración del territorio.

La función federativa de las aspiraciones locales cumplida por la región no debe llevar a magnificar su papel, porque aquélla parece ser en realidad un federador bajo tutela. En el espíritu del legislador la planificación regional estaba sobre todo destinada a articularse con la planificación nacional. El medio de realizar esta articulación es la conclusión de contratos de Plan Estado-regiones, que definen las acciones que los participantes abordarán conjuntamente. Por esta razón los contratos de Plan han sido considerados desde muchos puntos de vista como un medio del Estado para imponer sus objetivos y recuperar la descentralización (11).

Es precisamente en el molde de esta política contractual, en el que a menudo se ponen en práctica las medidas decididas a escala europea. Así, en los próximos años, las autoridades francesas desean ver incluidas en el objetivo 5B de la CEE, el conjunto de las zonas rurales frágiles definidas en el marco de los contratos de plan, o sea el 49% del territorio metropolitano. Como consecuencia de una petición de la Comisión de Bruselas, esta tasa se redujo al 34% el 10 de Mayo de 1989. Igualmente, tras su constitución por Ley de 6 de Octubre de 1982, la acción de los organismos de intervención en el sector agrícola se toma en cuenta en estos contratos. El legislador había, además, previsto expresamente la posibilidad de convenciones entre las regiones y los organismos creados para ejecutar las decisiones comunitarias y proveer a determinadas carencias de los organismos interprofesionales privados. Las convenciones permiten a las regiones intervenir dentro de los límites de sus competencias en los sectores cubiertos por los organismos de intervención (12). Los Consejos regionales pueden así completar y precisar las orientaciones europeas o nacionales en lo que concierne, por ejemplo, al mantenimiento de las explotaciones, el desarrollo hidráulico y otras acciones. Efectivamente, llegaron a celebrarse tales convenciones. Sin duda las modalidades de su elaboración y ejecución produjeron la impresión de que el establecimiento

de los organismos (de intervención) permitió sobre los sectores agroalimentarios, lo que desde luego es normal porque solo el Estado es responsable ante la CEE en caso de infracción de las reglas comunitarias, pero el margen de maniobra de las regiones no resulta nulo. Ha podido comprobarse a la hora de aplicar la política de cuotas lecheras: algunas han tratado de incitar a los agricultores de más edad, oficialmente retirados, a cesar en su actividad, con el objetivo de liberar cantidades de referencia para no impedir la instalación de jóvenes agricultores y preservar el futuro de la producción lechera. El interés en la agricultura ha conducido a 17 de entre 22 regiones (13), a poner entre sus prioridades el desarrollo de tal actividad a lo largo del período de ejecución del IXº PLAN (1984-1988). Tal opción no es desmentida en los contratos concluidos para la aplicación del Xº Plan (1989-1992), uno de cuyos objetivos es, ciertamente, el permitir a la agricultura francesa modernizarse y adaptarse al nuevo contexto comunitario.

Tras varios años de aplicación de la política de los contratos de plan, el lugar que ocupa la región en el sistema administrativo francés parece haberse modificado considerablemente. Amenazada al principio por el Estado y los departamentos, hoy es vista por algunos como pieza cardinal del dispositivo institucional francés. Pero no hay que engañarse, porque no es ella la que imprime el impulso inicial. Este viene siempre de arriba. Sencillamente, la región se ha convertido en participante obligado de las demás colectividades públicas. Es el mecanismo utilizado por el Estado para hacer respetar sus objetivos por la base. Es un mediador entre el Estado y los departamentos para permitir a éstos encontrar los medios financieros necesarios para la realización de sus inversiones.

Esta situación explica el que las regiones no quieran ver contractualizados todos sus proyectos. Cuando se concluye un contrato de plan, el Estado exige siempre una participación financiera regional significativa (40% de media del montante del contrato en el IX Plan, 45 en el Xº Plan), y los consejos regionales quieren conservar disponibilidades no sólo para preservar un margen de maniobra, sino también para poder afirmarse como verdaderos participantes a nivel europeo.

II. LA APARICION DE LAS REGIONES EN LA ESCENA EUROPEA.

La puesta en práctica del procedimiento de los contratos de Plan ha puesto en contacto las regiones con la política agrícola común a través de la pantalla del Estado celoso de hacer respetar por las colectividades territoriales las decisiones de las instancias europeas. Con tal ocasión, las regiones han tomado conciencia de que les era imposible promover una política coherente de ordenación de su territorio y de desarrollo económico sin tener en cuenta las orientaciones fijadas en Bruselas.

Esta consideración ha llevado a los consejos regionales a intentar establecer relaciones directas con las instituciones comunitarias, aunque la información sobre las prioridades adoptadas a escala europea les era proporcionada por los servicios del Estado. Tomando en cuenta la afirmación progresiva de la región en el ámbito agrícola y su necesidad de encontrar interlocutor próximo, el Ministerio de Agricultura ha regionalizado en efecto sus servicios exteriores creando el 28 de Diciembre de 1984 las direcciones regionales de agricultura y montes. Estas organizan, cuando se deja sentir la necesidad, reuniones de información sobre medidas europeas a petición del personal competente de las regiones descentralizadas. No obstante, ha parecido deseable a los representantes regionales disponer de otras fuentes de información por razones de rapidez, pero también para asegurar la objetividad porque temen que el Estado, preocupado por

11) En la práctica, la articulación entre el plan nacional y los contratos suscritos para su ejecución no siempre es evidente. Así, los contratos elaborados para la aplicación del Cº Plan (1989-1992) se firmaron a comienzos de 1989, pero no se aprobó el Plan por el Parlamento hasta el mes de Julio. Esta observación no pone en tela de juicio la supremacía del Estado que sigue en condiciones de imponer sus objetivos a las regiones.)

12) Art. 12 de la Ley citada de 6 de octubre de 1982 sobre organismos de intervención por producto.

13) Hay en Francia 22 regiones metropolitanas desde que Córcega se hizo región en 1975. A ellas hay que añadir cuatro regiones de ultramar.

economizar el dinero público, no se apresure a explotar el conjunto de posibilidades que se ofrecen por la reglamentación europea para evitar problemas presupuestarios.

Ya el sector privado había creado sus propios órganos de información, especialmente en beneficio de los industriales del sector agroalimentario. Las regiones se lanzaron por la misma vía, eventualmente en concierto con él, para crear asociaciones capaces de informar sobre el terreno a sus asociados sobre las perspectivas comunitarias. A veces, la oficina de información de las comunidades europeas situada en París, fue instada a celebrar un acuerdo con una región para alimentar una célula de contacto constituida por ésta en su territorio. Sin embargo, la mayor parte de las regiones tienden a situar en Bruselas una estructura ligera y a menudo común a varios de ellos para ser mejor ilustrados sobre los proyectos en curso (14).

El desarrollo de esta práctica es ciertamente difícil de conciliar con el modo habitual de representación extranjera del Estado unitario y el Primer Ministro ha reaccionado en varias ocasiones. En efecto, ha recordado en una circular de 12 de Mayo de 1987 (15) que el Gobierno debe ser informado previamente de todos los contactos establecidos con expertos de la Comisión CEE. Pero el mismo texto, recuerda igualmente que la presentación de proyectos y la negociación competente exclusivamente al Estado.

Esta observación atestigua el deslizamiento progresivo operado por las regiones. En principio las células de contacto tenían por único fin asegurar una información rápida, especialmente para anticipar los proyectos en preparación, pero, después, el objetivo perseguido ha sido, en la medida de lo posible, influir en ellos en la dirección deseada por los Consejos regionales. Por ejemplo en materia de investigación, se ha pasado de la difusión de los anuncios de oferta de la CEE, a una práctica que consiste en suscitarles para permitir la financiación de estudios que interesan en la región. Es obvio que la eficacia de tal procedimiento depende de la capacidad de la célula de contacto para penetrar en las administraciones comunitarias, y para crear una verdadera red. Con el tiempo las regiones esperan así sobrepasar el estadio de la simple aplicación de la política agrícola común para alcanzar el de una participación efectiva en su elaboración. Por el momento esto está todavía lejos.

Debiendo inscribirse la acción de las regiones en el marco de sus competencias nacionales, se pueden analizar los sectores en los que tienen posibilidad de actuar.

Ante todo, en el sistema administrativo francés, la región es el nivel normalmente competente en materia de formación profesional continua y aprendizaje. Aunque en estos sectores y especialmente en el primero, el Estado intervenga de modo masivo, los Consejos regionales intentan llevar a cabo acciones tan indispensables como la modernización de la gestión de las explotaciones (por ejemplo, el empleo de la informática), que no puede hacerse sin una elevación del nivel medio de los agricultores considerado insuficiente. Así, mientras el Estado ha decidido subordinar a partir de 1992 la instalación del nuevo agricultor a la realización de un curso práctico de 6 meses, una iniciativa regional ha permitido anticipar la aplicación de esta medida a una parte del territorio.

La investigación figura igualmente en la lista de las atribuciones de las regiones. En las que tienen sobre todo vocación agrícola, los consejos regionales han intervenido para ayudar a los centros de investigación en biotecnología a la financiación de sus proyectos o incluso contribuir a la difusión del progreso técnico y genético en el campo agrario.

La defensa del medio se convierte también poco a poco en una preocupación regional y se han llevado a cabo acciones para mejorar la calidad del agua contaminada por

nitratos. Pero, sobre todo, la planificación y la ordenación del territorio ya evocadas son seguramente las competencias sobre las que principalmente se apoyan las regiones para erigirse en interlocutoras de las instancias comunitarias. Estas pretensiones parecen aún mejor fundadas, si la política agrícola común se convierte gradualmente en componente de una política global de las zonas rurales. Es, además, interesante observar que las regiones más sensibles a la elaboración de la política agrícola común son las que se han beneficiado de los programas integrados mediterráneos o están afectadas por el objetivo 5B de apoyo a zonas rurales.

El balance de las acciones llevadas a cabo por las regiones en el campo de la política agrícola común, así como las perspectivas ofrecidas por los contratos de plan en curso, muestran que las regiones están especialmente presentes en el campo de la política socio-estructural. Disponen de un margen de maniobra suficiente para tomar iniciativas por ejemplo en favor de la modernización de las explotaciones. En materia de sectores agroalimentarios el campo de aplicación de sus intervenciones es probablemente más limitado en razón de la presencia de normas comunitarias especialmente sobre organización de mercados. Las regiones pueden no obstante contribuir a mejorar la calidad de los productos, asegurar su valoración e incluso facilitar su exportación mediante una política de desarrollo de la red de carreteras y el establecimiento de conciertos con compañías de transportes.

Si se analizan las medidas tomadas por las regiones, parece que se limitan a adaptar las medidas comunitarias para asegurar su aplicación en las mejores condiciones en su territorio; en efectos, esta modulación se hace respetando las normas establecidas por la CEE. Excepcionalmente por dificultades muy graves que afecten a ciertos sectores no habiendo posible actividad sustitutiva en la región, pueden estar tentadas de burlar el dispositivo europeo, suprimiendo, por ejemplo, una ayuda prohibida e instituyendo otra de la que se espera el mismo efecto, o incluso de infringir abiertamente el ordenamiento comunitario. Ciertamente, esta desviación solo puede ser transitoria ya que desencadenará normalmente una reacción de las autoridades del Estado, al ser éste el único responsable ante las instancias de Bruselas, o, en su defecto, de la Comisión de la Comunidad.

Observemos también que la jurisprudencia administrativa francesa evoluciona en un sentido favorable al respeto del Derecho europeo. La sentencia *Nicolo* de 20 de Octubre de 1989 la Ley (16), Los reglamentos comunitarios asimilados a los tratados internacionales (17) se benefician en adelante de esta jurisprudencia (18). En cambio, la asimilación de una directiva a un Tratado no siempre se admite. Careciendo de efecto directo en el Derecho interno tal medida, su violación no puede ni siquiera ser invocada en apoyo de un recurso dirigido contra un acto administrativo singular (19). Sin embargo, la fuerza jurídica de las directivas se ha afianzado progresivamente en relación con actos reglamentarios: si éstos desconocen los objetivos fijados por aquéllas, pueden ser anulados por el Consejo de Estado (20), y al finalizar el plazo concedido para la aplicación de una directiva, la Administración tiene obligación de derogar los reglamentos contrarios a ella (21).

En el futuro, la importancia de la participación de las regiones en la elaboración y aplicación de la política agrícola común depende de la solución que se dé a dos problemas:

16) C.E. 20 de Octubre de 1989, *Nicolo*, Rec. Lebon p. 190, conclusiones p. Frydam. Por esta sentencia, el Consejo de Estado pone fin a una jurisprudencia administrativa según la cual los tratados prevalecían sobre leyes anteriores pero no posteriores a su publicación.

17) C.E. 11 de Diciembre de 1987, *Danielou*, Rec. Lebon p. 409.

18) C.E. 24 Septiembre de 1990, *M. Boisdet* - Actualité Juridique Droit Administratif, p. 863 (Crónica de E. Honorat y R. Schwartz) y p. 906 nº 120.

19) C.E. 22 de Diciembre de 1978, *Colin Bendit*, Rec. Lebon p. 524.

20) C.E. 7 de Diciembre de 1984, *Fédération française des sociétés de protection de la nature*, Rec. Lebon. p. 410.

21) C.E. Ass. 3 de Febrero de 1989, *Compagnie Alitalia*, Rec. Lebon p. 44.

14) Hay así una representación común de las regiones del Gran Sur que se beneficiaron de los Programas Integrados Mediterráneos (Aquitaine Midi-Pyrénées Languedoc-Roussillon. Provence-Alpes-Côte d'Azur, Corse) y otra del Gran Este (Bourgogne, Champagne-Ardenne, Lorraine).

15) J.O. de 16 de Mayo de 1987, p. 5391.

- el de la capacidad de las regiones francesas para definir una política coherente. Esto supone ciertamente en cada una de ellas una mejor toma en consideración por los Comités económicos y sociales. Para algunos esto implicaría incluso una nueva demarcación regional más próxima a las realidades geográficas y económicas, y sobre todo una reducción de su número.

- el de la capacidad de Europa para democratizarse y tener en cuenta las aspiraciones de las asambleas regionales, porque se tiene la impresión en Francia de que el desarrollo de la política agrícola común no ha disminuido el peso de la tecnocracia, y la administración europea simplemente ha acaparado poco a poco el poder de la administración estatal.

LA ADMINISTRACION DE LA AGRICULTURA EN ITALIA Y LA PAC

A. Fioritto*

1.- INTRODUCCION.

El cuadro de gobierno de la agricultura, es decir de las intervenciones previstas para lograr los objetivos de la política agrícola, y de los sujetos jurídicos a los que están atribuidas, es complejo y difícil de interpretar.

En cuanto a los sujetos de Derecho, hay que precisar inmediatamente que el Estado, tras la adhesión a la CE por una parte, y tras la realización de la reforma regional por otra, es una más entre las instituciones que gobiernan el sector. Además de la CE, del Estado y de las Regiones, sujetos de Derecho público dotados de la misma dignidad y en busca de mejores formas de comunicación y relación, los grupos de interés juegan también un papel importante: en efecto, toman parte tanto en la formación como en la realización de las políticas agrícolas (comunitarias estatales y regionales), a menudo como sujetos de derecho imprescindibles.

En cuanto al contenido de las intervenciones, después de una fase en la que se pretendió constituir empresas agrarias eficaces a través de medidas sobre la propiedad (reforma agraria, mejora y concentración parcelaria), actualmente se ha puesto el énfasis en el mantenimiento de las empresas (incentivos económicos, mejora de servicios, etc.). Pero en la práctica, estas numerosas intervenciones (a veces adoptadas por diversos sujetos jurídicos sin consulta previa) se revelan mal coordinadas entre sí, cuando no contradictorias, no habiendo logrado desarrollar los distintos intentos de coordinación y programación.

Otros factores de complejidad derivan del modo en que el sector agrario se relaciona hoy con el mundo exterior. En efecto, nuevos intereses se hacen presentes a su alrededor: basta pensar por ejemplo en los intereses de los consumidores respecto de la calidad de los productos; o los intereses de los ciudadanos que practican el turismo en explotaciones agrarias, o los intereses en torno a la protección del medio ambiente (ya que también la agricultura puede ser nociva y contaminante), o los intereses del sector agroindustrial cada vez más estrechamente ligados a la producción.

2.- LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN MATERIA AGRICOLA ENTRE ESTADO Y REGIONES.

La ampliación de la esfera de la intervención pública en la agricultura aportó nuevas atribuciones de competencias a los diferentes sujetos del sistema. Tales competencias resultan hoy en día muy complejas, tanto por su variedad y

amplitud de funciones, como por su atribución no siempre coherente.

Todo el sistema de gobierno del sector gira en torno a tres sujetos: Estado-Regiones-Comunidad Europea. La principal fuente a que hay que referirse para la distribución de competencias y para la regulación de las relaciones entre estos sujetos es el Decreto legislativo del Presidente de la República de 24 de Julio de 1977, nº 616 dictado en ejercicio de la delegación contenida en la Ley de 22 de Julio de 1975, nº 382.

Ante todo quedan reservados al Estado la funciones de orientación y coordinación de las actividades administrativas de las regiones, las de programación económica y, en fin las relativas a relaciones internacionales, incluso con la CEE.

El art. 71 del d.p.r. nº 616 enumera las siguientes funciones administrativas que permanecen en la competencia del Estado:

a) actividades de investigación e información ligadas a la programación nacional de la producción agrícola y forestal;

b) intervenciones de interés nacional para regulación del mercado agrícola, garantía de la seguridad de los aprovisionamientos, organización del comercio exterior; investigación e información de mercados a nivel nacional e internacional;

c) investigación y experimentación científica de interés nacional en materia de producción agrícola y forestal así como mejora del medio natural; determinación de las intervenciones obligatorias en materia fitosanitaria y zooprofiláctica. Las regiones pueden servirse de las estructuras del Estado dedicadas a la experimentación agraria. Las relaciones recíprocas están reguladas por convenios especiales.

d) regulación y mantenimiento de los registros de variedades y libros genealógicos, verificaciones funcionales cuando la unicidad viene exigida para todo el territorio nacional, disciplina y control de calidad, así como certificación varietal de productos agrícolas y forestales y de sustancias de uso agrario y forestal, incluida la represión de fraudes en la preparación y comercio de los productos y sustancias citadas; homologación y certificación de prototipos de máquinas agrícolas;

e) fondo de solidaridad nacional para calamidades y adversidades atmosféricas relativo a la declaración del carácter excepcional del suceso y reparto de financiación entre las regiones afectadas;

f) formación del plan de la montaña, determinación de obras y medios de protección de bosques contra incendios y servicios antiincendios.

g) selección, formación y provisión de puestos del Cuerpo forestal del Estado, que está también vinculado a las regiones según la disposición del art. 11 último inciso del

*) Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de L'Aquila.

d.p.r. 15-1-1972, n. 11;

h) asociaciones y uniones nacionales de productores en materia agrícola y forestal;

i) aprobación de legitimaciones de usos vecinales conforme a la ley de 16-6-1927, n. 1766.

El penúltimo párrafo del art. 71 define el ámbito de la programación nacional; en efecto, dispone que "en el momento de la programación nacional para realización de la política de producciones y mercados agrícolas, así como de la política alimentaria, se determinan las orientaciones para los productores y los objetivos, incluso cuantitativos, las zonas a favorecer, niveles máximos de incentivos, instrumentos para la gestión de la política de mercados, las tendencias generales para aplicación de reglamentos y directivas comunitarias, así como la coordinación financiera de intervenciones regionales con las nacionales que se relacionen con los mercados".

El capítulo VIII del d.p.r. n. 616, siguiendo un criterio orgánico, completa las transferencias de funciones del Estado a las regiones en materia de agricultura y montes según lo establecido por el art. 117 de la constitución.

El art. 66 del Decreto legislativo enumera las funciones administrativas transferidas a las regiones en materia de agricultura y montes. Tales funciones se refieren a: cultivos en tierra y actividades zootécnicas así como la ganadería de cualquier especie con sus producciones anejas; personas individuales o asociadas que trabajen en ello; medios e instrumentos a ello destinados; defensa y lucha fitosanitaria; montes y actividades de producción forestal y utilización de patrimonios forestales de pastos; recolección, conservación, transformación y comercio de productos agrícolas silvo-pastorales y zootécnicos por agricultores individuales o asociados; intervenciones en favor de la empresa y propiedad agraria individual y asociada; actividades de divulgación técnica y preparación profesional de los operadores agrícolas y forestales; actividades de investigación y experimentación de interés regional; destinos agrícolas de tierras de uso vecinal y otras funciones ya transferidas respecto de los usos vecinales; el dominio público pecuario; la mejora integral y de montaña; intervenciones de protección de la naturaleza, incluso la creación de parques y reservas naturales, y tutela de zonas húmedas.

Dichas funciones comprenden también: propaganda para la cooperación agrícola; divulgación técnica e información socioeconómica en agricultura; formación y cualificación profesional de operadores agrícola; asistencia a empresas y de las empresas entre sí en materia agrícola y forestal; mejora fundiaria y modernización de estructuras fundiarias; incentivos y apoyos a la cooperación y a las estructuras asociativas de cultivo, elaboración y comercio de productos agrícolas; mejora y crecimiento ganadero; servicio de diagnóstico de enfermedades contagiosas de los animales y epizootias; gestión de centros de inseminación artificial, cualquier otra intervención sobre estructuras agrícolas incluso en aplicación de directivas y reglamentos comunitarios, incluida la distribución de incentivos y ayudas.

Además, compete a las regiones proveer, sobre la base de los criterios establecidos por el Estado, a la concentración parcelaria y a la asignación y cultivo de ciales, tierras abonadas o insuficientemente cultivadas.

Se delegan igualmente en las regiones las funciones concernientes a determinación de zonas homogéneas y tablas de alquileres equitativos.

Una amplia transferencia se ha producido en materia de aprovechamientos vecinales: en efecto, se atribuyen a las regiones todas las funciones administrativas relativas a la liquidación de los aprovechamientos vecinales; a la disolución de la promiscuidad; al control de los empleos y al destino de las tierras vecinales y de las que provengan de liberaciones, incluida la designación de expertos e instructores para finalizar las operaciones correspondientes, y la determinación de sus competencias.

En fin, se han transferido a las regiones las funciones que afectan al dominio público de las vías pecuarias.

Los artículos siguientes (67-76) transfieren a las regio-

nes las funciones relativas a: construcción y gestión de instalaciones (de interés regional o interregional) para cosecha, conservación, elaboración, transformación y venta de productos agrícolas y zootécnicos, así como cría de ganados; la gestión (con simultánea supresión de la Empresa Estatal) de los bosques de dominio público, montes territorios de montaña y propiedad forestal privada, incluida la lucha contra incendios, ordenación hidrogeológica y conservación de suelos, mantenimiento forestal para defensa de las costas y determinación de la vinculación hidrogeológica; intervenciones a consecuencia de desastres naturales o adversidades atmosféricas; promoción, incentivación y protección de algunas producciones agrícolas; asociaciones para mejora de montaña y defensa contra enfermedades y parásitos de plantas cultivadas; control y producción de semillas, cría caballar y asistencia a usuarios de motores agrícolas.

Otras funciones administrativas son, por el contrario, delegadas en las regiones por el art. 77; se citan en especial a) la promoción y orientación del consumo alimentario, la obtención y control de datos sobre necesidades alimentarias. b) la realización de intervenciones para regulación para regulación de mercados no reservados al AIMA; c) vigilancia sobre el estado de los registros y libros genealógicos y realización de las respectivas comprobaciones; d) control de calidad de productos agrícolas y sustancias de uso agrícola y forestal, en el bien entendido de que la competencia del Estado sigue en vigor en lo que se refiere a las medidas de reconocimiento de marcas de calidad y denominaciones de origen, y de delimitación de las correspondientes zonas de producción.

Se atribuyen expresamente a los municipios funciones en materia de intervención para protección de la naturaleza, con la colaboración de la región y la vigilancia sobre administración de bienes vecinales y dominio público pecuario.

El d.p.r. 616 define de modo orgánico la atribución de funciones a las regiones. El criterio adoptado para la transferencia establece una fórmula organizadora basada en la separación de las funciones para las cuales, en materias atribuidas a las regiones, el Estado sólo puede dictar principios y orientaciones. Tal fórmula, sin embargo no parece haber producido resultados apreciables, sino que ha dado lugar a permanentes conflictos de competencias que pesan negativamente sobre la acción administrativa. No obstante, la vía de un regionalismo cooperativo, basado en relaciones de colaboración entre el Estado y las regiones, y entre las propias regiones, ha sido postulada desde distintas posiciones como una solución. Por otra parte, otro punto débil del Decreto legislativo consiste en su valor formal de ley ordinaria (aunque esté "reforzada" como opina parte de la doctrina), modificable por sucesivas leyes, y por lo tanto inadecuada para garantizar un marco estable de competencias.

3. LAS COMPETENCIAS DE LA CE Y LAS RELACIONES ENTRE LA CE, EL ESTADO Y LAS REGIONES.

La agricultura es el sector en que el proceso de integración económica a nivel europeo ha ido más lejos. Las principales orientaciones de la política agrícola, son, en efecto, formuladas por la Comunidad europea y conciernen esencialmente a los mercados, los precios y las estructuras.

El art. 39 apartado 1 del Tratado de Roma fija ciertos objetivos a lograr mediante una política agrícola común.

Tales objetivos afectan al aumento de producción y renta, mediante un control de mercados y precios finales de los productos.

Sin embargo, hay que considerar que la CE tiene, aunque no estén especificadas, amplias competencias en materia agrícola, y en particular las necesarias para alcanzar los fines de la política agrícola común.

Los instrumentos de intervención de la CE pueden agruparse en dos corrientes: la política de precios y mercados y la política de estructuras.

En cuanto a los precios y mercados, la CE actúa a lo más mediante reglamentos (directamente aplicables en los Estados miembros); en lo que concierne, en cambio, a las estructuras, la CE se ha limitado hasta ahora, a definir -a través de directivas- los principales objetivos para cada Estado, dejando a cada uno de ellos cierto margen de discrecionalidad en la realización de las políticas.

A consecuencia de la formulación y realización de la política de estructuras, ciertos problemas han surgido en torno a las relaciones entre CE, Estado y regiones.

Por lo que respecta a la fase de formulación de las políticas comunitarias, no hay todavía prevista ninguna forma de participación de las regiones, que no obstante, ostentan la mayor parte de las competencias en agricultura, incluidas, como veremos, la de su ejecución.

Durante bastantes años, la doctrina pensó que el Estado era el único sujeto de Derecho capaz de establecer relaciones internacionales y negó así a las regiones la competencia administrativa de ejecución de normas comunitarias. Fiel a tal concepto, el d.p.r. n. 11 de 1972 en su art. 4, letra b) atribuía al Estado la aplicación de los reglamentos, directivas y otros actos comunitarios, pese a que el Tribunal de Justicia hubiese explicado en una sentencia precedente, que la distribución de competencias relativas al ejercicio de poderes y ejecución de obligaciones comunitarias, correspondía únicamente al sistema constitucional de cada Estado miembro.

Con las leyes de 9-5-1975, n.153 y de 10-5-1976, n. 352 que recibían formalmente las directivas socioestructurales (159, 160 y 161 de 1972 y 268 de 1975), la competencia regional para ejecutar directivas a título legislativo y administrativo, quedó reconocida.

Sin embargo, la esfera de la autonomía regional aparece muy restringida, bien porque el régimen de asistencia se regula detalladamente, bien porque la CEE, a la que se someten por la Presidencia del Consejo de Ministros las disposiciones adoptadas por las regiones, tiene facultades de control previo y sucesivo.

La ley de 22-7-1975 n. 382 (art. 1) y el d.p.r. de 24-7-1977, n. 616 (art. 6) confirmaron seguidamente las transferencias a las regiones de funciones administrativas de aplicación de reglamentos y ejecución de directivas que el Estado "haya hecho suyas por ley" /art. 6). La formulación de la norma parece indicar que, en cuanto a las directivas, es necesaria una ley formal del Estado, y en consecuencia, no pueden entre tanto las regiones promulgar disposición alguna. En fin, tanto las dos leyes n. 153 y n. n. 382, como el d.p.r. n. 616, prevén un poder sustitutivo del Gobierno en caso de inexecución de las regiones, si éstas no cumplen los plazos perentorios indicados por el Gobierno y solo tras la opinión favorable expresada por la Comisión bicameral para asuntos regionales.

La doctrina jurídica ha considerado las relaciones entre Estado y regiones, al menos hasta ahora, desde un punto de vista esencialmente constitucionalista: se preguntaba si la competencia en materia internacional del Estado predominaba sobre la competencia agrícola de las regiones. En consecuencia el debate sobre la ejecución de las políticas comunitarias se detuvo por largo tiempo en estos aspectos absolutamente fundamentales, y no se concentró sobre el problema de la eficacia de las políticas. Bien al contrario, todas las políticas comunitarias y en primer lugar las agrícolas, se han ejecutado tarde y parcialmente; por ello, si partimos del punto de vista de la eficacia, deberíamos decir que las políticas comunitarias no han logrado el efecto deseado. Recientemente, con las leyes n. 183 de 1987 y n. 86 de 1989, el legislador italiano parece de algún modo cambiar la actitud, privilegiando el objetivo de la realización de las políticas comunitarias. Aquí hay que citar el art. 1 de la ley n. 86 de 1989 que se expresa así: "El Estado garantiza la ejecución de las obligaciones derivadas de la pertenencia de Italia a la C.E."

Es una gran compromiso del Estado; se habla de garantía de la ejecución; contemplada desde el punto de vista del Derecho privado, la obligación es muy constructiva. Esperemos que se esté en condiciones de cumplirla. Pero,

siguiendo cierto orden, vemos cuales son los contenidos de estas dos leyes.

La ley n. 183 de 1987 puso orden en los procedimientos de ejecución de las políticas comunitarias, buscando sobre todo la coordinación entre las administraciones interesadas. Creo que cerca de tres cuartas partes de los ministerios italianos están afectados por las políticas comunitarias, junto con un alto número de organismos públicos, y con las regiones; no hay ninguna coordinación real entre todos estos sujetos. La ley atribuye al CIPE la función de orientación para la adaptación de la regulación interna a las normas comunitarias, la coordinación de las políticas comunitarias y el control de los flujos financieros, y en consecuencia, de las partidas presupuestarias proporcionadas por la CE. Además, por otra parte, la misma ley reparte las funciones de coordinación entre la presidencia del consejo de ministros y del departamento de políticas comunitarias, por una parte y el ministerio de asuntos exteriores y el del tesoro, por otra parte.

En fin, la ley n. 183 ha redefinido las funciones del departamento de políticas comunitarias, ha instituido un comité consultivo para los problemas jurídicos y económicos comunitarios, una comisión para recepción formal de regulaciones comunitarias y un fondo *¿circulante?* que pretende facilitar el acceso de los operadores públicos y privados a los recursos comunitarios.

Vayamos ahora a la ley n. 86. El objeto de la ley n. 86 es, como se dijo, garantizar la ejecución de las obligaciones derivadas de la pertenencia de Italia a la CE, a saber, las obligaciones que derivan de la promulgación de reglamentos, directivas, decisiones y recomendaciones que obligan a la República italiana a adoptar medidas para su aplicación. Italia se compromete al control jurisdiccional de la incompatibilidad de normas legales y reglamentarias con las disposiciones de los Tratados constitutivos de la CE.

El instrumento principal mediante el cual se persigue tal fin, es la ley comunitaria. esta ley se propone cada año por el Ministro para la coordinación de las políticas comunitarias y tiene como objeto la verificación de la conformidad de la regulación interna con la regulación comunitaria, sobre la base de los actos promulgados por las instituciones comunitarias en el último año, prácticamente antes del 31 de Enero de cada año, el Ministro, en concierto con el Ministro de asuntos exteriores y los demás ministros afectados, somete al Consejo de ministros un proyecto de ley especial con disposiciones para la ejecución de las obligaciones derivadas de la pertenencia de Italia a la Comunidad europea.

El Proyecto de ley comunitaria debe presentarse a las Cámaras antes del 10 de Marzo siguiente, por un procedimiento muy rápido. En cambio, hay que subrayar el que la ley no contiene normas sobre el *iter* de aprobación del proyecto; no precisa los términos, ni los lugares propios, ni a qué comisiones permanentes debe remitirse la norma. La ley comunitaria prevé que la adaptación interior pueda lograrse a través del sistema ordinario, es decir, con disposiciones modificativas y derogatorias de las normas vigentes que choquen con la regulación comunitaria y con las leyes ordinarias, tanto por medio del sistema de delegación legislativa al gobierno como por medio de la delegación administrativa al gobierno.

Detengámonos en este tercer aspecto que parece más interesante. La posibilidad de ejecutar directivas mediante normas reglamentarias, que ya episódicamente fue previsto en el art. 11 de la ley n. 183, se introduce ahora con carácter sistemático y se puede recurrir a ella incluso en el caso de materias ya reguladas por ley.

El recurso al reglamento debe preverse en el momento de la promulgación de las leyes comunitarias anuales. En efecto, sólo en tal caso, será posible introducir modificaciones en leyes que ya afectan a las directivas. Las posibilidades de ejecución a título reglamentario, queda excluidas donde haya reserva de ley. En este punto la ley n. 86 no precisa si se trata de reserva de ley absoluta o relativa. Los reglamentos para materias de competencia de varios ministros, pueden

ser adoptados por decretos ministeriales, sin perjuicio de la autorización especial de la ley. Los reglamentos ministeriales e interministeriales no pueden dictar normas contrarias a las promulgadas por el gobierno. Sobre la eficacia derogatoria del reglamento, será necesario luego, que en el momento de la promulgación de la ley comunitaria, se determine si se trata de reglamentos de ejecución modificativa o bien de reglamentos de adaptación técnica, y aquí no está todavía claro si estos últimos prevalecen sobre la ley preexistente.

La ley n. 86, prevé por último la adaptación de las normas regionales a las comunitarias y dispone que en el momento de la promulgación de la ley comunitaria -o de otra ley del Estado que ejecute directivas en materia de competencia regional- se indiquen las disposiciones de principio que no pueden ser derogadas por sucesivas leyes regionales. En lo que concierne a las regiones autónomas, la ley prevé que en materia de competencia exclusiva, éstas den ejecución inmediata a las normas comunitarias. Sin embargo, las normas de principio, en tal caso, no tienen efecto alguno puesto que la adaptación está dentro de los límites de la legislación exclusiva.

Otro artículo interesante de la ley n. 86 es el art. 11 que regula el poder sustitutivo del Estado en el caso de no ejecución por las regiones. Esto estaba previsto por el art. 6 del Decreto n. 616 que suscitó debates y discusiones doctrinales. La ley n. 86 regula el proceso mediante el cual se materializa ese poder sustitutivo e indica el órgano y la persona que debe reemplazar a la administración regional que incumple. En efecto, se prevé una Comisión, nombrada por el Presidente del Consejo de ministros, que debe exactamente llevar a cabo los actos, que la región omitió. Esta Comisión, compuesta por el Comisario del Gobierno, un Magistrado administrativo o un Abogado del Estado o un Profesor Titular Universitario en materia jurídica y un tercer miembro designado por la Región, o en su defecto por el Presidente del Tribunal.

Estas leyes dibujan un esquema de relaciones entre la CEE, el Estado y las regiones que, en mi opinión, es más

correcto, dado el problema de la eficacia de las políticas, con vistas a la realización de los objetivos de las políticas comunitarias.

Sabino Cassese, en sus más recientes escritos, habla del nacimiento de un Derecho administrativo europeo. Hoy, las administraciones, la burocracia de la CE, puede actuar directamente en los Estados, crear normas, regular la actividad de los ciudadanos. Este nuevo Derecho administrativo europeo se inspira seguramente en variadas tradiciones; no es en absoluto el Derecho administrativo italiano traspuesto a nivel europeo, sino ciertamente en Derecho tributario de corrientes de pensamiento jurídico-administrativo de varios países europeos, y ello porque varias tradiciones jurídicas se entrecruzan en él, y en particular la tracción del formalismo jurídico del Derecho continental y la tradición pragmática del Derecho anglosajón.

Así pues, por una parte, una mayor atención a la legitimidad de la actuación administrativa, y por otra parte, a la eficacia de la actuación administrativa. Podría decirse que estas dos leyes están incursas en ese Derecho administrativo europeo. Hoy, la esfera de autonomía de las regiones es ciertamente reducida, si se parte de un punto de vista constitucional. Seguramente la autonomía regional, tan bien definida por el art. 5 de la Constitución y por sus arts. 114 y siguientes, está de alguna manera limitada. Desde el punto de vista de la organización del poder en toda Europa, vemos, sin embargo, que el modelo de ejecución de las políticas comunitarias es un modelo en buena medida centralizado y que resulta más eficaz.

De todos modos, hay una gran esfera de autonomía para las regiones: piénsese solamente en la recuperación de la eficacia de la actuación administrativa. Sólo en ese terreno las regiones pueden hacer mucho y -sobre todo en un período de escasez de recursos como éste - hablar de eficacia de la actuación administrativa no es un problema secundario. Probablemente, la función de Gobierno es, también y sobre todo, esa.

PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS ESPAÑOLAS EN LA PAC

J.L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ*

S U M A R I O.- 1. Origen y caracterización.- 2. Sistema del reparto de competencias con respecto al Estado, con especial referencia a la materia agraria.- 3. Competencias de ejercicio directo y competencias participativas.- 4. Incidencia de la adhesión de España a la CEE.- 5. Intervención de las Comunidades Autónomas en la PAC en sentido ascendente y descendente.

1.- ORIGEN Y CARACTERIZACION

Entre las principales reivindicaciones que impulsaron la transición política española desde el régimen del llamado Movimiento Nacional hasta el actual sistema democrático constitucional, figuró la autonomía de las "nacionalidades" y regiones integrantes de la Nación, hoy reconocida y garantizada con la mayor solemnidad y firmeza en el artículo 2º de la Constitución de 27 de diciembre de 1978.

El primer gobierno formado por el Presidente Suárez tras las primeras elecciones democráticas del mes de junio de 1977, se propuso entre sus objetivos abrir caminos para la solución de la cuestión regional, impulsando una amplia descentralización administrativa del Estado que preparase el reconocimiento e institucionalización del derecho a la autonomía de las regiones.

Se nombró un Ministro sin cartera para las Regiones (1), se "restableció" provisionalmente, por Real Decreto-ley de 29 de septiembre de 1977, la Generalidad de Cataluña y, sucesivamente, se fue creando para cada región lo que se llamó un "ente preautonómico" durante el otoño de 1977 y a lo largo de 1978, al mismo tiempo que las Cortes Españolas elaboraban la nueva Constitución. El establecimiento de los entes regionales administrativos preautonómicos preconfiguró lo que habría de ser el mapa de las nuevas regiones y "nacionalidades", cuyo derecho a la autonomía habría de garantizar la nueva Constitución.

Dentro de la unidad del Estado, la Constitución asegura, en efecto, a las que llama regiones y nacionalidades -y como elemento constitucional esencial, protegido con la

máxima rigidez en el artículo 168- un derecho a la autonomía que podrá ejercerse de acuerdo con cuanto se prevé en el Título VIII de la Norma fundamental y en particular en su Capítulo III, dedicado específicamente a las Comunidades Autónomas. Son éstas precisamente la forma institucional en que se puede expresar jurídicamente la autonomía regional.

La Constitución no determina directamente ni la existencia, ni el número, ni la organización, ni las competencias de las Comunidades Autónomas, sino que se limita a trazar un marco jurídico básico para su institucionalización por los procedimientos previstos -un poco "a la carta", como se ha dicho, es decir, bajo un principio dispositivo-, y, de ordinario, a iniciativa de los legítimos representantes de las colectividades que se considerasen constitutivas de una región o nacionalidad.

El nacimiento y organización de cada Comunidad Autónoma se produce mediante la aprobación por ley orgánica del Estado del correspondiente Estatuto de Autonomía, que constituye, a tenor del artículo 147, la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, y que tiene indudablemente, por diversas razones que no es posible explicar aquí, el carácter de una ley paccionada entre el Estado y cada región o nacionalidad, inmodificable -a pesar de ser formalmente una ley del Estado- por la sola voluntad unilateral del Poder legislativo estatal (salvo si ejerce la potestad constituyente que le otorga, bajo severas condiciones, el art. 167 del texto constitucional).

En España se han erigido 17 Comunidades Autónomas: 10 son pluriprovinciales (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía; la Comunidad Valenciana y Canarias; Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Extremadura) y 7 uniprovinciales (Asturias, Cantabria, La Rioja, Madrid, Murcia, Baleares y Navarra). En razón de distintas previsiones constitucionales, sólo las cuatro mencionadas en primer lugar (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía) gozan por el momento de una autonomía plena, aunque, por causas diversas y con algunas diferencias de régimen, se aproximan también a esa plenitud la Comunidad Valenciana y Canarias e incluso, aunque en menor medida, la Comunidad Floral de Navarra. Las demás Comunidades Autónomas -de "régimen común" o de autonomía de 2º grado- sólo tienen de momento un nivel inferior de autonomía, aunque, al haber transcurrido ya los cinco años iniciales previstos en el artículo 148.2 de la Constitución, están ya en condiciones constitucionales para obtener la misma o análoga plenitud autonómica que las

*) Catedrático de Derecho Administrativo Universidad de Valladolid.

1) Vid. Manuel CLAVERO AREVALO, España, desde el centralismo a las autonomías, Planeta, Barcelona 1983.

anteriores (2)

En la interpretación y aplicación de la constitución, a pesar de que sus términos no eran concluyentes al respecto, todas las Comunidades Autónomas han recibido potestades legislativas -cuanto menos, formalmente tales- y no sólo potestades meramente administrativas, por lo que suele considerárselas titulares de una autonomía política, que va bastante más allá de la autonomía sólo administrativa de que gozan las Corporaciones locales (3)

Por lo demás, la Constitución ha puesto la autonomía de las regiones y nacionalidades -y de las Comunidades Autónomas en que éstas se expresan- bajo la especial protección del Tribunal Constitucional, legitimando a los órganos superiores autonómicos para interponer recursos de inconstitucionalidad con las leyes del Estado (artículo 162.1.a) y residenciando ante este alto tribunal los conflictos de competencia entre el Estado y las comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí (artículo 161.1.c).

En la práctica, todas las Comunidades Autónomas se han organizado siguiendo el modelo que para algunas de ellas se marca en el artículo 152 del texto constitucional y que reproduce el sistema parlamentario de un Poder legislativo superior, formado por una Asamblea elegida directamente por el pueblo, a cuya confianza queda sometido en su cabeza un Poder ejecutivo, presidido por un consejo de gobierno y formado por el resto de una Administración que se estructura en departamentos dirigidos por los miembros de aquel consejo. No tienen las Comunidades Autónomas españolas tribunales de justicia propios, porque el Poder Judicial es un Poder exclusivamente estatal (artículo 117 y ss.), y la Administración de Justicia -que viene a ser lo mismo- una materia de la exclusiva competencia del Estado (artículo 149.1.5ª).

2.- SISTEMA DEL REPARTO DE COMPETENCIAS CON RESPECTO AL ESTADO, CON ESPECIAL REFERENCIA A LA MATERIA AGRARIA.

Las competencias propias de cada Comunidad Autónoma sólo vienen determinadas en su correspondiente Estatuto de Autonomía, aunque, complementariamente, puedan recibir otras por delegación legislativa y administrativa, o por mera "descentralización" administrativa en régimen de tutela, a través de los procedimientos que contempla el artículo 150.1 y 2 de la Constitución y que, salvo para los casos de Valencia y Canarias, apenas han sido utilizados hasta la fecha. Las competencias realmente propias y autónomas de las Comunidades son sólo las estatutarias (4)

2) Castilla y León intentó ampliar sus competencias, en aplicación de lo establecido en el artículo 29 de su Estatuto de Autonomía, mediante el Acuerdo que sus Cortes adoptaron para la Reforma del Estatuto en 1988, remitiendo a las Cortes Generales la correspondiente Propuesta de reforma de los arts. 27 a 29 del Estatuto, para su aprobación mediante Ley Orgánica. La Propuesta fue adoptada por mayoría absoluta de las Cortes de Castilla y León (grupo popular y grupo del CDS) y la oposición del grupo socialista. Fue publicado el 27 de noviembre de 1989 en el Boletín de las Cortes Generales - Congreso de los Diputados, pero no llegó a tramitarse en el Congreso. El Congreso rechazó también una Proposición de Ley Orgánica de delegación en materia de educación que las mismas Cortes de Castilla y León habían elevado en el mismo año de 1988, poco antes de adoptar la Propuesta de reforma estatutaria.

3) Nos hemos ocupado de estos conceptos en "Naturaleza de la función de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas: algunas consecuencias críticas", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 230, abril-junio 1986, pp. 255 y ss.

4) Vid. a este respecto nuestro estudio sobre los "Poderes de ordenación económica del Principado de Asturias", en *Estudios sobre el Proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias, Caja de Ahorros de Asturias*, Oviedo 1982, págs. 110-11. Vid. también CALONGE VELAZQUEZ, A., "Las Leyes orgánicas de transferencia o delegación: algunos problemas de interpretación", *Revista Española de Derecho Administrativo*, 62, abril-junio 1989, pp. 243-256; GARCIA DE ENTERRIA, E., "Las leyes del artículo 150.2 de la Constitución, como instrumento de ampliación del ámbito de competencias autonómico", *Revista de Administración Pública*, 116, mayo-agosto 1988, pp. 7 y ss., y GUTIERREZ LLAMAS, A., los procedimientos para la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, Civitas/Universidad de Murcia, Madrid 1991.)

Las competencias de las Comunidades Autónomas lo son, pues como regla, por atribución de la ley que constituye su Estatuto. Pero es la Constitución quien determina unas pautas básicas sobre el reparto de competencias entre el Estado y dichas Comunidades, dentro de las cuales han de moverse necesariamente los distintos Estatutos autonómicos. Es decir, es la Constitución la que señala qué competencias pueden o no ser asumidas estatutariamente por las Comunidades Autónomas, estableciendo, además, como cláusula de cierre que "la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado" (art. 149.3 CE).

Para la llamada primera fase de las Comunidades Autónomas de régimen común, éstas sólo han podido asumir como competencias propias las expresamente admitidas en el artículo 148.1 de la Constitución, en tanto que las Comunidades Autónomas de régimen especial -de autonomía plena inmediata- no han tenido ese límite constitucional positivo o de base. Para todas, en cambio, y de forma permanente, el artículo 149 y algún otro precepto de la Constitución marcan a los Estatutos un límite negativo infranqueable -un "techo", como suele decirse-, determinado por las competencias que quedan reservadas o atribuidas en exclusiva al Estado.

Por otra parte, a la hora de determinarse las competencias reservadas al Estado o las que se atribuye a las distintas Comunidades Autónomas, se acude tanto a la noción de materia como a la más implícita de función, de tal manera que actualmente hay materias completamente reservadas al Estado (exclusivas de éste) y materias compartidas entre Estado y Comunidades Autónomas, porque alguna o algunas funciones -o actuaciones de los poderes públicos- sobre ellas corresponden al Estado, mientras otra u otras están atribuidas por los Estatutos a las Comunidades Autónomas, con uno u otro alcance. Así, sobre una misma materia, como por ejemplo los montes, está reservada en exclusiva al Estado la función legislativa básica, mientras que los Estatutos suelen atribuir a las Comunidades Autónomas una función legislativa de desarrollo de la legislación básica estatal, más las diversas funciones u operaciones administrativas. Cada una de estas distintas funciones se atribuyen por lo general, ciertamente, en exclusiva sobre tal materia compartida; las competencias subjetivas resultantes serán por ello exclusivas, aunque la materia sea compartida.

No parece que haya materias exclusivas de las Comunidades Autónomas. O, al menos, como las materias se interpenetran y superponen frecuentemente unas con otras, y algunas sobre las que el Estado tiene reservada una potestad legislativa básica son de significación tan general como la relativa a la "garantía de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales", no hay parte alguna de la realidad económica y social que quede sustraída por entero a la potestad legislativa estatal -al menos básica, no hay campos de la realidad que puedan corresponder "en exclusiva" a las Comunidades Autónomas. (5)

Pues bien, por lo que a la agricultura se refiere (6), la única referencia explícita y directa que aparece en la

5) He explicado este sistema detenidamente en "Naturaleza de la función de las Asambleas Legislativas...", cit. pp. 255 y ss. Para un análisis en profundidad sobre el problema de la "exclusividad" de las competencias, véase, entre otros, MEILAN GIL, J.L., *La ordenación jurídica de las autonomías*, Tecnos, Madrid 1988.

6) Tempranamente se ocupó de la cuestión SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, en "La distribución de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de agricultura", en *Agricultura y Sociedad*, núm. 21 1981, pp. 265-332. Coincidimos sustancialmente con sus planteamientos y criterios. Más recientemente se ha ocupado del tema F. LOPEZ RAMON, en la Parte II de la obra de S. MARTIN-RETORTILLO et alii, *Derecho administrativo económico*, II, La Ley, Madrid 1991, pp. 295 y ss. Ver también BLASCO ESTEVE, A., "Las competencias de ejecución de la Generalitat de Cataluña en materia de Agricultura", en AA.VV. *Las competencias de ejecución de la Generalitat de Catalunya*, Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, Barcelona 1989, pp. 151 y ss.

Constitución es la contenida en el artículo 148.1, para indicar que las Comunidades Autónomas de régimen común podrán asumir competencias, desde el principio, en materia de "agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía" (materia 7ª).

Ateniéndonos a este solo pronunciamiento, cualquier competencia tanto administrativa como legislativa que pudiera caber en esta materia, dentro de los límites marcados por la ordenación general de la economía, podría, pues, ser asumida estatutariamente por cualquiera de las Comunidades Autónomas, y de hecho así ha ocurrido: todas lo han asumido y en esos términos, incluidas las Comunidades Autónomas de régimen especial, de autonomía inmediatamente plena. Estas, no por tener que sustentar sus competencias en el artículo 148, sino por no impedirlo el artículo 149, siempre dentro de ese sometimiento a la ordenación económica general, competencia en el artículo 148, (7).

LA competencia estatal sobre cuanto se refiere a la ordenación económica general es una consecuencia del principio de unidad de mercado, esencial a nuestra Constitución económica y a la estructura de nuestro Estado de las Autonomías (8). Fundamentan este principio la prohibición de obstaculizar la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español (artículo 139.2 CE), así como algunas de las reservas competenciales establecidas en el ya citado artículo 149.1 en favor del Estado (régimen arancelario y comercio exterior: materia 10ª), sistema monetario y bases de la ordenación del crédito (materia 11ª), y, sobre todo, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (materia 13ª), e incluso legislación laboral (materia 7ª)).

Por otra parte debe tenerse en cuenta que, además de la sumisión a este límite de la ordenación económica general (9), la competencia autonómica sobre agricultura en general sufre otras restricciones constitucionales, como consecuencia del entrecruzamiento de esa materia con otras más, sobre las que la Constitución reserva al Estado competencias determinadas que alcanzan, al menos a la legislación básica: destacadamente cabe mencionar las relaciones internacionales (materia 3ª), la sanidad (materia 16ª), la protección del medio ambiente y los montes (materia 23ª) y, sobre todo, los derechos y deberes constitucionales (materia 1ª) y las materias mercantil, laboral o civil (materias 6ª a 8ª) (10).

Por lo demás, si dentro de la materia de agricultura, a efectos del Derecho Comunitario Europeo, entra también la pesca marítima, hay que advertir que para el Derecho español ésta es materia distinta, sobre la que, además, el artículo 149.1.19ª se pronuncia específicamente, aunque no de modo propiamente determinante, ya que reserva al Estado sólo aquellas competencias que no se atribuyan a las Comunidades Autónomas para la ordenación de dicho sector: es decir

no se reserva al Estado ninguna función específica y, por lo tanto, habrá que estar esencialmente a lo mismo que se ha dicho sobre la agricultura.

Con todo, el Tribunal Constitucional viene respaldando una interpretación bastante amplia de la materia agricultura, apoyándose en la tradición administrativa sobre el contenido de las competencias del Ministerio de Agricultura, en los Decretos de transferencias de competencias sobre esta materia desde el Estado a las Comunidades Autónomas y en una perspectiva finalista que viene a dotar de cierta fuerza expansiva al propio concepto material de que se trata (11)

3. COMPETENCIAS DE EJERCICIO DIRECTO Y COMPETENCIAS PARTICIPATIVAS.

Es preciso convencerse de que no es mucho lo que las Comunidades Autónomas pueden hacer por sí solas. En materia de política no se admite una parcelación territorial de las medidas públicas de ordenación y promoción de la economía que tengan cierta importancia: ni de las que actúan sobre los componentes generales de la economía ni de las que inciden sobre los diversos sectores económicos. Las competencias de ejercicio directo y autónomo por parte de las Comunidades Autónomas en la ordenación y promoción económica de la agricultura no pueden ser, en suma, sino de escasa consideración en el orden de la gran política, aunque tengan su importancia en el orden -no ajeno a la política- de la eficacia ejecutiva o de la administración, como, en efecto, lo viene poniendo de relieve la práctica. Y ello sin perjuicio de que, mediante el ejercicio de competencias para actuaciones infraestructurales y servicios sociales y culturales -que serán los ámbitos en que la autonomía regional pueda desplegarse más ampliamente-, pueda incidirse, indirectamente pero con eficacia nada despreciable, sobre el desarrollo económico regional y en particular sobre el agrario.

Ahora bien, como desde fechas tempranas comenzó a señalarse, hay que tener bien en cuenta que la acción que cumple desenvolver a las Comunidades Autónomas en la nueva estructura de los Poderes públicos en España, no se agota ni tiene a veces su manifestación más importante en el ejercicio directo, separado y autónomo de las competencias que les correspondan al efecto, sino que encuentra o debe encontrar un cauce de la mayor transcendencia en su participación orgánica y funcional en la formación de la voluntad legislativa y administrativa del Estado en cuanto se refiere al ejercicio por éste de funciones que afectan más directamente a los ámbitos competenciales autonómicos. Las Comunidades Autónomas deben ser así una pieza de estimable relevancia en el entramado institucional del propio Estado y no sólo elementos que le limiten eternamente con su autonomía. La voluntad decisiva en el Estado -en su Poder legislativo y en su Poder ejecutivo- habrá de proceder siempre de la única fuente legitimadora de su unidad superior, radicada en el conjunto unitario del pueblo español (12), pero habrá de

7) Vid. por ejemplo art. 10.9 del Estatuto Vasco, que, como muchos otros Estatutos, reproduce literalmente la fórmula del 148.1.7ª de la Constitución, o el art. 12.1.4) del Estatuto de Cataluña, en cuya virtud "de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Generalidad (...), la competencia exclusiva en la (...) siguiente (...): Agricultura y ganadería": algunos otros Estatutos seguirían esta redacción.

8) Vid. Antonio CALONGE VELAZQUEZ, Autonomía política y unidad de mercado en la Constitución Española de 1978, Universidad de Valladolid y Caja de Ahorros y M.P. de Salamanca, Valladolid 1988, y Fernando SAINZ MORENO, "El principio de Unidad del orden económico y su aplicación por la jurisprudencia constitucional", en Sebastian MARTIN RETORTILLO et alii, Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas, Instituto de Estudios Económicos, Madrid 1989, págs. 232 y ss.

9) Asigna una particular importancia a este concepto Elisenda MALARET, en "Aplicación de las previsiones constitucionales y estatutarias en materia de competencia económicas", Estudios sobre la Constitución Española (Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría), V (Economía y Hacienda/Índices), Civitas, Madrid 1991, pp. 4059 y ss.

10) Vid. in extenso nuestro estudio "Las Administraciones públicas españolas ante la agricultura y la industria agroalimentaria: Administración del Estado, Administración Autonómica y Administración Local", en Revista de Derecho Agrario y Alimentario, núms. 9-10, julio-diciembre 1987, págs. 17 y ss.

11) Como señala Fernando LOPEZ RAMON, en la parte dedicada a la "Agricultura", en el vol. II de MARTIN RETORTILLO, S. et alii, Derecho Administrativo Económico, La Ley, Madrid 1991, pp. 296-297, recogiendo las Sentencias del TC 80/1985, de 4 de julio, en materia de sanidad vegetal, 95/1986, de 10 de julio, sobre racionalización de estructuras agrarias, y 132/1989, de 18 de julio, sobre Cámaras Agrarias. Según la STC 123/1984, de 20 de diciembre, citada por el fundamento jurídico 21 de la última de las tres Sentencias que acaban de citarse, en una materia se incluyen el "conjunto de actividades, funciones e institutos jurídicos relativos a un sector de la vida social", aunque eso no es realmente siempre así, ya que, a veces, las materias no tienen una significación sectorial, sino instrumental (la materia penal, o el procedimiento administrativo o la expropiación forzosa, etc.) o general u horizontal (relaciones internacionales, materia laboral, Administraciones públicas, etc.).

12) Vid. art. 1.2. de la Constitución y los artículos de ésta que otorgan la primacía en el Legislativo y el origen de la confianza del Gobierno al Congreso de los Diputados -artículos. 81.2, 86.2, 90, 92.2, 99, 112, 113, 114 y 116-, así como, evidentemente, el artículo 68, relativo a la composición y régimen electoral de esta Cámara de representación unitaria y general del pueblo.

formarse contando con la opinión, los intereses y la voluntad de los correspondientes representantes de las Comunidades Autónomas, siempre que las normas o las medidas a adoptar hayan de recaer sobre materias en que éstas tengan competencias.

La Constitución marca ya esta orientación con previsiones explícitas de preceptivas o facultativas participaciones orgánicas o funcionales de las Comunidades Autónomas en el Poder legislativo estatal: el artículo 69, que configura al Senado -aún con la falta de coherencia que tantas veces se ha subrayado- como Cámara de representación territorial, otorga cierto número de escaños senatoriales a representantes de las Comunidades Autónomas elegidos con un criterio políticamente proporcional por las respectivas Asambleas Legislativas (13), y el artículo 87 reconoce a las Asambleas de las Comunidades Autónomas facultades de iniciativa legislativa, directamente ante el Congreso de los Diputados o indirectamente a través de la mediación del Gobierno, pudiendo destacar incluso ante la Cámara, en el primer supuesto, una representación de tres miembros para la defensa de la correspondiente proposición de ley.

También hay en la Constitución previsiones expresas de una participación funcional de las Comunidades Autónomas en el procedimiento de adopción de decisiones del Gobierno: el artículo 131, en cuanto a la planificación de la actividad económica general, dispone que el Gobierno elaborará, en su caso, los correspondientes proyectos de planificación de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas (14).

Diversas leyes han ido estableciendo más cauces para esa participación autonómica en el Estado en su dimensión administrativa (y de gobierno), desarrollando lo que se ha considerado un principio estructural inherente al regionalismo cooperativo que sería propio del nuevo Estado de las Autonomías (15). Así la Ley del Proceso Autonómico ha previsto, en su artículo 2, el derecho de las Comunidades Autónomas a obtener la información que precisen para el adecuado ejercicio de sus competencias, algo que el Tribunal Constitucional deriva de un deber general de colaboración al que se someten recíprocamente Estado y Comunidades Autónomas y "que no es preciso justificar en precepto concretos (STC 18/1982, 4 mayo) porque es de esencia al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución" (16). La misma Ley preceptúa el establecimiento de las llamadas Conferencias sectoriales de los Consejeros de las distintas Comunidades Autónomas y del Ministro o Ministros del ramo, bajo la presidencia de uno de éstos.

13) O, en su defecto, añade el artículo 69.5 del texto constitucional, por el órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, previsión ésta que, como otras de la Constitución, nuestra que los constituyentes admitían que no todas las Comunidades Autónomas tuvieran un Parlamento, como, sin embargo, luego ha resultado.

En general sobre esta materia, vid. Ramón PUNSET, El Senado y las Comunidades Autónomas, Tecnos, Madrid 1987. Para una visión comparada puede verse VIOLINI, L., Bundesrat e Camera delle Regioni: due modelli alternativi a confronto, Ed. Giuffrè, Milano 1989.

14) Puede verse a este respecto GÓMEZ MARAHONA, A., La planificación económica regional: análisis jurídico, IEF, Madrid 1991, pp. 183 y ss. y la bibliografía allí citada.

15) Alguna doctrina tiende a hablar del "Federalismo cooperativo", con expresión nacida y aplicada lógicamente en Estado federales. No habiendo en España un Estado federal, no se puede emplear en rigor esa expresión para dar cuenta del sistema español, aunque las técnicas que puedan constituirlo o instrumentarlo se "importen" de los países con experiencia federal o se asemejen a las que se aplican en ellos. Hay, en efecto, técnicas jurídicas que no son exclusivas de los regímenes federales aunque eventualmente hayan nacido en ellos. Sobre el regionalismo cooperativo en la experiencia italiana, vid. por ejemplo SANTAOLAYA MACHETTI, p., Descentralización y cooperación, IEAL, Madrid 1984, pp. 215 y ss y PINAR MANAS, J.L., Las relaciones entre el Estado y las Regiones: la experiencia italiana, IEAL, Madrid 1986, especialmente pp. 263 y ss. En España la referencia al regionalismo como expresiva de nuestro sistema autonómico no resulta aceptable para algunos, aunque en realidad las nacionalidades del artículo 2 de nuestra Constitución no son sino regiones cualificadas, y el sistema unitario que la norma fundamental diseña obliga a encajarle conceptualmente entre las modalidades del Estado regional.

16) Vid. STC 80/1985, 4 de julio, BOE 17 julio 1985 (BJC-51, 892). Ponente Francisco Rubio Llorente, FJ 2º

El artículo 4 dispone que "se reunirán de forma regular y periódica", a fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación" y "con el fin de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos". Este importante instrumento ha tenido, sin embargo, hasta la fecha muy escasa vida efectiva salvo en cuanto a alguna de las que podríamos considerar sus formas, cual es el caso del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, que fue ya creado con anterioridad por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), en su artículo 3º para la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y la Hacienda del Estado".

Otro ejemplo de participación orgánica del que podría darse cuenta aquí es el Consejo Nacional del Agua, instituido como "Órgano consultivo superior en la materia" por la nueva Ley de Aguas 29/1985, de 2 de agosto, artículos 17 y 18. Junto con una representación de la Administración del Estado componen este Consejo representantes de las Comunidades Autónomas y de los Organismos de Cuenca, así como de las organizaciones profesionales y económicas más representativas de ámbito nacional, relacionadas con los distintos usos del agua.

Podríamos aducir el ejemplo de instituciones de participaciones más o menos semejantes en otras materias, como la función pública (Consejo Superior de la Función Pública, de los artículos 6 y 7 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto) o las Universidades (Consejo de Universidades, de los artículos 23 y 24 de la Ley Orgánica de Reforma Universitaria 11/1983, de 25 de agosto), pero no tratamos de ser exhaustivos.

Aunque se ha ido avanzando en esta línea y empieza a ser relativamente frecuente el que se convoque a los responsables de los gobiernos regionales para reuniones sectoriales a nivel nacional de carácter consultivo y de coordinación, estamos todavía a un nivel real de bajo grado de institucionalización y actividad de esa participación orgánica y funcional en el que, decimos, debe encontrarse una de las claves del sistema autonómico establecido. Recordemos, por ejemplo, que en materia de tanto interés regional como los incentivos regionales de carácter estatal, precisamente, la Ley 50/1985, de 27 de diciembre de 1985, otorga a las Comunidades Autónomas realmente una participación más bien escasa y casi marginal: no forman parte del consejo Rector, establecido en el artículo 4º y tan sólo se prevé la asignación de una representación a las Comunidades Autónomas "afectadas en cada caso" en los grupos de trabajo que se constituirán en el seno de dicho Consejo para elaborar las propuestas de concesión de los incentivos regionales en cuestión. Los Reales Decretos de delimitación de zonas promocionables -que determinan a la vez las actividades promocionables en ellas, los objetivos a alcanzar, etc.- han de "tomar en consideración las previsiones de las Comunidades Autónomas", según se desprende del artículo 1.2 de la Ley citada y el artículo 6º de su Reglamento (Real Decreto 1535/1987, de 11 de diciembre), pero no están correctamente establecidos suficientes mecanismos de coordinación y colaboración (17).

En fin, en materia de tan reconocido interés para las Comunidades Autónomas como la Administración Local, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local instituyó una Comisión Nacional de Administración Local para la permanente colaboración entre la Administración del Estado y la Administración Local, sin participación alguna de las comunidades Autónomas, cuando tal vez hubiera sido lógico haber aprovechado para instituir

17) Vid. GÓMEZ MARAHONA, A., La planificación..., cit., pp. 409 y ss. 415 y ss. Vid. también sus interesantes referencias a la escasa participación que análogamente se ha reconocido a las Comunidades Autónomas en las medidas estatales de "reconversión industrial y reindustrialización", en la misma op. cit. pp. 402 y ss.

un organismo de colaboración entre los tres niveles de nuestra Administración pública.

4.- INCIDENCIA DE LA ADHESION DE ESPAÑA A LA CEE.

Expuestas a grandes rasgos las características y las posibilidades de actuación de las Comunidades Autónomas del nuevo sistema constitucional español, con referencias específicas a lo que aquí más directamente interesa que es su papel con respecto a la agricultura (18), veamos ahora cuál haya podido ser la incidencia en todo ello del ingreso de España en la Comunidad Europea a partir de 1 de enero de 1986, como consecuencia del Tratado de Lisboa-Madrid, de adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas, de 12 de junio de 1985. Ello nos llevará ya directamente al tema específico de esa ponencia, que es el de la participación de las Comunidades Autónomas en la Política Agrícola Común de la CEE.

De sobra es sabido que, si bien, en el orden instrumental, el objetivo principal de la comunidad Económica Europea fue el de llevar a cabo una integración económica supranacional de carácter negativo, a base de suprimir intervenciones estatales que impedían la constitución y expansión de un mercado común o único al nivel europeo de la Comunidad (artículo 2 del Tratado de la CEE), fue también importante desde los mismos comienzos la consecución de lo que podría calificarse como una integración económica supranacional complementaria de carácter positivo, a base de "la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros" (como se lee en el mismo artículo 2 del citado Tratado de Roma), esto es, la limitación o sustitución de intervenciones estatales autónomas o independientes por su coordinación a nivel comunitario o por otras intervenciones exclusivamente comunitarias. Una de las pocas materias sobre las que el Tratado impuso directamente "el establecimiento de una política común" fue precisamente "el sector de la agricultura" (artículo 3.d.) Tratado CEE) y ello como uno de los fundamentos de la Comunidad, junto con las grandes libertades y la política de transportes (19). La agricultura comprendería el cultivo y comercio de "los productos agrícolas", entendiéndose por tales, como ya hemos apuntado más arriba, "los productos de la tierra, de la ganadería y de la pesca, así como los productos de primera transformación directamente relacionados con aquéllos", según se dispone en el artículo 38.1 del Tratado. Ya hemos dejado dicho en otro momento que, a los efectos de lo aquí tratado, dejamos convencionalmente de lado lo relativo a la pesca.

Pues bien, tras afirmarse en el apartado 2 del mismo artículo 38 citado que "las normas previstas para el establecimiento del mercado común (la integración negativa) serán aplicables a los productos agrícolas", se reitera claramente en el apartado 4 que "el funcionamiento y desarrollo del mercado común para los productos agrícolas deberán ir acompañados del establecimiento de una política agrícola común entre los Estados miembros", razón por la cual la afirmación del apartado 2 se hace preceder de un "salvo disposición en contrario de los artículos 39 y 46", que son cabalmente los relativos a esa política agrícola común, la conocida P.A.C.. Es decir, en el sector agrícola, el Tratado quiere, por supuesto, que se supriman las medidas o intervenciones estatales antes existentes que estancaban en mayor o menor medida a cada uno de los ámbitos económicos de los Estados miembros como unidades económico-agrarias separadas, pero quiere que se supriman, no necesariamente para dejar al mercado el papel director y regulador del funcionamiento económico de la gran nueva unidad económica comunitaria, como ocurrirá

en otros sectores, sino para asegurar principalmente el establecimiento de esa unificación del espacio económico comunitario en el sector y su sumisión a unos objetivos económicos-sociales comunes, cuya consecución podrá lograrse con dosis más o menos extensas e intensas de mercado, acompañadas, en su caso, de medidas de intervención, dirección u orientación públicas impuestas desde el nuevo Poder comunitario supranacional que pueden ser constitutivas de la llamada PAC, y que vendrían, en efecto, a sustituir a las tradicionales medidas de las políticas agrícolas nacionales. Si se lee bien el Tratado y en particular su artículo 40, se verá que la PAC no tiene que articularse necesariamente sobre medidas de intervención pública mas o menos marginadores del libre mercado (20). Cabe una PAC "liberal" que entregue la agricultura a "las normas comunes sobre la competencia", una de las alternativas expresas del artículo 40.2.a). La tendencia de los últimos años, sin llegar de momento a tanto, es, sin embargo, como es sabido, aproximarse a ello progresivamente, abandonando los excesos de intervención pública que han caracterizado a la PAC desde sus comienzos a principios de los sesenta hasta mediados de los ochenta, con los efectos positivos y negativos que son conocidos.

La ley comunitaria, esto es el Tratado, dejó en manos de la Administración comunitaria -y de su supremo órgano de Gobierno, el Consejo de los Ministros de los Estados miembros (artículo 43)- la determinación del contenido de la PAC y de sus modificaciones en el tiempo, con los sólo límites que representan el deber de dirigirla a los objetivos que concreta el artículo 39, el de atenerse a las pautas instrumentales que señalan los artículos 40, 41 y 42 y el de seguir los procedimientos y requisitos formales que se fijan en los artículos 43 y siguientes, amén de las disposiciones transitorias allí también establecidas. Se trata, pues, de una ley ampliamente flexible, que ha incurrido en más de un extremo en un alto grado de deslegalización de materiales en favor del "Ejecutivo comunitario, aunque no debe olvidarse que la política agrícola tampoco gozaba, al menos en España, de una extensa autorreserva legal, ni la materia deslegalizada conforme a lo que se desprende del artículo 40 y siguientes del Tratado parece que haya de afectar a lo que en España o en otros países es materia de reserva legal.

En suma, el Tratado ha establecido las bases más sobresalientes de la ordenación económica agrícola, como ley que es común a toda la Comunidad Europea, y asimismo ha remitido a los reglamentos y demás normas administrativas comunitarias -e incluso eventualmente a su poder decisorio administrativo- lo que en cada momento pueda estimarse -por decirlo con terminología de nuestro Tribunal Constitucional a propósito de la definición de las competencias estatales sobre las bases o la legislación básica en nuestro Estado de las Autonomías (21), complemento imprescindible de las bases o de la ordenación básica del sector, que ha de ser establecido desde las instancias unitarias que gozan de igual supremacía general sobre todo el ámbito económico territorial ordenado.

Se entenderá por ello que, ya en 1987, afirmáramos que "a nuestro entender, si se tiene en cuenta el tipo de actuaciones que desarrolla la Comunidad Europea en temas agrarios y las competencias que la Constitución ha reservado al Estado, la adhesión (de España a la CEE) no representa, en realidad, sino una transferencia de una parte importante

20) Y entendemos por libre mercado un mercado razonablemente regulado de modo que se salvaguarde la igualdad en la competencia y se respete la justicia conmutativa.

21) Vid. por ejemplo la STC 13/1989, de 26 de enero (BOE del 20 febrero), IJ 3, párrafo segundo, donde se habla del "complemento necesario". Directamente en relación con la agricultura, vienen a coincidir expresa o implícitamente con este criterio sentencias del Tribunal Constitucional como la STC 168/1988, de 17 de octubre (BOE 7 noviembre), IJ 2, la STC 201/1988, de 27 de octubre (BOE 26 noviembre), IJ 4, la STC 14/1989, de 26 de enero (BOE 20 febrero), IJ 3, la STC 145/1989, de 18 de septiembre, IJ 5 y 6, o la STC 188/1989, de 16 de noviembre (BOE 5 de diciembre), especialmente su IJ 7, que habla expresamente del citado carácter imprescindible.

18) Para un análisis algo más detallado, vid. nuestro trabajo sobre "Las Administraciones públicas españolas ante la agricultura y la industria agroalimentaria: Administración del Estado, Administración Autonómica y Administración Local", en Revista Española de Derecho Agrario y Alimentario, núms. 9-10, julio-diciembre 1987, pp. 17 y ss.

19) Cfr. el contenido de la Segunda Parte del Tratado.

de las propias competencias del Estado y sólo de él a la Comunidad. Las competencias de las Comunidades Autónomas no llegan a ser, en realidad, alcanzadas por el traspaso competencial que opera el Tratado de adhesión. Por tanto, la desmedida preocupación de algunos sobre la eventual reducción de las competencias de las Comunidades Autónomas a raíz de la integración de la Europa comunitaria no será, en consecuencia, sino una falsa alarma" (22).

Tal debe ser, pues, el sentido a dar, en este aspecto, a la incorporación de España a la Comunidad Europea, aún sin dejar de tenerse en cuenta las medidas transitorias determinadas para la Agricultura de España en los artículos 67 y ss. del Acta relativa a las condiciones de adhesión de España y Portugal, que, como regla general, habrán de aplicarse hasta el final del año 1995 aunque con ritmo decreciente: están normas complementan temporalmente las del Tratado de Roma con su mismo rango de ley comunitaria (23).

La distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas no tiene, por lo tanto, que entenderse modificada por causa de la integración de España en la Comunidad (24), y, en concreto, las Comunidades Autónomas siguen ostentando las mismas competencias que ya dijimos les corresponden en virtud de sus respectivos Estatutos, dentro de los límites que éstos y el orden constitucional, con las consiguientes reservas en favor del Estado, señalan. Y ello sin perjuicio de que ahora, gran parte de las normas o decisiones que antes correspondían al Estado hayan pasado a la Comunidad Europea (25).

Aunque el artículo 149.1.3ª de la Constitución reserva al Estado las relaciones internacionales, ello no representa título competencial suficiente para atraer al ámbito de la acción directa del Estado cuanto, por afectar a la ejecución y cumplimiento del Derecho y de las decisiones comunitarias, tenga particular relevancia internacional. Es cierto que, como también confirma el artículo 93 del mismo texto constitucional, "corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno según los casos -y, por lo tanto, al Estado- la garantía del cumplimiento de estos tratados- los tratados que, como los de la Comunidad Europea, transfieren competencias derivadas de la Constitución- y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión". Es decir, el Estado, en cuanto responsable único ante las organizaciones internacionales y supranacionales de que sea parte (26), ha de tener medios para asegurar que internamente se cumplen sus compromisos y cuanto derive

22) Cfr. nuestro trabajo *Las Administraciones públicas españolas ante la agricultura*, cit. p. 23.

23) Una de las primeras reflexiones sobre la incidencia del ingreso de España en la CEE en la política y las competencias en materia agrícola, en RUILOBA SANTANA, E., "Las competencias económicas del Estado y las Comunidades autónomas ante el futuro ingreso de España en el Mercado Común Europeo", en GARCÍA DE ENTERRÍA, E., et alii, *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española*, IEE, Madrid 1980, pp. 447 y ss.

24) Una breve referencia al régimen transitorio en F. LOPEZ RAMON, Parte II de la obra de S. MARTÍN-RETORTILLO et alii, cit., pp. 311 y ss.

25) Vid. en este sentido, por ejemplo, STC 115/1991, de 23 mayo (BOE 19 junio), FJ 1º, en relación precisamente con la adaptación de la legislación española sobre control de semillas y plantas de vivero a varias Directivas comunitarias.

26) GARCÍA DE ENTERRÍA reconoce que "el grueso de todas las competencias transferidas a las instancias supranacionales afectan, precisamente, a las competencias del Estado central", aunque no excluye alguna incidencia en competencias de las Comunidades Autónomas (Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias", en AA.VV. *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Ed. Cortes de Castilla y León, Valladolid 1991, en particular pp. 102 y ss., y en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 33, septiembre-diciembre 1991, en particular pp. 10 y ss.).

27) La doctrina se viene ocupando con reiteración de este extremo, en relación precisamente con el ordenamiento comunitario y su cumplimiento. Una aportación reciente sobre el particular: MANGAS MARTÍN, A., "La ejecución del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas: la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", en AA.VV. *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Ed. Cortes de Castilla y León, Valladolid, pp. 183 y ss.

de ellos, cualquiera que sea la modalidad de organización interna de los poderes públicos. Pero no ello no legitima por sí mismo para alterar esa organización interna, con su correspondiente distribución competencial. No puede excluirse que en algún caso sean necesarias modificaciones, pero ello deberá demostrarse necesario, imprescindible, para que el Estado pueda efectivamente responder del cumplimiento de sus tratados. Y lo cierto es que, por lo que se refiere al cumplimiento en España del ordenamiento comunitario y de las decisiones de la Comunidad Europea que en él se amparen, no parece en principio necesario alterar la organización del Estado de las Autonomías y su sistema de reparto competencial (27), y no lo parece en particular en lo que se refiere a la acción pública sobre la agricultura. Nuestro sistema otorga al Estado -Cortes, Gobierno, Poder Judicial, Tribunal Constitucional- suficientes poderes para garantizar sus obligaciones internacionales (28), sin reducir más las ya inevitablemente limitadas competencias estatutarias autonómicas.

Cuestión distinta es que, al desplazarse el poder decisorio sobre muchas normas y algunas resoluciones importantes en materia de agricultura -o en las con ella crecientemente conexas- desde el Estado al Consejo y la Comisión europeas, las posibilidades de juego efectivo de las competencias participativas de las Comunidades Autónomas en las potestades superiores que les afecten, antes incluidas en el poder decisorio independiente del Estado, y sobre cuya importancia insistíamos anteriormente, deberán ser replanteadas si se quiere que sigan teniendo algún sentido operativo. En cualquier caso, parece inevitable que el alejamiento de los núcleos de decisión hasta las citadas instancias comunitarias ha de comportar una reducción cuanto menos del porcentaje de influencia que cada una de las Comunidades Autónomas españolas y el conjunto de ellas vayan a poder tener en la formación de las normas y resoluciones correspondientes. Puede que eventualmente salgan más beneficiadas algunas o todas ellas, pero ese beneficio no guarda relación necesaria con el grado de su participación orgánica o funcional en las correspondientes medidas.

Por lo que se refiere a las actuaciones del Consejo aprobación de reglamentos y directivas superiores, por lo general, y habida cuenta de su naturaleza intergubernamental, la participación de las Comunidades Europeas en el Estado puede seguir cumpliendo un papel relevante en orden a coadyuvar en la fijación de la posición que haya de sostener la representación española en el Consejo, aunque las características propias de la negociación -de la deliberación y pro-

27) La doctrina es bastante unánime en afirmar que el poder exterior del Estado no legitima por sí mismo cualquier alteración del reparto constitucional de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, aunque pueda exigir alguna modificación según los casos: vid. por ejemplo MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, I. Civitas, Madrid 1982, o. 481, JAUREGUI BERECIARTU, G., *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1986, pp. 80 y ss., y SORIANO, J.E., en *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid 1990, p. 219.

28) Vid. por ejemplo los medios que recuerda SORIANO, J.E., en *Comunidades Autónoma*, cit., pp. 222 y ss.: artículo 155 de la Constitución y leyes armonizadoras del artículo 150.3. A ellos habría que anteponer, por supuesto, los medios más ordinarios que representan la potestad de dictar la legislación u ordenación básica, o la integridad de la legislación o del régimen jurídico en los casos en que corresponda al Estado, la potestad de establecer Derecho supletorio ex art. 149.3 de la Constitución, la potestad de coordinación estatal cuando esta reservada al Estado, los controles jurisdiccionales del Poder judicial y del Tribunal Constitucional activados por el Ejecutivo estatal, etc. Teniendo esto bien en cuenta, es probable que no sea necesario en rigor llegar a introducir las nuevas y polémicas técnicas que SORIANO (ibidem, pp. 228 y ss) llama de "supletoriedad y garantía del cumplimiento de obligaciones internacionales estatales", al margen de las previsiones constitucionales y estatutarias sobre las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas.

Sobre el tema, vid. también las aportaciones recientes de RUIZ RUIZ, F., "La aplicación supletoria del Derecho del estado ante la inactividad autonómica en la ejecución de las obligaciones comunitarias", en AA.VV. *Comunidades Autónomas*, cit., pp. 219 y ss., y GONZÁLEZ AYALA, M.ª D., "La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la aplicación del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas", en la misma op. cit., pp. 253 y ss.

proceso de acuerdo- que se produce primero en el seno de la COREPER, entre los representantes permanentes de los Estados miembros ante la Comunidad, y, luego, definitivamente, en el seno del propio Consejo, puede aconsejar medios adicionales y ad hoc de instrumentar la citada participación autonómica, que la aproximen, aun con todas las limitaciones inevitables, al núcleo del poder decisor.

En cuanto a las actuaciones de la Comisión -normativas o simplemente decisorias-, la participación autonómica en las estructuras y procedimientos del Estado podría complementarse con algún tipo de participación directa de las Comunidades Autónomas, orgánica o funcional en el complejo orden operativo de la Comisión, como ya ha comenzado a ocurrir en cierta medida, aunque el principio de la necesaria mediación superior del Estado puede y probablemente debe comportar aquí cierta suerte de limitaciones.

La idea de una hipotética Cámara europea de las Regiones que viene impulsándose en algunos medios y especialmente por parte de los Länder alemanes (29), querría ser el medio de participación orgánica de todas las regiones de los Estados europeos -hoy por hoy, los comunitarios- en todas las grandes decisiones de la Comunidad o de la futura Unión Europea, como una tercera cámara, al lado de la de los Estados -el actual consejo, evolucionado- y al lado de la de los pueblos de esos Estados, o eventualmente, del nuevo pueblo europeo unificado, constituida por el llamado Parlamento Europeo. Ese cauce participativo vendría a intentar recuperar al nivel europeo lo perdido, en su caso, a nivel de cada Estado, pero no podría evitar aquella reducción del peso representativo de cada región o el conjunto de las de cada Estado, como consecuencia evidente del elevado número de regiones que habrían de estar representadas en semejante Cámara (30).

5.- INTERVENCIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA PAC EN SENTIDO ASCENDENTE Y DESCENDENTE.

Con lo expuesto estamos ya en condiciones de concluir nuestra exposición señalando con alguna mayor concreción cuál sea o pueda ser la intervención de las Comunidades Autónomas en la PAC tanto en sentido ascendente como descendente, dicho sea utilizando una terminología de uso generalizado al respecto (31).

29) Vid. BORCHMAN, M., "Bericht Konferenzen 'Europa der Regionen' in München und Brüssel", Die öffentliche Verwaltung, núm. 20/90, octubre 1990, pp. 879-882. Una referencia a ello en LAGUNA DE PAZ, J.C., "El principio de subsidiariedad, pieza clave en la construcción europea", en AA.VV. Comunidades Autónomas y Comunidad Europea. Ed. Cortes de Castilla y León, Valladolid 1991, pp. 134 y ss.

30) Antes de entregar este texto a la imprenta tenemos ya noticia concreta del texto del nuevo Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea, acordado en diciembre de 1991, el cual crea un Comité de regiones -según la expresión francesa de la versión de la agencia Europea que hemos manejado- de carácter consultivo, compuesto por representantes de las entidades regionales y locales en número 24 por Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido, 21 por España, 12 por Bélgica, Grecia, Irlanda y Portugal, 9 por Dinamarca e Irlanda, y 6 por Luxemburgo. Dichos miembros son nombrados, con sus suplentes, por unanimidad del Consejo, a propuesta de los Estados miembros respectivos, cada cuatro años, pudiendo renovar el mandato. Debe destacarse que no pueden estar vinculados por ningún mandato imperativo y ejercen sus funciones con plena independencia en interés general de la Comunidad. El Comité puede ser consultado por el Consejo y por la comisión, y puede hacer dictámenes por su propia iniciativa. Su regulación quedará incorporada al Tratado de la Comunidad Económica Europea -que ahora cambiará su nombre por el de Comunidad Europea a secas- bajo los artículos 198 A a 198 C.

31) Vid. por ejemplo SORIANO, J.E., Comunidades Autónomas y Comunidad Europea, Tecnos, Madrid 1990, pp. 183 y 189.) La llamada intervención ascendente vendría a coincidir, en lo esencial, con las competencias de participación orgánica o/y funcional de las Comunidades Autónomas en los Poderes públicos superiores a ellas, en cuanto sean competentes para preparar o decidir la PAC, mientras que la intervención descendente, relativa a la ejecución y cumplimiento de la PAC, se reconduciría en gran medida a las competencias de ejercicio directo y separado que correspondan a las Comunidades Autónomas a tal efecto, aunque también habrían de incluirse ahí las competencias de participación autonómica en el Estado en

En el orden de las realidades el grado de participación hasta ahora reconocido a las Comunidades Autónomas en la determinación de la política agrícola estatal o de la PAC a través de la mediación del Estado, no puede negarse que ha sido netamente escaso o prácticamente inexistente (32), aunque, como dijimos en su momento, no falten en nuestra legislación cauces que habrían hecho posible una mayor toma en consideración de las aspiraciones, intereses y voluntades de las Comunidades: recuérdese por ejemplo la previsión contenida en la Ley de Proceso Autonómico sobre las Conferencias Sectoriales, tan escasamente empleada hasta la fecha (33).

Así como diversos Estatutos de Autonomía han establecido el derecho de la Comunidad Autónoma respectiva a ser informada en la elaboración de los tratados y convenios internacionales en cuanto afecten a materias de su específico interés autonómico (34), el primer intento de incorporar a un Estatuto de Autonomía de manera explícita (35) un derecho de la comunidad Autónoma respectiva a "participar en la preparación de la posición del estado que deba ser defendida por los representantes del Gobierno Nacional en las instituciones de la Comunidad Europea, en el marco de lo que establezca la legislación estatal", es el Acuerdo de las Cortes de Castilla y León de 1988, para la aplicación competencial mediante la reforma parcial del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, que fue remitido sin éxito a las Cor-

cuanto al ejercicio por éste de competencias de ejecución de la PAC que le correspondan por razón de la reserva constitucional o estatutaria de competencias en su favor, conforme a lo más arriba expuesto.

32) Cfr. CALONGE VELAZQUEZ, A., "Una aspiración insatisfecha: la participación de las Comunidades Autónomas en la formación del Derecho comunitario", en AA.VV. Comunidades Autónomas y Comunidad Europea, cit., en particular pp. 125 y ss. En similar sentido, SORIANO, J.E., Comunidades Autónomas..., cit., pp. 186 y ss.

33) Vid. en el sentido CALONGE VELAZQUEZ, A., "Una aspiración insatisfecha...", cit. p. 127. Con todo, según testimonio SORIANO, "a finales de 1988, justo antes de la Presidencia Española del consejo, se puso en marcha en el seno del Ministerio para las Administraciones Públicas la Conferencia Sectorial para asuntos relacionado con las Comunidades europeas, que ha tenido varias reuniones", aunque a primeros de 1991 sólo había llegado a alcanzar, al parecer, dos modestos acuerdos, uno sobre intervención de las Comunidades Autónomas en actuaciones del Estado en procedimientos precontenciosos de la Comisión europea y en los asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia que afectan a las competencias autonómicas, y otro sobre la necesidad de comunicar al Estado los proyectos de ayudas públicas de las Comunidades Europeas para que el Estado pueda cumplir la obligación que para él deriva del artículo 93 del Tratado de la CEE. Vid. al respecto SORIANO, J.E., "Comunidades Autónomas y Comunidad Europea: primeros pasos en la dirección correcta", en Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 69, enero-marzo 1991, pp. 17 y ss., y GARCIA DE ENTERRIA, E., "La participación de las comunidades Autónomas...", cit. pp. 115 y ss. del libro de AA.VV. Comunidades Autónomas..., cit., y pp. 24 y ss. del núm. 33, cit. de la Revista Española de Derecho Constitucional. Debe recordarse que el segundo de los acuerdos mencionados resultaba realmente innecesario, al menos jurídicamente, dado que es deber de las Comunidades Autónomas haber sido establecido con anterioridad claramente por el Real Decreto 1755/1987, de 23 de diciembre (BOE 22 enero 1988).

Sobre el acuerdo citado sobre intervención de las Comunidades Autónomas en actuaciones del Estado en procedimientos precontenciosos de la Comisión europea, vid. REMIRO BROTONS, A., "La responsabilidad por incumplimiento de las Comunidades Autónomas. Posibles soluciones", en AA.VV. Comunidades Autónomas..., cit., pp. 212 y ss.

Por otra parte, SORIANO ha propuesto con notable énfasis la conveniencia de creación de una Conferencia Permanente de Comunidades Autónomas, como instrumento ordinario de la auto coordinación horizontal necesaria entre Comunidades Autónomas, desde la cual asegurar también una adecuada coordinación vertical con el Estado (en su Comunidades Autónomas..., cit. pp. 193 y ss.).

34) Así el Estatuto del País Vasco, art. 20.5, el de Cataluña, art. 27.5, el de Canarias art. 37.1, o el de la Comunidad de Madrid, art. 33.1.

35) Para GARCIA DE ENTERRIA, el derecho a ser informado de la negociación sobre tratados y convenios internacionales, antes aludido, contendría implícitamente también este otro derecho a participar en la formación del derecho derivado de organizaciones supranacionales como la Comunidad Europea (cfr. su trabajo sobre "La participación de las Comunidades Autónomas...", cit., pp. 105-106 del libro de AA.VV. Comunidades Autónomas..., cit., y pp. 13 y 14 de Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 33, cit.). En el mismo lugar, este autor aclara ciertamente que este derecho de participación "es más bien la explicitación de un principio general que está insito en toda la Constitución en su conjunto, el principio de cooperación", por lo que ha de reconocerse a todas las Comunidades Autónomas, lo establezcan o no expresamente sus respectivos Estatutos.)

tes Generales. Sigue, pues, sin haber norma alguna que obligue al Estado a dar a las Comunidades Autónomas una participación efectiva en la materia (36).

La doctrina viene hablando con reiteración de la necesidad de dar operatividad a esos cauces y de abrir otros nuevos, como podría ser alguno inspirado en la figura alemana del *Länderbeobachter* u Observador de los *Länder* (37), mediante la integración de alguna representación de las Comunidades Autónomas en la representación permanente del Gobierno español ante la Comunidad, que le permitiera participar asiduamente, aunque en un nivel secundario y asesor, en los procedimientos de formación de la voluntad del Consejo, hoy por hoy los más importantes en la Comunidad (38).

Por lo que se refiere a la participación directa de las Comunidades Autónomas en la Administración comunitaria de la Comisión, amén de las oficinas informales que inmediata o mediatamente han abierto muchas de nuestras Comunidades Autónomas para actuar como uno de tantos lobbies como tratan de obtener información oportuna e influenciar las propuestas y decisiones de la Comisión (39), cabe dar cuenta de alguna incipiente institucionalización comunitaria de esta participación regional, como es el caso del Consejo Consultivo de los Entes Regionales y Locales, creado por Decisión de la Comisión 88/487/CEE, de 24 de junio de 1988 (DO L 247, del 6.9.88 pp. 23 y ss.) en orden a instrumentar una participación de estos entes en la política comunitaria regional, con la que mantiene crecientes conexiones la PAC (40).

36) En alguno de los hasta ahora fallidos proyectos de Convenio entre el estado y las Comunidades Autónomas, formulados por el Ministerio de Administraciones Públicas y a los que pueden encontrarse referencias en la doctrina, se ha previsto reconocer un derecho de las Comunidades Autónomas a la información sobre los asuntos de interés autonómico por parte del Estado. Vid. por ejemplo SORIANO, J.E., *Comunidades Autónomas...*, cit., p. 204.

37) La referencia a esta institución es habitual en todos los que se ocupan de la cuestión de la participación de las entidades de nivel regional en la CEE. Vid. por ejemplo, recientemente, GARCIA DE ENTERRIA, E., en "La participación de las comunidades Autónomas...", cit., pp. 111 y ss. del libro de AA.VV. *Comunidades Autónomas...*, cit. y pp. 20 y ss. del núm. 33 de la Revista Española de Derechos Constitucional.

38) Vid., entre otros muchos, CALONGE VELAZQUEZ, A., "Una aspiración insatisfecha...", cit., p. 127. Sobre la previsión de esta institución en proyectos gubernamentales de Convenio con las Comunidades Autónomas sobre su participación en particular en la política comunitaria del Estado, CALONGE VELAZQUEZ, A., "Los sistemas de participación de las entidades subestatales en la formación y ejecución del Derecho comunitario", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 241, enero-marzo 1989, pp. 96 y ss.; SORIANO, J.E., *Comunidades Autónomas...*, cit., p. 205 y ss. y CASANOVAS Y LA ROSA, O., "La proyección autonómica en la Comunidad Europea", en AA.VV., *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Ed. Cortes de Castilla y León, Valladolid 1991, p. 147.

39) Vid. al respecto SORIANO, J.E., *Comunidades Autónomas...*, cit., pp. 213 y ss., y CASANOVAS Y LA ROSA, O., "La proyección autonómica..." cit., pp. 148 y ss., quien da cuenta de que en alguna Comunidad Autónoma se ha llegado a intentar una institucionalización oficial de esos medios de presencia y representación en Bruselas, estando pendiente un conflicto de competencias planteado al respecto por el Gobierno del Estado ante el Tribunal Constitucional.

40) Vid. sobre este Consejo, GOMEZ BARAHONA, A., "La participación de las Comunidades Autónomas y Entes Locales en la política regional comunitaria", en AA.VV. *Comunidades Autónomas y Comunidad europea*, Ed. Cortes de Castilla y León, Valladolid 1991, pp. 53 y ss. y en su libro, *La planificación económica regional: análisis jurídico*, IEF, Madrid 1991, pp. 323 y 325 y ss. Puede verse también ALJUE BUIZA, A., "El Consejo Consultivo de los Entes Regionales y Locales y la reforma institucional de las Comunidades Europeas", en AA.VV. *Comunidades Autónomas...*, cit. supra, pp. 277 y ss. y CASANOVAS Y LA ROSA, O., "La proyección autonómica..." en esa misma obra colectiva, ya cit., pp. 153 y ss. En respuesta del Sr. Millán el 19 de septiembre de 1990, en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas a la pregunta escrita nº 1507/90 de la Sra. Raymonde Dury, del Grupo socialista del Parlamento Europeo, se afirma que "La Comisión considera que el Consejo consultivo es un elemento fundamental dentro de su política de fomento de la participación de los niveles regionales y locales en la determinación y aplicación de las políticas regionales comunitarias", y que "tiene en cuenta asimismo los citámenes de este Consejo consultivo especialmente para adaptar mejor las medidas contempladas a las necesidades locales". Subraya también la misma respuesta que el fin de la creación del consejo fue que esas entidades regionales y locales "participaran en mayor medida en la elaboración y aplicación de la política regional de la Comunidad, dado que ésta se ocupa de las repercusiones regionales y locales de las otras políticas comunitarias".

De otra parte, el Reglamento (CEE) 2052/88 del Consejo de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de los Fondos comunitarios estructurales (DO L 185, del 15.7.88, pp. 9 y ss.), "considerando que la acción comunitaria (encomendada a reforzar la cohesión económica y social y en particular la reducción de las diferencias regionales) tiende a complementar la acción desarrollada por los Estados miembros o a constituir una contribución a la misma y que, para aportar un valor añadido a sus iniciativas propias, al nivel territorial considerado pertinente, conviene crear una estrecha concertación entre las Comisiones y las autoridades competentes", ha dispuesto en el artículo 4º que, en efecto: "La actuación comunitaria se considerará un complemento de las acciones nacionales correspondientes o una contribución a las mismas. Se establecerá mediante estrecha concertación entre la Comisión, el Estado miembro interesado y las autoridades competentes designadas por el mismo a nivel nacional, regional, local o de otro tipo, persiguiendo todas las partes el logro de un objetivo común. En lo sucesivo esta concertación se denominará "cooperación". La cooperación abarcará la preparación, financiación, seguimiento y evaluación de las acciones".

Y sabido es que forma parte de esta acción comunitaria la aplicación del FEOGA-Orientación, "principal instrumento para financiar -dice uno de los "considerandos" de la motivación del citado Reglamento-, en la perspectiva de la reforma de la PAC, la adaptación de las estructuras agrarias y el desarrollo de las zonas rurales. La utilización de esta sección del FEOGA aparece así como uno de los medios para el logro de los llamados objetivos números 1 y 5 b), es decir, respectivamente, "el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas"; y "en la perspectiva de la reforma de la PAC (...), el desarrollo de las zonas rurales"; y como el único medio para el objetivo 5 a), que se concreta "en la perspectiva de la reforma de la PAC", en "acelerar la adaptación de las estructuras agrarias" (artículos 1º y 2º).

El apartado 3 del artículo 3º del mismo Reglamento particulariza más los cometidos a que ha de aplicarse el FEOGA Orientación, sin que debamos entrar ahora en ello (41).

Una parte, pues, de la PAC de creciente importancia relativa -la política de estructuras- debe someterse a la mencionada "cooperación" o concertación estrecha entre la Comisión, el Estado y "las autoridades competentes" en el orden interno de los Estados, que estos deben designar, previendo expresamente el ordenamiento comunitario, como acabamos de ver, que todas o algunas de las autoridades competentes sean las regiones o, en nuestro caso, las Comunidades Autónomas. Era de esperar que España designase a tal efecto a éstas, aun manteniendo también la competencia del propio Estado, dada la competencia autonómica sobre la agricultura. No tenemos noticia, sin embargo, de que a estas fechas lo haya hecho, con lo que esa "corporación" se sigue desarrollando bilateralmente entre la Comisión y el Estado, contra lo que sería razonable y coherente con nuestro Estado de las Autonomías. Que sepamos, por tanto, las Comunidades Autónomas no han participado en concreto en esa "cooperación" en orden a la fijación del marco comunitario de apoyo para las intervenciones comunitarias estructurales para el objetivo 1º, que se prevé en el artículo 8.5 del citado Reglamento sobre la base de los planes de desarrollo regional y demás instrumentos de programación regulados en él (42), ni para la determinación de los marcos comunitarios de apoyo al desarrollo rural previstos para el objetivo nº 5, como

(DO C 63, del 11.3.91, p.30)

41) Para un mayor detalle, recuérdese la necesidad de tener también en cuenta el Reglamento (CEE) 4256/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento 2052/88 en lo relativo al FEOGA-Orientación (DO L 374, del 31.12.88, pp. 25 y ss.)

42) Sobre todo esto véase GOMEN BARAHONA, A., *La planificación...*, cit. pp. 369 y ss. y 45

permite el artículo 11.3 (43). Y ello aunque las Comunidades Autónomas hayan sido, en su caso y de alguno modo o en alguna medida, las autoridades a las que se refiere el artículo 5 del Reglamento (CEE) 4253/88, del 19 de diciembre de 1988, en orden a la elaboración -al menos inicial- de los planes sobre cuya base la Comunidad establece o aprueba los marcos comunitarios de apoyo para las acciones a realizar para la consecución de los citados objetivos (44). Esa intervención en la elaboración del plan o de los planes de desarrollo regional o de los de desarrollo de zonas rurales es también una participación ascendente en la PAC, pero se desarrolla exclusivamente en el ámbito interno de los Estados y no implica necesariamente participación en la concertación o "cooperación" que ha de conducir finalmente a las actuaciones comunitarias de determinación de esta parte de la PAC, según hemos dicho.

En cuanto a la participación descendente, las Comunidades Autónomas vienen desarrollando una actividad regular, en el ejercicio de sus competencias de ejercicio directo, dirigida a la ejecución de diversos aspectos de la PAC y en particular en lo que se refiere a la propuesta inicial de proyectos auxiliares por las medidas de ayudas comunitaria -que luego coordina y presenta finalmente ante la Comisión el Estado- y en lo relativo al pago final de muchas de esas ayudas (45). El margen de discrecionalidad, y, por lo tanto, de incidencia política en este orden es necesariamente pequeño o casi inexistente.

En cuanto a las medidas de ejecución de la PAC que, por razón de su entidad o dimensión, se vienen reconociendo al Estado o alguna de sus Administraciones Institucionales -el SENPA destacadamente-, forzoso es decir que el grado de participación reconocido a las Comunidades Autónomas ha sido hasta ahora prácticamente nulo. Y no habría que descartar a priori, por ejemplo, ni la posibilidad de que la función de organismo de intervención ejecutiva atribuya al SEPA fuera asignada a organismos de nivel autonómico -quedando a salvo, como podría quedar a salvo con la adecuada regulación, la ordenación económica general, que ahora ha pasado a ser no ya nacional sino comunitaria-, ni la alternativa que podría representar una reorganización del SENPA que diera entrada en su órgano colegiado superior de gobierno a una representación de las Comunidades Autónomas suficientemente importante.

No es necesario que recojamos ahora los textos de los últimos reglamentos comunitarios que apuntan hacia el expreso reconocimiento de la función ejecutiva de las autoridades regionales en cuanto a las medidas comunitarias, aunque respetando siempre la autonomía de los Estados en cuanto a la determinación, en su caso, de éstas. Es creciente la preocu-

pación que la comunidad manifiesta sobre el respeto o la profundización del principio de subsidiariedad (46) no sólo en la relación Comunidad-Estados miembros, sino en las actuaciones internas a éstos correspondientes al ámbito material comunitario, aun manteniendo siempre -insistimos en ello- la máxima consideración con el principio de independencia organizatoria interna de cada Estado.

A modo de conclusión podemos finalmente decir que, en efecto, el margen operativo -normativo y gestor- de las Comunidades Autónomas en relación con la PAC, especialmente en cuanto a la actuación directa y autónoma dentro de sus respectivos territorios, no es, desde luego, muy amplio, aunque pueda y deba intensificarse su participación orgánica y funcional en el Estado y directamente en la propia Administración comunitaria a los efectos de la elaboración y, en su caso, de la ejecución de la PAC. Pero estas características del papel de las Comunidades Autónomas en la PAC no divergen sustancialmente de las que revisten sus posibilidades de actuación en la agricultura en lo no alcanzado por la PAC o de las que tendría su intervención en la política agrícola hoy europeizada en la PAC, si no se hubiera dado esa europeización y el poder normativo y decisor principal siguiente radicado en el Estado. La orientación de esa política tal vez tuviera elementos diferentes a los que hoy tiene la PAC -construida, entre otras cosas, con la confluencia de un conglomerado mucho más complejo y extenso de intereses y tendencias territoriales y sectoriales-, pero las Comunidades Autónomas no tendrían por ello sensiblemente ni mayor ni menor participación cualitativa ni en su determinación ni en su aplicación ejecutiva.

La implantación efectiva del sistema autonómico y la verificación de su operatividad real ha venido a coincidir casi enteramente en el tiempo con la integración de España en la CEE, pues no se había aun consolidado suficientemente aquél cuando ya ha irrumpido con toda su importancia ésta. Y ello puede hacer que lo que tiene su causa realmente en el propio sistema autonómico quiera imputarse a la integración comunitaria europea. Pero debe insistirse en que lo que esta integración ha representado y representa principalmente, si no exclusivamente, al menos de hecho y teniendo en cuenta la concreta regulación de los tratados que la rigen, es la transferencia a las nuevas instancias comunitarias de cometidos antes reservados al Estado, y sólo de ellos, con la finalidad precisamente de ensanchar las viejas unidades económicas nacionales que aseguraban los poderes de los Estados -aun los más descentralizados- y lograr un espacio económico unificado al nivel europeo comunitario (47).

Ello no debe llevar, sin embargo, a considerar ya cerrada esta cuestión de la participación de las Comunidades Autónomas en la PAC. En diversos momentos hemos aludido a posibilidades que están aún por abrir o ampliar y consolidar. Y bueno será que maduren las propuestas que articulen mejor, más efectivamente y más estable y duraderamente, esas posibilidades. Aunque nada podrá hacerse sin una imprescindible voluntad política impregnada de lealtad constitucional y del espíritu de confianza recíproca, de cooperación y de decidida afirmación de la autonomía de la descentralización que, hasta donde el principio de subsidiariedad permite y exige, son elementos integrantes de nuestro ordenamiento constitucional. El Gobierno nacional no debe refugiarse en supuestas exigencias de la integración comunitaria para no reconocer a las Comunidades Autónomas la competencia directa y participativa que por imperativo constitucional y estatutario les corresponde.

43) No debe desconocerse, por otra parte, que en último extremo el ordenamiento comunitario sigue otorgando el poder decisorio a los representantes de los Estados, a través de la llamada "comitología", proyectada también en la actuación de los Fondos Estructurales, mediante los llamados Comités previstos por el artículo 17 del Reglamento 2054/88 y regulados en el Título VII del Reglamento (CEE) 4253/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988 (DO L 374, del 31.12.88): interesan aquí especialmente el Comité de desarrollo y reconversión regionales (art. 27) y el Comité de estructuras agrícolas y desarrollo rural (art. 29). Vid. en GOMEZ BARAJONA, A., *La planificación...*, cit. pp. 323 y ss. y alguna referencia particular sobre el primero de estos Comités y su predecesor, el Comité de Política Regional, en Oriol CASANOVAS Y LA ROSA, "La proyección autonómica en la Comunidad Europea", en AA.VV. *Comunidades Autónomas...*, Ed. Cortes de Castilla y León, cit., p. 144. Ambos autores recogen la previsión que contenía el reglamento del ahora extinto Comité de Política Regional, según el cual "cuando las cuestiones incluidas en el orden del día se refieran a determinadas regiones, el Comité podrá recabar, oralmente o por escrito, las opiniones de los representantes institucionales o de los medios interesados de dichas regiones, si los miembros designados por el Estado miembro afectado lo consideran oportuno" (art. 5.2.)

44) Vid. al respecto la interesante información y los análisis críticos de GOMEZ BARAJONA, A., más en concreto en relación con el pdr o Plan de Desarrollo Regional de España (el de 1986-1990 y el de 1989-1993), el Plan de Desarrollo en Zonas Rurales de España (1989-1993), etc., en su obra *La planificación...*, cit., pp. 433 y ss. y 438 y ss. Pueden verse también las pp. 448 y ss.)

45) Vid. por ejemplo artículos 41 y 42 del Real Decreto 808/1987, de 19 de junio de 1987 (BOE 26 junio), sobre las ayudas para la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias.

46) Vid. LAGUNA DE PAZ, J.C., "El principio de subsidiariedad, pieza clave en la construcción europea", en AA.VV. *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Ed. Cortes de Castilla y León, Valladolid 1991, pp. 129 y ss.

47) En el mismo sentido, GARCIA DE ENTERRIA, E., "La participación de las Comunidades Autónomas...", p. 103 del libro de AA.VV. *Comunidades Autónomas...*, cit., y p. 11 del núm. 33 cit. de la Revista española de Derecho Constitucional.

EL PAPEL DE LAS REGIONES BELGAS EN LA PAC

Yves LEJEUNE*

SUMARIO

- I.- Las colectividades regionales en Bélgica.
 - 1.- Estatuto de las unidades constitutivas del Estado.
 - A. Instituciones.
 - B. Sistema de reparto de competencias.
 - 2.- La estructura del estado.
 - A. Rasgos federales.
 - B. Peculiaridad de la estructura estatal.
 - II.- Competencias regionales en materia agrícola.
 - 1.- Competencias materiales.
 - A. Ayudas a las empresas agrícolas.
 - B. Ayudas al sector agroalimentario.
 - C. Renovación rural.
 - 2.- Asociación de las Regiones en la gestión de Fondos nacionales.
 - III.- Las relaciones de las Regiones belgas con las Comunidades europeas en materia agrícola.
 - 1.- Relaciones directas.
 - A. Cooperación en la política europea de desarrollo de zonas rurales.
 - B. Representación en las instituciones comunitarias.
 - 2.- Relaciones indirectas.
 - A. Preparación de la postura belga.
 - B. Asociación en la representación de Bélgica.
- Puede parecer curioso, a primera vista, consagrar un estudio al caso de Bélgica en un seminario sobre el papel de las Regiones en la Política Agrícola Común. La imagen tradicional de este pequeño Reino era la de un Estado unitario relativamente centralizado, periódicamente agitado por disputas lingüísticas walones y flamencos. Pero en 1980, tras un decenio de tanteos institucionales, Bélgica se transforma definitivamente en un Estado dotado de un sistema jurídico no unificado. Francófonos y neerlandófonos, que se reparten bien o mal el ejercicio del poder central, acuerdan reconocer autonomía legislativa, gubernamental y administrativa a dos tipos de colectividades públicas: las Comunidades y las Regiones, con bases territoriales superpuestas.

Sección 1.- Las colectividades regionales en Bélgica.

Tras haber descrito brevemente el estatuto de las colectividades regionales, nos preguntaremos si Bélgica se ha convertido en un Estado verdaderamente federal.

* Profesor de Derecho Público de la Universidad Católica de Lovaina (Lovaina la Nueva)

1.- EL ESTATUTO DE LAS UNIDADES CONSTITUTIVAS DEL ESTADO

A. Instituciones.

Desde 1970, el Reino de Bélgica comprende tres Comunidades: la Comunidad francesa, que agrupan a 3,9 millones de Belgas francófonos de Walonia y Bruselas; la Comunidad flamenca, que agrupa a 5,9 millones de Belgas de expresión neerlandesa de Flandes y Bruselas; y la pequeña Comunidad germanófona, que agrupa a unos 67.500 belgas de lengua alemana que habitan los cantones del Este. Desde 1980, el Estado belga comprende además dos Regiones principales: la Región Walona, cuyo territorio (16.844 km²) engloba el de la comunidad germanófona (854 km²), y la Región flamenca, (13.512 km²) cuyos órganos son los mismos de la correspondiente comunidad. La Región Bruselas-Capital, cuyo territorio comprende el de los 19 municipios de la aglomeración bruselese (164 km²), ostenta un estatuto particular.

La Constitución belga, la ley especial de reformas de 8 de Agosto de 1980, modificada por la ley especial de 8 de Agosto de 1988, la ley de 31 de Diciembre de 1983 de reformas institucionales para la Comunidad germanófona modificada por ley de 18 de Julio de 1990, y la ley especial de 5 de Enero de 1989 relativa a las instituciones bruselesas, establecieron cinco asambleas parlamentarias: un Consejo flamenco, un Consejo de la Comunidad francesa, un Consejo germanófono, un Consejo Walon y un Consejo de la Región Bruselas-Capital. Estas asambleas, con la excepción del Consejo de la Comunidad germanófona y del Consejo regional bruselese, se componen de parlamentarios nacionales que han sido elegidos por el cuerpo electoral en una de las regiones lingüísticas y que forman parte del grupo lingüístico correspondiente de la Cámara o del Senado.

Cada Consejo legisla por "decreto" o, en lo que concierne al Consejo regional bruselese, por "ordenanzas", y elige un órgano ejecutivo que elabora y coordina la política de la Comunidad o la Región. Hay, pues, un ejecutivo flamenco, uno de la Comunidad francesa, uno de la germanófona, uno regional walon y un ejecutivo regional bruselese.

Cada Comunidad o Región dispone además de una administración propia, encargada de poner en práctica la política del ejecutivo.

Si la creación de las Comunidades y Regiones es obra de la Constitución belga, es el legislador nacional mediante una mayoría especial quien, en lo esencial, las ha organizado. El sistema institucional y las competencias de las Comunidades y las Regiones quedan así a cubierto de modificaciones intempestivas o realizadas contra la voluntad de una de las grandes Comunidades. En efecto, el procedimiento de reforma constitucional es bastante rígido (v. art. 131 Const.) y las

leyes especiales requieren, además de dos tercios de los votos emitidos, la mayoría de presencia y de votos de cada grupo lingüístico de cada Cámara legislativa Nacional, combinado con la mayoría de dos tercios de los votos emitidos en cada Cámara.

Por lo general, las Comunidades y Regiones están dotadas de un estatuto jurídico idéntico. Disponen de las mismas financiación son análogos. Merece la pena no obstante comentar algunas excepciones.

La Región Bruselas-Capital se diferencia de las otras en algunos aspectos. Tales diferencias se explican por la estructura dualista de la aglomeración bruselense en la que conviven francófonos y flamencos, a razón de un 85% y un 15% respectivamente. Por ello Bruselas está dotada de un estatuto bilingüe. Además, si la Región de Bruselas-Capital dispone de las mismas competencias que las demás regiones, está por otra parte sometida a controles semejantes a una tutela de la autoridad nacional en algunos terrenos, para salvaguardar el estatuto de capital y el papel internacional de la aglomeración. Por otra parte, las normas superiores de la Región Bruselas-Capital no son "decretos" con fuerza de ley, sino "ordenanzas" cuyo rango es ligeramente inferior. En fin, con vistas a proteger a la minoría flamenca, las técnicas de protección en vigor a nivel nacional, se han traspuesto a la escala bruselense: el ejecutivo es de composición paritaria (exceptuado el Presidente) y ciertas normas deben aprobarse por mayoría doble de los dos grupos lingüísticos existentes en el seno del Consejo Regional de Bruselas-capital.

Por lo demás, hay una asimetría entre las instituciones flamencas y las francófonas. Las competencias de la región flamenca y de la Comunidad flamenca se ejercen por una asamblea y un ejecutivo único, el Consejo flamenco y el Ejecutivo flamenco, mientras que la Región Walona y la Comunidad francesa tiene cada una su propia asamblea y su propio ejecutivo. En cuanto a la Comunidad germanófona, su estatuto apenas difiere del de las otras, si no es porque no dispone de competencia lingüística y porque su estatuto viene dado no por una ley especial, sino por una ley nacional ordinaria.

B. El sistema de reparto de competencias.

Las Regiones responden esencialmente a aspiraciones de autonomía económica. Están dotadas de competencias importantes en materia de política económica, de iniciativa industrial pública, de infraestructura, de empleo y de transportes. Las Comunidades son, por su parte, producto de aspiraciones de autonomía cultural. Ostentan competencias en materia cultural, de enseñanza, de empleo de lenguas, y en materias personalizables (ayuda a personas, salud, disminuidos, protección de la juventud, etc.)

Las competencias de las Comunidades y de las Regiones son, en principio, exclusivas. Las reformas institucionales de 1988-89, han introducido sin embargo, varias materias que dependen de la competencia conjunta de distintos niveles de poder. Así, en el campo del comercio exterior, las competencias regionales se ejercitan sin perjuicio de una política nacional de coordinación, de promoción y de cooperación en la materia. La doctrina conviene por lo general en ver en tales competencias, unas competencias "paralelas". Al lado de éstas, se pueden también identificar competencias compartidas según la técnica de la legislación nacional marco o según la de la distinción entre la competencia normativa nacional y la competencia de aplicación de las normas así producidas. En cuanto al poder fiscal, es de competencia concurrente, no pudiendo las Comunidades y las Regiones establecer impuestos más que en campos que no sean objeto de fiscalidad nacional.

Una característica del sistema belga de reparto de competencias reside en el hecho de que, contra lo que ocurre en los Estados federales, es el poder nacional el que ostenta las competencias residuales, mientras que las Comunidades y las Regiones están investidas de competencias taxativamente enumeradas en la Constitución y las leyes que la complementan.

El reparto de poderes en el ámbito de la agricultura constituye una perfecta ilustración de ese sistema. A las Comunidades, la postescolar agrícola (1); a las Regiones, la concesión de ayudas a empresas agrícolas, la política hidráulica y la renovación rural (2); a la autoridad nacional, el resto, es decir, lo esencial. El principal centro de iniciativa en materia de política agrícola se encuentra así en el nivel nacional, sin duda porque las Comunidades europeas, que no conocen más que Estados, determinan la mayor parte de las opciones estructurales y de mercado en esta materia.

2.- LA ESTRUCTURA DEL ESTADO.

No está fuera de lugar preguntarse si las estructuras de Bélgica pueden hoy día calificarse de federales atendiendo a los criterios generalmente admitidos sobre el federalismo estatal. En nuestra opinión, la respuesta debe seguir siendo negativa. O, de otro modo, podría decirse que el estado belga no es un Estado federal como los demás.

A. Rasgos federales.

Sin duda, la Constitución belga garantiza la existencia en el seno del Estado de colectividades públicas dotadas de una autonomía legislativa (o cuasi-legislativa en lo que concierne a la región de Bruselas-capital) y gubernamental en un campo de actividades que puede considerarse como relativamente importante si se le compara con el de las autoridades centrales. Sin duda, estas subdivisiones políticas ven su autonomía jurídicamente limitada por la Constitución nacional y las Leyes especiales, como es normal en todo Estado federal. Un "marco normativo general" (3), principios, normas de base impuestas por la autoridad central... manifiestan la supremacía jurídica del Estado delimitando el margen de libertad atribuido a las Comunidades y a las Regiones. En algunas circunstancias, incluso se reconoce a la autoridad central un verdadero poder de control, especialmente en materia de empréstitos públicos en el mercado belga de capitales o fuera de Bélgica (4).

Es de notar también que la ordenación reciente de las instituciones políticas permite en adelante a las Comunidades y Regiones cooperar libremente entre ellas y con el poder central, merced a la fórmula de "acuerdos de cooperación" (5).

En fin, el arreglo de las discrepancias jurídicas entre el Estado, las Comunidades y las Regiones, se ha confiado a jurisdicciones instituidas por el poder central. Para garantizar el reparto de las respectivas competencias del Estado, las Comunidades y las Regiones, el Constituyente belga, creó, en efecto, una jurisdicción especializada: el Tribunal de Arbitraje. De composición lingüísticamente paritaria, este Tribunal anula las leyes "decretos" u "ordenanzas" que violan las competencias legislativas del Estado o de una de sus unidades constitutivas. Puede acudir cualquiera que justifique un interés, el Consejo de Ministros Belga, los Ejecutivos comunitarios o regionales o los Presidentes de Asambleas legislativas. A este control por vía de acción, se añade el que se ejerce a

1) En el título de su competencia en materia de formación postsecundaria, reconversión y reciclaje profesional (Ley especial de 8 de agosto de 1980, art. 4, 12º y 16º)

2) Ver infra sección II.

3) La ley especial de reformas institucionales de 8 de Agosto de 1980, modificada el 8 de Agosto de 1988, exige que "en materia económica, las Regiones ejerzan sus competencias de conformidad con los principios de la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, y de libertad de comercio e industria, así como respetando el marco normativo general de la unión económica y monetaria tal como los establecen la ley o los tratados internacionales" (art. 6, p. 1, VI, párrafo 3).

4) Ley especial (en adelante LE) de 16 de Enero de 1989, sobre financiación de Comunidades y Regiones, art. 49.

5) Sobre tales acuerdos, ver por ejemplo A. Alen y P. Peters, "Samenwerkingverbanden tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Geweten", Staat, Gemeenschappen en Geweten, Bruges, La Charte, 1989, pp. 81-127; Y. Lejeune, "La coopération entre l'état, les Communautés, Bruxelles-Capitale et les autres Régions", en La Région de Bruxelles-Capitale, Bruxelles, Bruylant, 1989, pp. 83-96.

consecuencia de una cuestión perjudicial suscitada por una jurisdicción o administrativa.

Para los actos administrativos afectados de un vicio análogo, el control se ejerce por la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción administrativa. El Consejo de Estado puede anular los actos administrativos incurridos en exceso de competencia y la jurisdicción judicial rehusar aplicarlos.

B. Peculiaridad de la estructura estatal.

Todo esto es perfectamente acorde con la idea del federalismo estatal. Varios rasgos, sin embargo, distinguen la estructura del Estado belga de la forma clásica del Estado federal. Se citan en desorden:

Salvo error, la superposición de dos subdivisiones políticas del mismo nivel, una regional, otra comunitaria, sobre las mismas porciones del territorio nacional, es un caso único en la historia de las instituciones políticas contemporáneas. Además genera graves dificultades de identificación, tanto en la conciencia de los ciudadanos como en los gobiernos extranjeros e instituciones internacionales.

La ausencia casi total de un poder de autoorganización comunitario o regional (6), es decir de un poder constituyente parcial acerca más las subdivisiones políticas al estatuto jurídico de entidades territoriales descentralizadas sometidas a una ley orgánica que al de "unidades constitutivas" de un Estado federal.

La identidad casi total del personal político nacional, comunitario, y regional (salvo en lo que respecta a la Región Bruselas-Capital y la Comunidad germanófona) es igualmente peculiar de Bélgica. Tiene ciertamente la ventaja de mantener un estrecho contacto entre la política nacional y las políticas "locales", pero no permite disociar claramente las responsabilidades "locales" de la defensa de los intereses comunes de todos los belgas.

Por último, ni las Comunidades ni las Regiones pueden tomar parte en la revisión de la Constitución Belga, ni concurrir en la elaboración de leyes nacionales "ordinarias". En especial, no hay Cámara de los Estados, en la que Comunidades y Regiones estén representadas gualitativamente.

No obstante, la estructura del Estado belga está suficientemente próxima a la de la República federal de Alemania, a la de España o la de Italia; como para permitir útiles comparaciones. Este es por lo demás el interés de este seminario organizado por el Grupo Europeo de Administración Pública y la Universidad de Valladolid.

Sección 2.- Las competencias regionales en materia.

Las tres Regiones que tienen en principio competencia en materia económica (7), no pueden sin embargo tratar de asuntos relativos a inversiones agrícolas. Por tal razón deben ser asociadas a la gestión del Fondo (nacional de inversión agrícola).

1.- Competencias materiales.

Fuera de la hidráulica agrícola (8) las competencias regionales en materia agrícola se limitan aparentemente a las "ayudas complementarias o suplementarias a las empresas agrícolas" (A) (9).

A. Ayudas a las empresas agrícolas.

En el texto inicial de la ley especial de reformas institucionales, esta atribución formaba parte de un capítulo

6) La Constitución, las leyes especiales y la ley ordinaria de reforma institucional para la comunidad germanófona contienen en efecto reglas detalladas de organización y funcionamiento de las instituciones comunitarias y regionales.

7) L.E. de 8 de Agosto de 1980, art. 6, p. VI, 1º.

8) L.E. de 8 de Agosto de 1980, art. 6, p. 1, III 8º: "La hidráulica agrícola y cursos de aguas no navegables, incluidas sus riberas".

9) *Ibid.*, VI, 4º) No obstante, el sector agroalimentario, dentro de la competencia económica de las Regiones, puede presentarse como un aspecto de la agricultura (B), al igual que la renovación rural (C).

9) *Ibid.*, VI, 4º) No obstante, el sector agroalimentario, dentro de la competencia económica de las Regiones, puede presentarse como un aspecto de la agricultura (B), al igual que la renovación rural (C).

de competencias titulado así:

"VI. En lo que concierne a la política económica:

(...)

4º la expansión económica regional, respetando las reglas y procedimientos fijados por los Tratados que instituyen las Comunidades europeas o en virtud de ellos, y sin perjuicio del marco normativo en el que se ejerce la actividad económica y la competencia, especialmente:

(...)

e) Ayudas complementarias y suplementarias a las empresas agrícolas".

En el texto actual de la ley especial, tal y como fue modificado por la ley especial de 8 de Agosto de 1988, las ayudas complementarias o suplementarias a las empresas agrícolas, constituyen una de las competencias de las Regiones "VI. En lo que concierne a la economía".

Las exposiciones de motivos del proyecto de ley especial de las Regiones y de las Comunidades (10) y del proyecto que iba a convertirse en ley especial de 8 de Agosto de 1988, precisan que las Regiones son "competentes en materia de política agrícola, y sin perjuicio de los instrumentos indispensables de la política agrícola nacional y especialmente del Fondo de inversiones agrícolas, para el otorgamiento de ayudas complementarias y suplementarias a las empresas agrícolas, todo ello, respetando las reglas emanadas de la Comunidad europea (11).

¿Que ha de entenderse por ayuda suplementaria? En marzo de 1980 el ministro respondió a la comisión del Senado que "se trataba de nuevas formas de ayuda complementaria a las empresas agrícolas, toda vez que la ayuda existente continuaba siendo nacional" (12). En julio de 1988, el ministro neerlandófono de Reformas institucionales aportó las siguientes precisiones: "en principio, el término "complementarias" se refiere a las materias en las que las normas regionales completan la legislación europea o nacional existente, mientras que el término "suplementarias", alude a las materias que no está reguladas ni por la Comunidad europea, ni por el Estado nacional" (13).

De hecho, esta disposición no se aplicó (14)

B. Ayudas al sector agroalimentario.

Durante los trabajos preparatorios de la ley de 8 de Agosto de 1988, el Gobierno tomó la precaución de recordar que, si el conjunto de la política agrícola no estaba regionalizado, "el sector agroalimentario se encontraba entre las competencias atribuidas a las Regiones en materia económica" (15). Son, pues, las Regiones quienes pueden, por ejemplo, conceder a las empresas del sector ayudas con base en su competencia en materia económica.

C. La renovación rural.

Las Regiones son igualmente competentes para "la concentración de fondos rústicos y la renovación rural" (16). Como la hidráulica agrícola, este título competencial se sitúa bajo la rúbrica "III. En lo que concierne a la renovación rural y la conservación de la naturaleza", lo que no deja de recordar "el desarrollo de zonas rurales", cuya promoción constituye el objetivo 5b de los Fondos estructurales y de otros instrumentos financieros europeos (17).

10) Se trata de una versión anterior del proyecto que daría lugar a la ley especial de reformas institucionales de 8 Agosto de 1980.

11) Doc. parl. Sénat, SE 1979, nº 261/1, p. 27; Doc. parl. Sénat, sess. 1979-1980, nº 434/1, pp. 28 y 29.

12) Doc. parl., Sénat, SE 1979, nº 261/2, informe Cooreman-Goossens, p. 142.

13) Informe Antoine-Uytendale sobre el proyecto convertido en Ley de 8 de Agosto de 1988 modificativa de la ley esencial de reformas institucionales de 8 de Agosto de 1980, Doc. parl. Ch., SE 1988, nº 516/6, p. 139.

14) Declaraciones del ministro neerlandófono de reformas institucionales ala Comisión de la Cámara en Julio de 1988: informe Antoine-Uytendale cit., p. 139.

15) Exposición de motivos, Doc. parl., Ch, SE. 1988, nº 516/1 p.9.

16) L.E. 8 de agosto de 1980, art. 6, p. 1, III, 1º.

17) Ver infra secc. III.

Para ejercer esta competencia, las Regiones walona y flamenca se dotaron de organismos públicos que gozan de personalidad jurídica:

- el Fondo de renovación rural, creado por el art. 23 del "decreto" flamenco de 21 de Diciembre de 1990 relativo a provisiones presupuestarias y disposiciones de acompañamiento del presupuesto de 1991 (18);

- el Instituto walon de desarrollo rural, instituido por "decreto" walon de 28 de Febrero de 1991 (19).

2.- LA PARTICIPACION DE LAS REGIONES EN LA GESTION DE FONDOS NACIONALES.

El acuerdo de gobierno, adjunto a la declaración pronunciada ante las Cámaras el 10 de Mayo de 1988 por el primer Ministro W. Martens, preveía que "en materia agrícola, las competencias regionales se reordenarán con vistas a constituir conjuntos de competencias más amplios y homogéneos. En todo caso, las Regiones serán asociados a la designación de órganos consultivos y de gestión de los fondos relativos a la política agrícola y a su ejecución". Para concretar esta intención en el terreno jurídico la ley especial de 8 de Agosto de 1980 debió completarse ocho años después de su promulgación.

La exposición de motivos del proyecto que iba a convertirse en ley de 8 de Agosto de 1988 modificando la ley especial de 8 de Agosto de 1980, indica que "las Regiones participaran de forma significativa en la gestión del Fondo agrícola y del Fondo de inversión agrícola, mediante la eventual revisión de la estructura de dichos Fondos" (20). Comentando la nueva disposición, el ministro francófono de Reformas institucionales, declaró ante la Comisión de la Cámara que "una escisión de los Fondos no parece deseable. Basta con que las Regiones participen en su gestión para modular la política que se realice en función de sus respectivos problemas. Por lo demás, no está previsto sustituir el ONDAH (Instituto nacional de productos agrícolas y hortícolas) por nuevas estructuras, aunque pudiera ser oportuno crear canales especializados para la comercialización de productos específicamente flamencos o walones. (El nuevo régimen de) cooperación entre Estado, Comunidades y Regiones prevé la posibilidad de crear nuevas estructuras más adecuadas (...) El artículo 92 ter nuevo de la ley especial prevé que el Rey pueda, por Decreto, previa deliberación del Consejo de Ministros, y de acuerdo con los Ejecutivos competentes, regular la representación de las Comunidades y de las Regiones en los órganos de gestión de las instituciones nacionales" (21).

En el momento actual, el Fondo agrícola y el Fondo de inversión agrícola son todavía fondos presupuestarios. El primero fue creado por la ley de 29 de Julio de 1955; está gestionado por el Ministro belga de agricultura, asistido por un Consejo llamado "Consejo superior del Fondo agrícola". Su misión es esencialmente garantizar la financiación de los gastos "elegibles" de la Sección de Orientación del FEOGA (22) (medidas de carácter socio-cultural) y de acciones complementarias a la política de mercados y de eventuales medidas nacionales. En cuanto al segundo Fondo, fue instituido por la ley de 15 de Febrero de 1961: (23) su contabilidad es llevada por el Instituto Nacional de Crédito Agrícola. Su misión estatutaria es otorgar ayuda a las inversiones de agricultores y horticultores, así como de sus asociaciones y

cooperativas (24).

Que se sepa, ambos Fondos no han sido todavía transformados en establecimientos públicos. El Rey, pues, no ha podido adoptar Decreto alguno regulando la representación de los ejecutivos Regionales en los órganos de gestión y decisión de estos futuros organismos.

Sección 3.- Relaciones de las Regiones belgas con las Comunidades europeas en materia agrícola.

En el terreno de la política agrícola, hay cierto número de mecanismo que permiten a las Regiones entrar en relación con las comunidades europeas. Por razones expositivas, se distinguirá el mantenimiento de relaciones directas, por una parte, y lo que pudieran llamarse relaciones indirectas, por otra parte.

1.- Relaciones directas.

El Derecho comunitario ha desarrollado el principio de "partenariat" (A); igualmente, ha dictado la representación de las Regiones en el seno de ciertas instituciones europeas (B).

A. Cooperación en la política europea de desarrollo de zonas rurales.

La política europea de reducción de las diferencias de grado de desarrollo entre las diversas regiones de la Comunidad se inscribe hoy en el Tratado de Roma (25). Es sabido, que en virtud de tales disposiciones, los tres fondos estructurales (FEDER, FEOGA-O, FSE), están al servicio de la nueva política regional. La acción comunitaria se establece en adelante en aplicación del principio de "partenariat" Cooperación mediante una concentración estrecha entre la Comisión, el estado miembro interesado y las autoridades competentes designadas por éste en los niveles nacional, regional, local u otros. La cooperación alcanza a todas las etapas de la acción comunitaria: selección de zonas "elegibles" para beneficiarse de la asistencia comunitaria, elaboración de los planes de desarrollo o de reconversión; establecimiento de los marcos comunitarios de apoyo; introducción de solicitudes de ayuda y financiación de programas operativos o grandes proyectos; seguimiento y evaluación de las operaciones por Comités, informes y controles. En la medida en que las Comunidades o las Regiones sean exclusivamente competentes, son ellas las que realizan la previa preparación, concepción y puesta en práctica de los programas, en cooperación con la Comisión (26).

Así, el desarrollo de zonas rurales, regionalizado a efectos de la política de expansión económica y sobre todo al de la renovación rural, constituye el objetivo nº 5b, para el que intervienen el FEOGA-O (27), el FEDER y el FSE.

Entre las zonas rurales "elegibles", hay tres zonas walonas: los distritos de Marche-en-Famenne, de Bastogne y de Dinant, y una zona flamenca: el Hageland, en el distrito de Lovaina (28).

24) Ver Real Decreto de Octubre de 1990 sobre ayudas a las inversiones y a la instalación de agricultores así como el Decreto de 6 de Diciembre de 1990 sobre ayudas a inversiones e instalación en zonas desfavorecidas.

25) Título V: "La cohesión económica y social" (arts. 130 A a 130 E insertados por el Acta Única de 17 a 28 de Febrero de 1986, art. 23). Antes, esta preocupación solo aparecía mencionada en el Preámbulo del Tratado.

26) Ver a este respecto C. Chérut, "Fonds structurels européens et finances regionales", en *Federalisme financier et développement régional*, informe preparatorio de la Comisión 2 al 9º Congreso de economistas belgas de lengua francesa: Europa y las regiones (Namur, 22-23 de Noviembre de 1990), Charleroi, CIIOP, 1990, pp. 261-270.

27) El Fondo europeo de Orientación y Garantía, sección orientación, financia la política de estructuras agrícolas. En Reglamento del Consejo 2052/88 de 24 de Junio de 1988 (sobre funciones de los Fondos estructurales, JOCE, nº L 185 de 15 de Julio de 1988), le asigna como misión la financiación de acciones que correspondan a los objetivos prioritarios. 1, 5a y 5b, es decir:

1: desarrollo y ajuste estructural de regiones subdesarrolladas.

5a: adaptación de las estructuras agrícolas;

5b: desarrollo de zonas rurales.

28) Decisión de la Comisión de 10 de Mayo de 1989, DOCE Nº L 198 de 12 de julio de 1989, p. 1.

18) Mon. b. 29 de Diciembre de 1990, p. 244675 (traducción francesa).

19) Moniteur belge (boletín oficial en adelante *Mon. b.*), 5 de Abril de 1991, p. 7199.

20) Doc. parl., Ch. SE, nº 516/1, p. 9.

21) Informe Antoine-Uytendaele, Doc. parl., Ch. se, 1988, nº 516/6, p. 116.

22) Sobre el FEOGA Orientación, ver *infra* secc. III

23) Ver también el Decreto de 15 de Mayo de 1961 sobre el reglamento general del Fondo de inversión agrícola, modificado por Reales Decretos de 3 de Enero de 1979, 5 de Agosto de 1982, y 3 de Enero de 1984.

Los ejecutivos walón y flamenco han presentado propuestas de determinación de estas zonas por el cauce de la Representación permanente de Bélgica ante las Comunidades europeas; han elaborado sus planes de desarrollo rural; han establecido marcos comunitarios de apoyo que la Comisión aprobó a continuación (29); aplicar los ejes de desarrollo fijados y las acciones con ellos relacionadas beneficiándose del concurso financiero de la Comisión. Nótese, sin embargo, que el Ministro belga de Agricultura continúa jugando cierto papel en la materia, especialmente para repartir el crédito europeo disponible.

Como escribe M. Claude Chérut, estos fondos estructurales europeos dan así a las Regiones belgas ocasión de "realizar la preparación previa, la concepción y la ejecución de programas en Cooperación con la Comisión: el ejercicio de competencias propias se traspone así al nivel europeo" (30).

B. Representación en institución comunitarias.

Las Regiones están representadas en el seno del Comité de desarrollo y reconversión regionales, que sucedió el 1 de Enero de 1989 al Comité de Política regional creado en 1975. Este comité, esencialmente consultivo, está asociado al funcionamiento del FEDER (31).

En cambio, ni las Comunidades, ni las Regiones están presentes en el seno de otros Comités consultivos o de gestión surgidos de la reforma de los Fondos estructurales de 1989, a saber:

- el Comité del Fondo Social Europeo, cuya composición tripartita - prevista por el art. 124 del Tratado de Roma permitiría sin embargo dar entrada a representantes del Gobierno belga mandatados de hecho por las Comunidades;
- el Comité de estructuras agrícolas y desarrollo rural, llamado a dar su opinión sobre proyectos de decisiones de la Comisión relativas a acciones de adaptación de las estructuras agrícolas (objetivo nº 5) y marcos comunitarios de apoyo en zonas rurales (objetivo 5b).

Por lo demás, el Consejo consultivo de los Entes Regionales y Locales, creado por decisión de la Comisión de fecha 24 de Junio de 1988 (32), comprende, al lado de los representantes locales, 21 miembros regionales, entre los cuales hay representantes de las Regiones belgas.

2.- Relaciones indirectas.

A. Preparación de la posición de Bélgica.

A tenor del artículo 81 de la ley especial de reformas institucionales de 8 de Agosto de 1980: "en las materias que sean, competencia del consejo (de la Comunidad o de la Región), su ejecutivo es asociado a las negociaciones de acuerdo internacionales, sin perjuicio de que el Rey sea el único interlocutor en el plano internacional de acuerdo con (...) la Constitución."

Aunque esta disposición no sea textualmente aplicable sino a los acuerdos internacionales, se suele convenir en que es de aplicación general. En particular se aplica a la preparación de la política que Bélgica ha de defender en el seno de las Comunidades europeas. De según las indicaciones de los trabajos preparatorios, los ejecutivos son asociados únicamente a la preparación de los expedientes; son consultados antes de que el Gobierno belga decida su postura en la elaboración por las Comunidades europeas de una norma relativa a materias que sean competencia exclusiva de las Regiones.

La ley especial de reformas institucionales, modificada el 8 de Agosto de 1988, menciona también otra forma de

asociación de las Regiones en la conducción de las relaciones del Estado con las Comunidades europeas: el artículo 6, 3,ª nuevo, obliga en adelante a la autoridad nacional a organizar una colaboración estructurada con los Ejecutivos interesados "para la preparación de las negociaciones y de las decisiones así como el seguimiento de los trabajos de las instituciones europeas relativos a las materias de competencia regional y a la política agrícola".

¿Como se lleva a cabo en la práctica esta "asociación" y "concertación"?

De acuerdo con los trabajos preparatorios, "esta asociación estructurada y permanente, se realizará, por ejemplo, mediante la creación de un grupo restringido del Comité de concertación... que comprenda a los ministros responsables de agricultura en cada uno de los poderes afectados" (33). "Grupos de trabajo especializados integrados por ministros especializados de los Ejecutivos y del Gobierno central, podrán funcionar (sic) en el seno del Comité de concertación" (34). "De hecho, el Gobierno pretende crear una instancia de concertación regular entre el responsable central de agricultura (y) los miembros de los Ejecutivos, responsables en materia agrícola" (35). Estas intenciones fueron concretadas mediante la promulgación de la ley de 16 de Junio de 1989, sobre diversas reformas institucionales. En virtud del art. 27 de esta ley, el Comité de concertación (36), con vistas a promover la concertación y la cooperación entre el Estado, las comunidades y las Regiones, puede constituir comités especializados, denominados "conferencias internacionales", compuestas de miembros del Gobierno y de los Ejecutivos de Comunidades y Regiones (37).

En sus reuniones de 9 de Mayo y 13 de Junio de 1989, el Comité decidió crear quince conferencias interministeriales. Su objetivo es precisar los sitios en que autoridades estatales, comunitarias y regionales puedan encontrarse para coordinar y poner de acuerdo sus políticas, sin concederles sin embargo un poder de decisión constructivo (38). La concertación se desarrolla allí entre los miembros interesados del Gobierno nacional y de los Ejecutivos comunitarios o regionales, y no entre sus colaboradores (39).

Entre estos comités especializados, existe especialmente una conferencia interministerial de agricultura, que agrupa a representantes del Gobierno nacional, las Regiones y las Comunidades (respecto de estas últimas, para los problemas de formación). Se trata claramente de la estructura permanente anunciada por el Gobierno en el momento de la discusión del proyecto de modificación de la ley especial de 8 de Agosto de 1980.

Hay también dos órganos de colaboración a nivel administrativo. Estos órganos:

- La Comisión económica interministerial (CEI), bajo la presidencia del Secretario general del Ministerio de Asuntos económicos; la CEI ha creado una subcomisión "problemas CEE", que se reúne en los locales de la representación permanente de Bélgica en las Comunidades europeas (40);

33) Exposición de motivos, Doc. Parl., Ch. SE 1988, nº 516/1, p. 9.

34) Informe Antoine-Uytendaele, Doc. parl., Ch. SE, 1988, Nv 516/6, p. 117.

35) Informe Cerexhe-Erdman, Doc. Parl. Sénat, SE, 1988, nº 405/2, p. 134 (declaración del Viceprimer Ministro y Ministro francófono de reformas institucionales).

36) Instituido por el art. 31 de la Ley ordinaria de reformas institucionales de 9 de Agosto de 1980, el Comité está integrado respetando la paridad lingüística, por 6 ministros nacionales (entre ellos el Primer ministro que preside) y 6 ministros que representan al Ejecutivo flamenco, al de la Comunidad francesa, al regional walón y al de la región Bruselas-Capital. Pensado en principio para solventar conflictos de intereses, el Comité es hoy un importante lugar de encuentro donde pueden discutirse y en su caso resolverse problemas de coordinación general a que da lugar la elaboración y aplicación de la política exterior de Bélgica.

37) El art. 27 de la Ley de 16 de Junio de 1989 introduce un art. 31 bis en la ley ordinaria de reformas institucionales de 9 de Agosto de 1980.

38) Exposición de motivos del proyecto convertido en ley de 16 de Junio de 1989, Doc. parl., Ch. sess. 1988-1989, nº 790/1, p. 9.

39) Circular ministerial de 31 de Julio de 1989, relativa a las conferencias interministeriales (Mon. b. 3 de Mayo de 1990, p. 8608).

40) Sobre esta Comisión, ver C. Chérut, "Le cas des communautés

29) Decisiones de la Comisión de 6 de Junio de 1990, nº 90/558/CEE y nº 90/559/CEE, DOCE nº L 322 de 21 de Noviembre de 1990, pp. 3 y 5.

30) "Fonds structurels européens et finances regionales", cit., 267.

31) Se recuerda que este Fondo tiene también por misión participar en la financiación de infraestructuras en zonas rurales cuyo desarrollo se trata de favorecer (objetivo 5b).

32) DOCE nº L. 247 de 6 de septiembre de 1988.

- el servicio P. 11 del Ministerio de Asuntos exteriores, que organiza reuniones ad hoc, llamadas "Coordinación Europa" en la jerga administrativa.

Estos órganos no tienen como principal misión garantizar la participación de las Regiones (y las Comunidades) en las tomas de postura belgas. Son, sobre todo, órganos de coordinación nacional a cuyas reuniones se invita siempre tanto a las Regiones como a las Comunidades, cuando el estudio de una cuestión que les interesa figura en el orden del día. Por lo demás, parece difícil definir sus respectivas funciones. La distinción es más bien de orden práctico: la CEI nunca se integra por miembros de los gabinetes ministeriales, y sólo se reúne previa petición de la Representación permanente de Bélgica, o de un Ministerio; trata aspectos técnicos de los expedientes europeos. En cuanto al Grupo "Coordinación Europa", se reúne antes de la mayor parte de los Consejos de las Comunidades europeas y, en ciertos casos, para coordinar la posición belga a nivel del Comité de Representantes permanentes (CORPER); de prioridad a aspectos políticos e institucionales.

Las nociones de "concertación" y "asociación", no han sido definidas con precisión. En un terreno próximo, el de la asociación de los Ejecutivos regionales a la elaboración de anteproyectos de leyes y reglamentos nacionales relativos a diversas materias, la jurisprudencia del Consejo de Estado exige "una colaboración más estrecha" que la que resulta de una simple petición de dictamen: Asoñar a un órgano en la elaboración (de una norma) implica no solo la acción de recibir y examinar una sugerencia, sino también, debatirla con él". La autoridad nacional podría, sin embargo, adoptar la norma proyectada si "ha hecho suficientes ofertas en relación con la ley" especial y si "el silencio persistente del Ejecutivo regional fuese tal que retrasase la decisión más de lo que el deber de asociación exige" razonablemente (41). Tanto el artículo 6, 3, 7 "concertación", como el artículo 81 "asociación" de la ley especial parecen no obstante implicar que el miembro del Gobierno belga que participa en el Consejo de las Comunidades, no puede, en principio, apartarse del "mandato de negociación" que los Ejecutivos - los únicos competentes en materias regionales - le han concedido tácitamente (42). Sin embargo, no se puede sostener el mismo razonamiento en materia agrícola, precisamente porque en lo esencial no se trata de una competencia regional.

La colaboración que asocia a los Ejecutivos regionales ya la autoridad nacional para la preparación y seguimiento de los trabajos de las instituciones europeas relativos a la política agrícola no solo es legalmente obligatoria, sino que presenta también el carácter de una formalidad esencial. De ahí que se prevén sanciones en caso de inobservancia de este procedimiento. En el plano político, el Ejecutivo que no ha sido asociado a tal concertación, podrá oponerse a cualquier decisión o ejecución de ésta, hasta que el Comité de concertación compruebe por vía de consenso que la regla de procedimiento establecida se ha observado; contado, la suspensión no puede exceder de 120 días (43). En el plano contencioso, el Consejo de Estado está habilitado para anular todo acto administrativo por razón de que no hubiese habido la concertación prescrita, lo que se considera vicio de forma sustancia (44).

B. Asociación a la representación de Bélgica.

1. Ante las Comunidades Europeas.

Con vistas a defender sus intereses en el proceso

européennes-aspects pratiques", en *La collaboration de l'Etat, des Communautés et des Régions dans le domaine de la politique extérieure*, Bruxelles, Bruylant, 1988, p. 67.

41) C.E. 14 de Diciembre de 1988, Région wallonne c. Etat Belge, nº 31587, J.L.M.B. 1989, 547, nota de B. Haubert; 16 de Junio de 1989, Région wallonne c. Etat belge, nº 32760, *Amenagement*, 1989, 141, nota de B. Jadot.

42) Sobre la participación de los propios Ejecutivos en el Consejo de las comunidades europeas, ver *infra* B.

43) L. 16 de Junio de 1989, art. 30 modificando el art. 33 de la ley ordinaria de reformas institucionales de 9 de Agosto de 1980.

44) L. 16 de Junio de 1989, art. 14 que introduce un art. 14 *bis* en las leyes coordinadas sobre el Consejo de estado.

decisorio comunitario, Flandes ha escogido una organización autónoma, que toma la forma hoy de un "lobby". La Comunidad francesa y la Región walona han preferido la designación de un agente delegado ante la representación permanente de Bélgica. En virtud de acuerdos políticos entre el Ministro nacional de Relaciones exteriores y los Ejecutivos, este agente está inscrito en la lista de representantes oficiales del Estado; recibe sus instrucciones de los Ejecutivos pero está bajo la autoridad diplomática del Representante permanente.

2. En el seno del Consejo de las Comunidades europeas.

Un miembro de cada Ejecutivo comunitario participa en las reuniones informales de los ministros de Cultura o Educación de los Ejecutivos comunitarios. Estos dan los últimos toques a una propuesta tendente a participar en el Consejo por turno para evitar tener que hacerlo juntos y garantizar la unidad del punto de vista expresado por Bélgica. Podría, por tanto, en el futuro haber un solo portavoz de las Comunidades belgas. Sin embargo, el derecho de voto en el seno del Consejo no puede ejercerse sino por una personalidad del Gobierno nacional ya que el artículo 146 del Tratado de Roma dispone que "El Consejo está compuesto por los representantes de los Estados miembros. Cada Gobierno estará representado en el por sus miembros" (45).

A diferencia de los Ejecutivos comunitarios, los Ejecutivos regionales no han podido nunca participar en reunión alguna del Consejo de las Comunidades europeas (46). Sin duda la situación evolucionará en los campos de la investigación científica y de la protección del medio ambiente en los que las responsabilidades políticas de las Regiones belgas son importantes. En cambio, el centro de gravedad de la política agrícola continua siendo nacional, de modo que la participación de los Ejecutivos regionales en un Consejo de "agricultura" no es pensable en el estado actual del reparto de poderes en Bélgica.

A modo de conclusión, permítasenos buscar las razones que impulsaron al legislador belga a mantener en el nivel nacional lo esencial de la competencia agrícola.

Los trabajos preparatorios de las leyes especiales de 8 de Agosto de 1980 y de 8 de Agosto de 1988 mencionan en varios pasajes enmiendas de la oposición tendentes a regionalizar "la política agrícola en el respeto de las reglas emanadas de la Comunidad europea" o "la política agrícola con excepción de sus aspectos europeos" (47). Todas estas sugerencias fueron rechazadas. En 1980, los anales parlamentarios mencionan el carácter internacional y europeo de la política agrícola y la contradicción entre una integración europea cada vez mayor y la eventual escisión interna de una política agrícola que no podría ser gestionada de modo rápido y eficaz sino permaneciendo unitaria (48). Algunos diputados consideraban también que "la regionalización no presente ningún interés para los agricultores, que son los primeros afectados" (49).

De hecho, no hay que perder de vista que la organización agrícola más poderosa de Bélgica es el Boerenbond (50)

45) Ver en tal sentido nota del secretario general del Consejo de las Comunidades europeas reproducida en anejo al informe de la Comisión parlamentaria mixta sobre relaciones internacionales (*Doc. parl. sess. 1989-1990, Ch. nº 1167/3 y Sénat, nº 935/3, p. 54*). Igualmente en F. Standaert, *Les relations extérieures dans la Belgique fédérale*, Bruxelles, Groupe Coudenberg, 1990, p. 237.

46) Ver E. Suy "La collaboration de l'Etat, des Communautés et des Régions dans le domaine de la politique extérieure", *Les communautés européennes, en Collaboration de l'Etat ... cit.*, pág. 73.

47) *Doc. parl. Sénat sess. 1979-1980, nº 343/2 pp. 183 y 190; Doc. parl. Ch. sess. 1979-1980, nº 627/4, II, 627/5-I y 627/10 p. 95; Ann. parl., Sénat, sesión del miércoles 23 de Julio de 1990, p. 2412; Doc. parl. Sénat, SE 1988, de Julio 1988, pp. 1458 y 1459; Ann. Parl. Sénat, sesión miércoles 23 de Julio de 1980, pp. 1450-1452.*

48) Declaración del ministro de Asuntos económicos, *Ann. Parl. Sénat*, 23 de Julio de 1980, p. 2412 (en holandés 5.)

49) Informe De Grève-Le Hardy de Beaulieu, *Doc. parl.*, Ch. sess. 1979-1980, nº 627/10, p. 95.

50) Sobre el Boerenbond ver Comité económico y social de las Comunidades europeas, *L'agriculture européenne et ses organisations*- Bruxelles, delta, 1984, pp. 272-281.

El **Boerenbond** no tiene nada que ganar con una eventual regionalización de la agricultura. Pero otros ambientes políticos flamencos sí son partidarios. La idea se abre camino también en la Región walona (51). ¿Puede deberse esto a la participación de los Ejecutivos regionales en la elaboración y "seguimiento" de la Política Agrícola Común?

53

EL PAPEL DE LOS LANDER ALEMANES EN LA POLITICA AGRICOLA COMUN

B.J.S. HOETJES*

INTRODUCCION

Como observación introductoria, quiero, en primer lugar, referirme a mi lugar de origen, es decir a la Universidad de Leyden, en Holanda, que debe su existencia a la rebelión de los holandeses contra España durante el siglo XVII. Mi participación en este coloquio en Valladolid, me complace y me honra mucho, y prueba además la ironía y el dinamismo de nuestra historia europea común.

También, puede preguntarse a un holandés, que importancia puede tener el nivel regional en los Países Bajos. En los Países Bajos del Sur, es decir en Bélgica, el nivel regional o subnacional aparece con fuerza, mientras que en los Países Bajos del Norte, es más débil aunque bastante dinámico. Con ocasión de este seminario comparativo, en cualquier caso, ha parecido menos indispensable el planteamiento de los Países Bajos que el de Bélgica, que aparece en otro lugar de esta publicación.

El objetivo del seminario y de la publicación, es hacer un análisis y una comparación "horizontal" entre los Estados miembros, al igual que "vertical", entre los niveles gubernamentales -supranacional, nacional y subnacional- para ilustrar la variedad de las relaciones entre las regiones y Europa, en los Estados miembros de la CEE. Otro objetivo es el de plantear la cuestión, e intentar resolverla, acerca de si la Política Agrícola en la CEE es una política para las regiones o una política de las regiones. ¿Es el nivel administrativo y político regional un mero objeto de las políticas de la CE, o más bien un sujeto activo, participativo y reconocido, etc.?

Para hacer un análisis comparativo, hay que hacer una selección de causas, es decir, de países miembros de la CEE. En este capítulo nos ocupamos de un país prominente y estratégico en la CE: Alemania. ¿Cuál es la naturaleza de las "regiones" en Alemania, cuál es su papel en el sistema gubernamental, y cómo participan en la formación y puesta en práctica de las políticas de la CE y especialmente de la PAC?

LAS REGIONES ALEMANAS

En la historia reciente, el Imperio alemán de 1870 y el "Tercer Reich" de 1933-1945, fueron conocidos, entre otras cosas, por su centralismo extremo y su eliminación de las lealtades regionales, intermedias entre el individuo y el Estado. No obstante, el período anterior a 1870 mostró desde la Edad media hasta el siglo XIX una fragmentación conside-

rable en los países de habla alemana. También ahora, el Estado alemán concede poderes sustantivos a entidades subnacionales: los "Länder".

¿Que justificación tiene la existencia de un nivel subnacional o regional en la Alemania de hoy? En primer lugar, parece existir una justificación en la historia internacional reciente. Después de 1945, los vencedores de la guerra quisieron prevenir y conjurar el renacimiento de una Alemania fuerte y unitaria, dándole una constitución federal, dividiendo los poderes públicos entre el nivel nacional y el regional. Como dijo el General De Gaulle en todo jocoso y cínico: "quiero tanto a Alemania, que prefiero tener muchas".

La segunda razón de ser de los Länder, es la eficacia administrativa. Para adaptar las políticas gubernamentales a las diversas condiciones locales y regionales, se necesita un nivel intermedio entre el Estado nacional y los ciudadanos. La formación de las políticas, y, sobre todo, su ejecución, requiere la creación de una administración subnacional.

Hay otras justificaciones imaginables para el nivel regional. La eliminación de desigualdades económicas o culturales en el país, por ejemplo. Para Alemania, según parece, la creación/delimitación de los Länder no se relacionaba con las desigualdades entre regiones. Tampoco había necesidad de transferir recursos de los Länder ricos hacia los Länder pobres, al menos antes de la unificación de 1989...

Otra posible justificación, es la identidad cultural, histórica y política de las regiones dentro del país. En Alemania, los Länder, en su mayoría, no coinciden con regiones o Estados históricos. Salvo en el caso de Baviera y los Estados-ciudades de Hamburgo y Bremen, los Länder tienen una forma artificial desde el punto de vista histórico. Además, resulta muy difícil establecer criterios históricos claros: ¿Hay que tomar los Estados Alemanes de la Edad Media como modelo para la división del país, o bien la división del siglo XIX?

Ciertamente hay una diversidad económica, cultural, histórica y política en la Alemania actual. Esta diversidad no se manifiesta directamente en la delimitación de los Länder, sino más bien en una división informal entre el Noroeste, el Sur y el Este del país... Entre los 15 Länder hay grupos regionales que compiten y discuten sobre sus intereses políticos y económicos; este es el regionalismo real hoy por hoy en Alemania.

EL FEDERALISMO ALEMAN: regiones estatales y administrativas.

Desde el punto de vista del orden constitucional, Alemania es claramente una federación. La constitución alemana -se llama incluso Ley Fundamental, para permitir la reunificación del país como condición para tener una "verda-

* Profesor de Administración Pública de la Universidad de Leyden.

dera" Constitución -reconoce los Länder como constituyentes de la República. Otorga ciertos poderes al gobierno federal, pero en caso de controversia, son los Länder quienes tienen prioridad y "poder residual".

El bicameralismo parlamentario, además, garantiza una representación de los Länder en la legislación nacional: el Bundesrat les representa, tanto a los grandes como a los pequeños. Puede decirse que los pequeños Länder tienen allí una superrepresentación.

El Bundesrat, no obstante, al representar a los ciudadanos por elección directa, es más poderoso que el Bundesrat en el nivel nacional. El parlamento nacional, Bundestag más Bundesrat, es el poder supremo; el gobierno nacional depende del apoyo parlamentario.

En cada Land, hay un parlamento, unicameral, elegido directamente por los ciudadanos, y un gobierno subordinado al Parlamento; en el nivel municipal, se repite el mismo orden. Hay, pues, en Alemania, tres niveles de responsabilidad político-parlamentaria del gobierno: el Bund (la federación), el Land (la región) y el Gemeinde (el municipio).

La división de poderes entre los niveles, especialmente entre Bund y Länder, se regula mediante una lista explícita, establecida en la Constitución, que limita los poderes federales. De resultados, el Land, desde el punto de vista jurídico, posee tres tipos de poderes: a) poderes autónomos -por ejemplo en materia de enseñanza, medio ambiente y agricultura-; b) poderes delegados, con fundamento en leyes-marco federales que se concretan e instrumentan por los Länder; y c) poderes subordinados, es decir, de ejecución en nombre del gobierno federal de leyes federales por los Länder. Los poderes del tipo a) van acompañados de potestades tributarias autónomas (tasas e impuestos) para los Länder; los poderes del tipo b) se financian mediante acuerdos mixtos Bund-Länder, y los poderes de tipo c) se financian/subvencionan por el Gobierno federal.

A pesar de la preponderancia formal de los Länder, el federalismo alemán, en la práctica, se ha desarrollado en una dirección unitaria y administrativa. Los Länder prefieren tener una legislación-marco federal y miran a Bonn, al Gobierno federal, para la dirección de sus políticas. El Gobierno federal, por su parte, cuenta con los Länder para la elaboración de las leyes y para su aplicación. Este "federalismo centralista", es el resultado del principio jurídico de primacía del derecho federal sobre el derecho de los Länder, contrario al principio de los poderes residuales; pero sobre todo de una cultura administrativa homogénea y centralista. Desde el punto de vista histórico-cultural, la identidad de los Länder está menos arraigada que la identidad nacional alemana. En este espíritu, hay mecanismos efectivos para crear consensos, políticas de acomodación y compromisos. Sobre todo, las conferencias "intergubernamentales" semestrales de los primeros ministros de los Länder con el Gobierno federal, dan ocasión informal de coordinar políticas y eliminar problemas entre Bund y Land y entre Land y Land.

LOS LÄNDER Y LOS TRATADOS DE ROMA SOBRE COMUNIDADES EUROPEAS.

A pesar de suposición en la Constitución alemana, los Länder no existen en el plano jurídico internacional. Los tratados internacionales se basan siempre en la noción de la soberanía indivisible de los gobiernos nacionales. Los Tratados de Roma, como los demás Tratados, consideran a los gobiernos signatarios como representantes exclusivos y monolíticos de los Estados miembros. La división de poderes en los países, la descentralización o el federalismo, carecen de importancia formal para el estatuto del tratado: es asunto interno de los Estados, y su soberanía se respeta en el Derecho internacional.

Pero a pesar de la inexistencia formal de los Länder en los Tratados-CEE, existe un problema jurídico considerable. En los Tratados de Roma se mencionan parcelas de poder

público -por ejemplo el campo económico y social-, sobre los que el Gobierno federal no tiene competencias constitucionales. Es decir, los Tratados CE dan poderes al Gobierno de Bonn que no ostenta según la Constitución alemana, y disminuyen y erosionan los poderes de los Länder.

En una situación de antagonismo entre Länder y Bonn, el Gobierno federal podría llevar a cabo políticas completamente opuestas a los Länder en materia agrícola, por ejemplo, a nivel de la CEE, y paralizar el sistema federal. En la práctica, esta cuestión capital no se ha planteado nunca en términos de antagonismo, pero, no obstante, resultó necesario reconciliar el federalismo interno con el monolitismo internacional de Alemania. Una Constitución federal no da entrada automáticamente a los Länder en la política CE; por el contrario, crea una frustación-fricción formal e informal entre ellos. ¿Que mecanismo atienden a este problema?

LA PARTICIPACIÓN DE LOS LÄNDER EN LAS DECISIONES CE.

La institución que representa a los Länder es el Bundesrat. El poder formal constitucional del Bundesrat en la preparación de la posición alemana en la CE y el desarrollo de las políticas de la CE es muy modesto, pero no completamente inexistente: el Bundesrat es informado de todas las propuestas de la Comisión europea antes de ser asumidas por el Consejo de Ministros Europeo. Sobre la importancia de esta obligación de información, no se ha hecho una investigación sistemática, pero la impresión general es que resulta muy tenue.

Hay mecanismos informales, por el contrario, para reforzar la participación del Bundesrat en las políticas europeas. El Bundesrat está en permanente contacto con los funcionarios de las delegaciones, grupos de trabajo, etc. alemanes ante las instituciones CE en Bruselas: los Consejos de ministros, la Comisión, Respecto del Parlamento europeo, el Bundesrat intentó nombrar candidatos para las elecciones europarlamentarias antes de 1979, es decir, antes de las elecciones directas. Este intento, en todo caso fracasó y los candidatos fueron reclutados en el Bundestag. Sin embargo, ahora como antes, el Comité del Bundesrat para asuntos europeos está en contacto frecuente con los miembros alemanes del Parlamento Europeo.

El Bundesrat no es la única vía de comunicación de los Länder con las instituciones CE. Fuera del Bundesrat hay una infiltración informal de los gobiernos Länder en la política supranacional. Los Länder en grupo, están primero representados por el Landesbeobachter, observador en nombre de los Länder, designado por la Conferencia de Ministros de Asuntos económicos de los Länder. Es miembro sin voto y sin voz en los Consejos de ministros europeos, en los que funciona como "ojos y oídos" de los Länder en la CE. Sobre la eficacia de este "espía oficial" hay diferentes opiniones. En todo caso, como vía de comunicación e influencia para los Länder, no es suficiente.

Los Länder individuales colaboran con el Gobierno federal de un modo informal. En la preparación de las políticas europeas específicas, los Länder afectados por estas políticas son invitados a la delegación alemana en Bruselas para expresar el interés de su Land. Sobre todo en materia agrícola, medio ambiente y enseñanza, existen esos representantes informales.

Pese a tales posibilidades de participación, los Länder individuales, tienen cada vez un deseo mayor de reforzar su posición, especialmente en circunstancias de rivalidad y conflicto de intereses entre ellos. Por ejemplo, en materia agrícola, las grandes explotaciones del Norte de Alemania a menudo no están de acuerdo con las explotaciones marginales, pequeñas, del Sur. Los intereses específicos de los empresarios, ciertamente, están representados por las organizaciones agrícolas alemanas en el COPA, que es siempre consultado por la Comisión europea en la preparación de las políticas. No

obstante, además, algunos Länder, como Baviera, han establecido su propia oficina de representación en Bruselas. Desde el Acta Unica de 1985, su número aumenta.

Los Gobiernos de los Länder, tienen, pues, varias vías de comunicación con la CE a su disposición, formales y sobre todo informales. Arreglos prácticos y pragmáticos les permiten una participación considerable en la preparación de las políticas CE.

Son los Parlamentos de los Länder los que han perdido, en estos arreglos, toda influencia y comunicación con el nivel supranacional.

LA APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS CE: EL PAPEL DE LOS LÄNDER.

En el Derecho europeo, son sobre todo las directivas las que plantean la cuestión de la colaboración legislativa entre Gobierno federal y Land en Alemania. Una directiva europea tiene que trasponerse al Derecho alemán debe ser ejecutada, y la trasposición, ejecución tiene que ser supervisada.

El procedimiento de trasposición varía según la materia de las directivas. Si se trata de materia de competencia federal, es el Gobierno de Bonn quien efectúa la trasposición, pero siempre después de dar ocasión a los Länder de expresar su opinión. Si la materia está bajo competencias de los Länder, serán éstos los que hagan la trasposición al Derecho del Land, pero siempre consultando con Bonn.

La ejecución de las directivas es tarea de los Länder en virtud del art. 83 de la Ley fundamental de la RFA. La supervisión, por el contrario, compete al Gobierno federal: el Ministerio de Asuntos económicos supervisa la trasposición y ejecución correcta de las directivas europeas.

El papel formal de los Länder en la aplicación de las políticas CE, es, pues, muy importante, en comparación con la fase de preparación. Para la aplicación, los Länder son imprescindibles; mientras que en la preparación, sólo la prudencia política y administrativa les permite participar.

DESARROLLOS RECIENTES: EL ACTA UNICA, LA REGIONALIZACION DE LA PAC, LA UNIFICACION DE ALEMANIA.

Como se ha mostrado, en general los gobiernos de los Länder colaboran con Bonn en un espíritu de "fair play" y con una fuerte preferencia -incluso un reflejo automático- en favor del consenso, el compromiso y la acomodación. Pero hay tensiones implícitas y el Acta Unica las convirtió en explícitas. Esta Acta ha enturbiado las relaciones entre Bonn y los Länder, provocando un debate jurídico en Alemania que ha hecho necesaria una legislación suplementaria.

Los Länder han visto el Acta Unica como una "venta" de sus poderes por el Gobierno federal a las instituciones europeas y sobre todo el Consejo Europeo. No sólo los poderes en las relaciones exteriores, sino también los poderes en materias económicas sociales, etc. Se habían concedido en su opinión a Bruselas por el Gobierno de Bonn sin haber consultado si quiera a los Länder. Bonn, por su parte, no quería contactos directos de los Länder con las instituciones CE, ya que las oficinas de representación de los Länder disminuían la influencia de Bonn en las políticas europeas, si no formalmente, si informalmente.

Como solución de la controversia, se adoptó una Ley para la ratificación del Acta Unica. Esta Ley descentraliza y federaliza la política europea de la RFA: para todas las políticas europeas, es obligatoria una consulta del Bundesrat por el Gobierno federal.

Esta Ley de ratificación ha preparado también a la RFA para los cambios recientes en la PAC. Cada vez más, la Política agrícola se transforma en política de desarrollo rural/regional integrado. El papel de los Gobiernos regionales/Länder crecerá y el papel de ciertas instituciones nacionales Ministerios de Agricultura, organismos de intervención, subvención, sostenimiento de precios, etc. disminuirá. Sin modificación de los Tratados de Roma, la Ley de ratificación asegura la participación de los Länder en las políticas CE dándoles un papel formal respecto de Bonn. Para alcanzar los objetivos de la nueva PAC será indispensable una competencia y una orientación europeas en los gobiernos regionales, en todos los Estados miembros.

En fin, están también los cambios recientes de Alemania: la desaparición de la RDA como Estado comunista, la adhesión de la región Este a la RFA, y la tarea ingente de la integración de la antigua RDA. ¿Cuales serán las consecuencias de este evento para el papel de las regiones alemanas en el contexto europeo?

En primer lugar, parece que la energía gubernamental de Alemania estará ocupada en los problemas del Este: esta preocupación por los asuntos europeos, comprende la política regional/rural/agrícola. La atención y la expansión alemana en Europa se orienta hacia el Este más que hacia el Oeste y el Sur, es decir, los Estados miembros actuales de la CE. Las contribuciones alemanas a la política de desarrollo regional/rural en el Sur de Europa, tanto como en el tercer mundo, podrán resentirse por ello...

En la propia Alemania, las disparidades y rivalidades entre regiones van a aumentar. Un contraste y una división entre el Norte y el Oeste, y el Sur y el Este es muy probable, y ya se puede entrever...

A más largo plazo, a causa de esta regionalización interna, Alemania se convertirá en un país como Francia o España, con una gran diversidad regional y social, económica etc. Por un lado la concurrencia entre Estados miembros de la CE con vistas a los fondos estructurales se intensificará, en perjuicio de otros, tal vez. Por otra parte, los alemanes serán más capaces de comprender los problemas franceses o españoles. Fundados en una mejor comprensión, la cooperación y la conciencia europea podrán reforzarse, tanto en Alemania como en el resto de los países de la CE y de Europa.

BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA.

R. Hrbek, "Die deutschen Länder in der EG-Politik", in: Aussenpolitik 38, 2, 1987, pág. 120-132.

P. Malanczuk, "European affair and the Länder", in Common Market Law Review 22, 2, Juin 1985, p. 237-272.

M. Schröder, "Bundesstaatliche Erosionen im Prozess der Europäischen Integration", in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 35, 1986, p. 83-102.

A. Thomsen, "Deutscher-Föderalismus und Europäische Integration" in Gegenwartskunde 35 (4), 1986, p. 417-427.

LA AGRICULTURA Y SU INCIDENCIA EN EL MEDIO AMBIENTE

I. INTRODUCCION

El "Medio Ambiente", la conservación de Espacios Naturales y de sus especies, el respeto a eco-sistemas naturales, en definitiva, el equilibrio ecológico, es uno de los temas más actuales y polémicos que causan una mayor preocupación a toda clase de colectivos, ya sean públicos o privados. Se suscitan en torno al tema todo tipo de polémicas, enfrentamientos, posturas extremistas, en las cuales no cabe duda alguna, el punto de aproximación de cara a su conciliación, acercando las posturas enfrentadas, ha de ser el concepto de "equilibrio".

Lo que podríamos llamar esta "novedad ambiental", tiene su punto de arranque en el fenómeno de la Industrialización, a medida que ésta es mayor y que se va produciendo ese fenómeno que llamamos "progreso", y se producen también unas mayores y más fuertes violaciones del medio ambiente que se ponen de manifiesto en el camino más corto, cada vez, a su total degradación. No cabe duda alguna de que todo avance, de que todo progreso tiene como contrapartida unos costos. Las técnicas de producción mejoran, con una mayor utilización de instrumentos mecánicos, sustituyéndose mano de obra por mecanización; van apareciendo energías alternativas; paralelamente la Ciencia avanza en el estudio de elementos y demás sustancias componentes de productos químicos, dando a conocer en aquellos casos en que así proceda los efectos nocivos que de aquéllos se derivan bien para la salud directamente, bien para el medio ambiente.

Todos estos avances son los que van a determinar el nacimiento de la llamada "Conciencia Ambiental". (1) Conciencia ambiental que con el devenir de los años dará lugar a una legislación abundante (2) en la materia con la que se pretenderá controlar la máximo los niveles de contaminación. Legislación que, por otra parte, recogerá los tres principios capitales en materia ambiental, a saber, el principio de "prevención", el principio de que "quien contamina paga" y el principio de "responsabilidad".

A pesar de toda esta legislación y de las denuncias constantes efectuadas por determinados colectivos, la contaminación de la atmósfera, del suelo y de las aguas se sigue produciendo. No faltan entre las noticias que habitualmente deparan los medios de comunicación aquéllas que se refieren a agresiones medioambientales, con el consiguiente riesgo de contaminación: la constatación de contaminación atmosférica

ca producida por emanaciones de humos y gases procedentes de determinadas industrias en la realización del proceso productivo que constituye su actividad; contaminación del suelo y de las aguas por la existencia de vertederos clandestinos, por la realización de vertidos (los llamados incontrolados), vertidos que contienen sustancias tóxicas, nocivas y peligrosas, cuyo primer efecto, indubitado, es el deterioro del medio ambiente, sin olvidar que en ocasiones se pone en grave peligro la salud de las personas (3).

Queda, pues, de manifiesto, que la degradación del entorno el grave deterioro que se va produciendo en el medio ambiente perjudica a todos, directamente, como personas que nos movemos en dicho entorno. También, dicho deterioro nos puede afectar como individuos que desarrollamos una actividad económica. Y como individuos que desarrollamos una actividad no estamos exentos de contribuir al deterioro, a la degradación del medio.

Una de las actividades que resulta ser agente productor de contaminación y al mismo tiempo sujeto receptor de la misma, con el subsiguiente perjuicio, es la actividad agrícola. La revolución tecnológica; la utilización, cada vez mayor, de productos agroquímicos; la agricultura intensiva, han dejado sus secuelas contribuyendo a la extinción de determinadas especies, a la contaminación de las aguas, e incluso a la pérdida de la capacidad productiva del propio campo. Pero estas pérdidas se ven acrecentadas como consecuencia de la contaminación existente, producida por agentes extraños al propio mundo agrícola. Aguas, aire, suelo y subsuelo contienen un alto índice de contaminación con independencia de las técnicas utilizadas en actividades agrícolas. Y lo mismo se puede afirmar para la cabaña ganadera (4).

El problema no es aquella contaminación que pueda ser controlada (5), sino la que se produce desconociendo el sujeto que la causa, el momento en que pudo ser realizada (6)

3) Basta recordar, a modo de ejemplo, los vertidos que en pocos meses se han realizado en las aguas del río Tormes, los cuales han terminado (por expresarlo de alguna forma) con dichas aguas en algunos de sus tramos, haciéndolas inservibles para cualquier uso que fuera habitual. Contaminación que, a juicio de expertos en la materia, será de lenta recuperación, calculándose a largo plazo el momento en que dichas aguas puedan volver a ser utilizadas en la forma que se venía haciendo y para los usos que eran habituales.

4) Esta doble perspectiva es la que se pretende analizar en el presente estudio.

5) Los tres principios capitales, en materia medioambiental, lo que pretenden es lograr un equilibrio entre la contaminación que se pueda producir y el entorno, controlando aquélla a fin de que no se sobrepasen los límites soportables.

6) El momento en que se realiza la emisión o vertido es fundamental a la hora de realizar los análisis de las sustancias en que consistan aquéllos vertidos, pues, los elementos que los conforman se descomponen, sin embargo, el efecto nocivo ya ha sido producido

1) En este sentido, SANZ JARQUE, J.J., "Derecho Agrario" <Rioduero, Madrid 1975> p. 475-476.

2) Legislación que recoge el Prof. MARTÍN MATEO, R. en su tratado de su "Derecho Ambiental" V.I., Trivium 1991, p. 500-01.

y las sustancias contaminantes; o cuando el sujeto contaminante sobrepasa los límites autorizados, no respetando las normas que se le dieron para la gestión, por ejemplo, de sus residuos. La Constitución de 1978, ampara la imposición de sanciones administrativas o penales para las infracciones en la materia cuando se contravenga la normativa que la regula. Y, en este sentido, los medios de comunicación se han hecho eco de algún que otro supuesto en que, determinada la autoría del agente contaminante, se ha procedido a sancionarle (7). Sanciones que se pretenden sean altas, utilizándolas como medidas ejemplarizantes, intentando crear un ambiente represivo siendo la amenaza de estas sanciones altas lo que frene a los posibles contaminantes futuros.

Si no falta normativa ya sea estatal o autonómica para regular y controlar los diferentes elementos o sustancias contaminantes, normativa que recoge las Directivas que en la materia ha dictado la CEE; si las sanciones que se imponen en supuestos de infracción ya por vía penal, ya por vía administrativa se procuran sean fuertes (8), si el compromiso de los distintos Poderes Públicos en la protección del medio ambiente es una realidad (9), al menos sobre el papel, ¿qué es, entonces, lo que falla?. Habría que dar la razón a aquéllos que opinan que tenemos una gran cantidad de legislación, gran número de Leyes y no se cumple ninguna.

España ha sido calificada como uno de los países cuyo deterioro ambiental, por el fenómeno de la contaminación no es muy acusado, salvo en zonas muy localizada, señalándose la necesidad de adoptar cuántas medidas sean necesarias para evitar llegar a situaciones que en la actualidad se están dando en otros países de nuestro entorno.

Al hilo de la afirmación anterior, merece la pena reseñar las propias diferencias que dentro de nuestras fronteras existen de unas zonas a otras, como consecuencia de la mayor industrialización que se ha operado en unas y otras. De este modo en aquellas zonas en que la contaminación tiene unos índices altos, determinadas empresas no pueden dentro de las mismas deshacerse de los residuos, acudiéndose, por alguna de estas empresas a deshacerse de dichos residuos en otras zonas, traspasando los límites territoriales de su propia Comunidad Autónoma, desplazándose a aquellas en que los niveles de contaminación son bajas. Se busca por estas empresas un lugar recóndito, preferentemente en zonas que puedan estar en obras, bien o consecuencia del acondicionamiento de carreteras, o en las que en breve puedan construirse vías nuevas, en previsión de que dichas sustancias llegaran a quedar ocultas por la plataforma de la carretera. No se puede decir que en todos los casos se trate de vertidos ocultos, pues, la autorización para realizar los depósitos de estas sustancias en algunas ocasiones se solicita. La solicitud no se dirige al órgano competente, sino que se hace a quién no se debe, quizá jugando un poco con la ignorancia del presunto autorizante y siempre ocultando el peligro que conllevan los elementos que la componen.

Así hay Comunidades Autónomas, o zonas concretas de las mismas en que se realizan estos vertidos incontrolados, y en la que por otra parte, si se propone que en las mismas se pueda ubicar una empresa dedicada al tratamiento de residuos tóxicos, se niegan en redondo a su admisibilidad. Las consecuencias perjudiciales son mucho mayores en el primero de los casos, sobre todo, por su desconocimiento, que impide un tratamiento adecuado en prevención de los efectos nocivos. Estas zonas, además, suelen ser eminentemente agrícolas, es del campo de lo que viven las personas que las pueblan, lo que podría decirse se traduce en una doble pérdida. Pérdida por el nivel bajo de industrialización en que

la zona se desarrolla, y la gran pérdida sin contraprestación alguna, que es el deterioro que sufrirán suelo, subsuelo, aguas superficiales o subterráneas, y que se traducirá en pérdidas económicas por los daños que puedan sufrir los cultivos y cosechas en general.

II.- GENERALIDADES

Punto de partida obligado para el estudio jurídico del tema resulta ser el art. 45 de la Constitución de 1978:

"1. Todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de las personas, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para los que violen lo dispuesto en el apartado anterior en los términos que la Ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado."

Con la incorporación al Texto Constitucional de este artículo, se coloca nuestra Constitución entre las catalogadas como avanzadas. Son las Constituciones modernas, las dictadas a partir de los años setenta, las que recogen el derecho a un medio ambiente adecuado, a un entorno natural y cultural, como uno de los derechos de los ciudadanos, siendo obligación y tarea encomendada al Estado, a los poderes públicos (10)

El reconocimiento de este derecho se configura como uno de los principios que han de informar la política social y económica, lo que se desprende de su sistematización dentro del propio texto. El art. 45 queda ubicado en el Cap. III, del Título I. De ello se deriva, en primer lugar, el que no pueda hablarse de la existencia de un derecho subjetivo que habilite a los particulares a exigir de la Administración la adopción de medidas concretas y determinadas, en relación con situaciones particulares (11). A lo más, lo que se reconoce a los particulares es la posibilidad de alegar intereses legítimos, pero, como señala el Prof. MARTÍN MATEO (12) "tal legitimación es improbable que pueda ser directamente entroncable con la Constitución, ya que el mismo artículo comentado dispone que este tipo de principios sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción Ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen".

Para la correcta interpretación del artículo que nos ocupa es necesario el acudir al art. 53.3 del mismo Texto:

"El reconocimiento, el respeto y la protección de los derechos reconocidos en el Capítulo Tercero informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen."

Podemos decir que estamos en presencia de un mandato dirigido a los distintos poderes públicos, los cuales sí están vinculados en su actividad, a conseguir, que el contenido de dichos principios de haga efectivo y a rechazar aquellas situaciones en que se produzca un atentado contra cualquiera de los llamados "derechos-prestaciones" (13).

Antes de seguir adelante, conviene señalar el carácter, que se viene atribuyendo al Derecho Ambiental, y la situación que se le asigna en el Ordenamiento Jurídico considerado en

7) Recientemente hemos tenido noticias de la pena impuesta por la contaminación de la que fue objeto el río Bernesga. Probada la autoría de la acción se condena a los acusados a la pena de arresto mayor y una indemnización por los daños causados de diez millones de pesetas.

8) De la falta de sentido entre multas penales y multas administrativas, en cuanto a su cuantía, trataremos más adelante.

9) Ejemplo de este compromiso en la protección del medio ambiente, Circular de 26/9/1990, (R.A. 529/1990)

10), el que dicho derecho pueda hacerse efectivo.

11) GONZÁLEZ PEREZ, "Comentarios a la Ley de Aguas", Madrid 1987

12) MARTÍN MATEO, R. "Jurisprudencia ambiental del Tribunal Supremo desde el cambio político", Revista de Administración Pública, núm. 108.

13) ALZAGA VILLAAMIL, O., "La Constitución Española de 1978" (comentario sistemático) Madrid 1978, pág. 349-350.

su totalidad (14):

La ordenación jurídica del medio ambiente no está en una situación determinada, independiente de otras disciplinas jurídicas. Para llegar a la protección, a la configuración del medio ambiente, ha de hacerse a través de otras disciplinas jurídicas, como por ejemplo el derecho a la salud; el medio ambiente es un presupuesto de la misma. Incluso en el ámbito de las producciones industriales, en el que al regular éstas se llega a una protección medio ambiental, la regulación se hace siempre desde la perspectiva de la salud pública; lo mismo se podría decir del contenido del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (en adelante, RAMINYP). Aparece, por tanto, el intento de su ordenación jurídica como algo residual, límite de otros estamentos administrativos, un cúmulo de situaciones y de bienes que quedan fuera del derecho administrativo, por no ser posible su configuración como bienes jurídicos, como bienes susceptibles de apropiación.

A pesar de las dificultades que dicha regulación entraña, sin olvidar la complejidad de los conceptos para su materialización jurídica, hay que mencionar el intento de regulación del medio ambiente que tuvo lugar en nuestro país en desarrollo del art. 45 de la Constitución, el cual se tradujo en el Borrador del Anteproyecto de Ley General Básica de Protección del Medio ambiente (15), que, sin embargo no llegó a cuajar por circunstancias que no vienen al caso.

Hasta la Ley de Aguas de 1985, no comienza a abrirse el camino para la determinación de qué son bienes medio ambientales. La mencionada Ley contiene definiciones de los posibles agravios que puedan infringirse a los bienes medio ambientales, a través del propio concepto de contaminación. Continuando con el análisis del art. 45, en relación con el propio art. 53.3, procede el preguntarnos ¿cómo los poderes públicos han de actuar para cumplir el mandato constitucional?

El medio artículo analizado en su apartado segundo apunta cómo se articulará dicha protección, que podríamos resumir en "equilibrio" entre la utilización de los recursos naturales y el respeto al medio ambiente, comprometiendo la consecución de dicho equilibrio a la colectividad en su conjunto.

Apartado que para su correcta interpretación hay que poner en relación con el art. 128.1 CE (16). En este sentido se pronuncia el Tribunal Constitucional (17), al interpretar este apartado segundo:

"Según se desprende del art. 128.1 CE, no pueden sustraerse a la riqueza del país recursos económicos que el Estado considere de interés general, aduciendo otras finalidades como la protección del medio ambiente; lo cual supone que se ha de tratar de armonizar esta última con la explotación de los recursos económicos".

Es el Estado el que ha de determinar cómo se han de utilizar los recursos económicos, como ha de desarrollarse la riqueza, con independencia de su titularidad (18), será el encargado de determinar el desarrollo económico compaginándolo con la tutela ambiental. En este sentido, continúa el TC:

"Conforme al art. 45 CE, no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda

costa, sino que se ha de armonizar la utilización racional de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de vida, no pudiendo por ello afirmarse que exista una prioridad absoluta del fomento de la producción..."

En cuanto a cómo ha de hacerse esta armonización, también tiene señalado el TC, que son constitucionalmente posibles una diversidad de regulaciones, pero, matizando a este respecto, que en el art. 45.2 se utiliza el término "velar" para referirse a la labor encomendada a los poderes públicos, término que como pone de manifiesto la prioridad que en la norma constitucional se da a la prevención del daño sobre la represión: es antes evitar el daño ambiental que sancionarlo (19). A la vista de esto, podemos afirmar que en el texto constitucional se consagra en cierta medida uno de los principios rectores en aras a la protección medio ambiental.

Sólo nos queda para concluir con el análisis del art. 45 CE, su apartado tercero. En este apartado se viene a justificar la existencia, la imposición de sanciones, ya sean administrativas o penales para los que transgredan la legislación vigente en la materia, así como la obligación que incumbe a los trasgresores de reparar el daño causado.

Tal apartado ha sido objeto de numerosas críticas, en el sentido, de que no se necesitaba un soporte constitucional para sancionar transgresiones de la Ley, siendo numeroso el número de disposiciones anteriores a la entrada de la Constitución que contenían sanciones para el caso que se incumpliera lo dispuesto en ellas (entre otras y a simple modo de ejemplo podemos mencionar, el RAMINYP, la Ley de Protección Atmosférica; sin olvidar la vieja Ley de Aguas de 1879 y su correspondiente desarrollo reglamentario; la Ley de Caza y su Reglamento, en los que incluso se distingue entre delito, falta e infracción administrativa). En el mismo sentido se orientan las críticas por lo que se refiere al llamado delito ecológico (20).

Si algo hay que elogiar es la redacción de este artículo, una vez introducida la consecuencia de las transgresiones, es la consagración en materia de sanciones medioambientales del principio "non bis in idem". La redacción alternativa que se hace a través de la alocución "o en su caso", cierra toda disquisición doctrinal al respecto.

En cuanto a la reparación del daño causado, ha de pensarse que dicha reparación siempre habrá de traducirse en una indemnización de naturaleza pecuniaria, ya que la recuperación de la calidad del medio ambiente es algo harto difícil, como se ha puesto de manifiesto por diferentes sectores doctrinales.

La inclusión a nivel constitucional de la llamada responsabilidad extracontractual, resulta a mi juicio innecesaria, si como hemos señalado, atendiendo a la naturaleza del bien que se pretende proteger la reparación del daño; las más de las veces se va a traducir en una indemnización de carácter pecuniario por los daños y perjuicios causados, y esta indemnización tiene en nuestro derecho entidad propia suficiente para que se exija y se reconozca sin necesidad de su consagración al más alto nivel (21).

Especial tratamiento merece el art. 347, bis del Código Penal, introducido a raíz de la Reforma del Código Penal de 1983, en el que se regula el denominado de litro ecológico, cuyo tipo básico expresa:

"Será castigado con la pena de arresto mayor y multa de 175.000 a 5.000.000 de pts., el que contraviniendo las Leyes o Reglamentos protectores del medio ambiente, provocare a

14) MORELL OCAÑA, en la conferencia que impartió sobre "El Medio Ambiente", en el Curso sobre "Derecho Urbanístico", organizado en Abril de 1991 en Madrid por la Revista de Derecho Urbanístico.

15) "Desarrollo Legislativo del Borrador de Anteproyecto de Ley General Básica de Protección del medio Ambiente", Rev. de Administración Pública núm. 103/1984, pág. 377 y ss.

16) Se señala literalmente en el mencionado art. "Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general".

17) Sentencia de 4 de Noviembre de 1982. Ponente: Sr. La torre Segura; LA LEY, 1983-1, 21 (98-TC)

18) No podemos olvidar el art. 33 de la Constitución, en el que se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia; pero no como un derecho absoluto, sino que será la función social la que delimitará su contenido.

19) ESCRIBANO COLLADO, P. y LOPEZ GONZALEZ, J.I., "El medio ambiente como función administrativa", Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 25.

20) ALZAGA VILLAAMIL, O., Cit. Del análisis del denominado delito ecológico, nos ocuparemos seguidamente.

21) Art. 1902 y ss. del Código Civil, sin olvidar la doctrina del "abuso del derecho", art. 7 C.c. en cierta manera se puede observar un paralelismo entre el citado art. 7 y el apartado 3 del art. 45 CE, en ambos se establece la obligación de reparar en daño, con independencia del ejercicio de la correspondiente actividad administrativa o judicial.

realizar directa o indirectamente emisiones o vertido de cualquier clase en la atmósfera, el suelo o las aguas terrestres o marítimas, que pongan en peligro grave la salud de las personas, o puedan perjudicar gravemente las condiciones de vida animal, bosques, espacios naturales o plantaciones útiles".

Como ya apuntamos en un momento anterior son diversas las críticas que se han hecho no sólo al p.3 del art. 45, sino, también, a la regulación que da dicho p.3 se ha realizado en el ámbito del Derecho Penal.

Una de las objeciones que con mayor énfasis se ha hecho, es la falta de encaje del derecho ambiental con el derecho penal, sobre todo partiendo de la defensa que en la Constitución se propugna del medio ambiente, tendente a evitar que el daño se produzca, más que a sancionarlo (22). Cuando el art. 347 bis, entra en juego es cuando el daño ecológico ya ha sido producido. Producción, que a tenor de la propia redacción del citado artículo, deriva en un peligro grave. Y, las más de las veces, no es una acción aislada, sino un conjunto de acciones continuadas en el tiempo que son las que van a determinar el grave deterioro del elemento físico sobre el que se han ido realizando.

Resulta muy ilustrativo, a propósito de lo que estamos comentando, la contaminación del aire a consecuencia de emisiones ya de humos, ya de gases que producen que producen determinadas empresas o industrias. Lo primero que hay que tener en cuenta en la contaminación atmosférica es la llamada degradación natural de la misma, a la que hay que sumar la que se produce artificialmente y que es a la que nos vamos a referir. En las emisiones industriales se establecen unos determinados límites para las distintas industrias, atendiendo a la composición de los diferentes elementos o sustancias contaminantes que humos y gases puedan contener. Encontrándonos en una determinada área, la cual se encuentra muy industrializada, todas y cada una de las empresas en la misma ubicadas respetan los límites que se les han impuesto, pero en un momento dado, el límite máximo de contaminación del aire en la zona ha sido superado, sobrepasando los límites tolerados.

¿Que es lo que ha ocurrido para que se produzca dicha extralimitación? Las condiciones atmosféricas no permanecen fijas, existe lo que se llama "inversiones térmicas", las cuales van a determinar una alteración de las citadas condiciones, dando lugar al fenómeno denominado "estación". El daño grave se ha producido, planteándose el problema de que a quién ha de atribuirse la responsabilidad, si a la Administración competente en la materia, por no haber observado la diligencia necesaria al limitar las emisiones de cada una de las empresas, en consideración a este fenómeno, a las industrias emisoras, ya que en realidad todas ellas conjuntamente son las que están contaminando en exceso el aire, pues las alteraciones atmosféricas son fenómenos inherentes a la propia naturaleza. Habría una responsabilidad conjunta y solidaria, ya sea civil o de carácter penal de todos y cada uno de los que han participado en la contaminación (23).

Contaminación atmosférica que perfectamente puede trasladarse a cualquiera de los otros elementos, ya sea suelo, subsuelo, aguas superficiales o aguas subterráneas.

El carácter preventivo en la conservación del medio ambiente, unido a esta complejidad para determinar la autoría y dentro de ella incluso el grado de participación de los posibles autores es lo que determina a la Doctrina a criticar por la dificultad que entraña la aplicación del derecho penal en la materia, (24).

VERCHER NOGUERA sale al paso de estas críticas, al señalar que "una de las maneras más eficaces de pre-

venir es a través de la amenaza de un castigo, de esta forma no es difícil ver una interconexión clara entre el aspecto punitivo y el preventivo dentro del Derecho Ambiental" (25). En este mismo sentido podemos decir que se manifiesta la Fiscalía General del Estado (26), al alentar a los miembros del Ministerio Fiscal a "contribuir a una más eficaz persecución y descubrimiento de los delitos contra el medio ambiente". Apoyando esta actitud activa que solicita del Ministerio Fiscal en "el pleno rechazo social de estas conductas (agresiones ecológicas, degradación de espacios y recursos naturales), que ya la conciencia popular juzga como hechos graves, precisa de la efectividad de la norma sancionadora, por lo que el Ministerio Fiscal, ..., deberá mostrar una atención particular a la investigación y persecución de estos delitos y así lograr que la degradación ecológica se elimine o no se extienda más".

El criterio que se utiliza para configurar el tipo básico de delito ecológico es el de la gravedad del resultado, criterio que sirve de elemento diferenciador entre la infracción administrativa y la figura delictiva. Criterio éste que ha sido unánimemente aceptado por la Doctrina, aún cuando no falta algún disidente en este punto como es el caso de VERCHER NOGUERA, que hubiera creído más acertado utilizar como criterio diferenciados, "la intencionalidad" de su autor o autores.

Sea uno u otro el criterio que hubiera de utilizarse y admitido el criterio diferenciador recogido el CP, no deja de resultar contradictorio, como pone de manifiesto SILVIA DEL SAZ (27), el que para las infracciones administrativas las sanciones lleguen a alcanzar cuantías de hasta 100.000 de pesetas, frente a los 5.000.000 pts., máximo que se prevé la multa penal. Lo que cobra especial relieve atendiendo a la Doctrina Constitucional, conforme a la cual, la Administración desempeña un papel auxiliar de los tribunales, cooperando en la represión de ilícito menores.

La valoración de la gravedad habrá de hacerse por el órgano que inicie o siga la investigación, dándose traslado Administración y Tribunales de Justicia del tanto de culpa que les corresponda a cada uno de ellos, respectivamente. Como señala la Fiscalía General del Estado (28), para valorar la mencionada gravedad "deberá ponderarse, entre otros, el grado de contaminación producida por las emisiones o vertidos; el alto valor contaminante del producto; la mayor o menor dificultad en el posterior restablecimiento del equilibrio ecológico destruido; e incluso la actitud contumaz del infractor ante los requerimientos de las autoridades administrativas". Siendo de todo punto necesario el que entre los diferentes órganos que tienen atribuidas competencias en la materia, exista una adecuada coordinación, a fin de establecer criterios orientativos en la calificación de los ilícitos.

Sentadas las bases para la diferenciación de ilícitos penales y administrativos, el siguiente paso será el determinar la competencia administrativa que en la materia rige, para así poder determinar que Administración es la que ha de actuar según los casos.

La materia ambiental asigna competencias tanto a la Administración Central, como a la Autonómica, y como a la Local. Pero el deslinde competencial se complica por la diversidad de legislación en la materia y, por el propio carácter del llamado "Derecho ambiental" (29), sin olvidar el elemento físico al que se produce la agresión y el tipo de actividad de la que se produce la agresión y el tipo de actividad de la que se trate (30).

25) VERCHER NOGUERA, A "Comentarios al delito ecológico", Madrid 1989, pág. 40

26) Circular cit. not. 9

27) DEL SAZ, S., cit. nota 24

28) Circular 1/90, cit. nota 9.

29) Sobre ordenación jurídica del medio ambiente, supra pág. 7

30) El reparto competencial que en materia de medio ambiente se establece, al centrar el tema en la incidencia que la actividad agrícola pueda tener en el entorno y éste a su vez en aquélla, habría que completarlo con el reparto competencial que la Constitución realiza en materia de Agricultura. Disciplina que es una de las que más se ve afectada por la incidencia

22) Supra nota 19

23) En cuanto a la posible responsabilidad de la Administración, la Sentencia de 11 de Octubre de 1975 (R.A. 4.572), imputa a la omisión de la actividad administrativa obligada el daño que se produjo en un supuesto de contaminación de aguas

24) DEL SANZ, S. "Aguas superficiales, aguas públicas". Marcial Pons, Madrid 1990, pág. 345.

Siguiendo al Pro. MARTIN MATEO (31):

Competencias reservadas a la Administración Central:

El art. 149.1 CE recoge como competencia exclusiva del Estado:

23ª) Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección, la legislación básica sobre montes...

Si comúnmente el concepto de legislación básica se remite a normas con rango de ley, es precisamente en materia ambiental donde tiene su excepción, ya que las competencias del Estado en esta materia se van a extender a aquellas que va a ejercer por vía reglamentaria, las relativas a límites de contaminación, las cuales a su vez se ven recortadas por la normativa comunitaria.

Competencias de las Comunidades Autónomas:

Las competencias que podrán ser asumidas por las Comunidades Autónomas en la materia, conforme al art. 148.1 CE, serán:

3ª) Ordenación del Territorio (32).

9ª) Gestión en materia de protección del medio ambiente.

A estas competencias habrán de añadirse aquellas otras que por no ser competencia exclusiva del Estado de acuerdo con lo establecido en el art. 149.1 podrán ser incorporadas en los Estatutos (33), a saber:

"Desarrollo normativo y la ejecución de la protección del medio ambiente en el marco de la legislación básica del Estado, en los términos que en la misma se establezcan. Establecimiento de normas adicionales de protección".

Con carácter específico corresponden a las Comunidades autónomas competencias en las siguientes materias: Espacios Naturales Protegidos; Montes; Fauna; Minas.

Mención especial merece la competencia en materia de aguas, tras la publicación y entrada en vigor de la Ley de Aguas de 1985, con el respaldo que supone la Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988 de 29 de Noviembre, recaída a propósito de la constitucionalidad de dicha Ley. Siguiendo al prof. MENENDEZ REXACH (34), al Estado le corresponde la competencia exclusiva sobre las aguas renovables (35) que formen parte de las cuencas intercomunitarias, en virtud del art. 149.1.22. Asimismo, le corresponde la competencia sobre las renovables pertenecientes a cuencas intra-comunitarias que no hayan podido ser asumidas por exceder del ámbito permitido por el artículo 148.1.10.

que la normativa de la CEE tiene sobre la legislación nacional. Reparto competencial analizado por el Prof. LOPEZ MUNIZ, J.L. en la Revista de Derecho Agrario y Alimentario.

31) MARTIN MATEO, R. "Derecho Ambiental" cit. pág. 249 y ss.

32) Los planes de ordenación del territorio comprenden, valga la redundancia, todo el territorio. De tal forma, que el suelo se clasifica en suelo urbano, urbanizable (programado y no programado) y suelo no urbanizable (común y de especial protección). El suelo no urbanizable común podríamos decir que es suelo rústico, aquél en que se va a ejercer la actividad agrícola. Bien, alguno de los Planes Generales Municipales, más audaces e innovadores, hacen una regulación exhaustiva de este suelo, estableciendo en él limitaciones de todo tipo, entre otras, tipos de cultivo, necesidad de autorización administrativa del órgano competente en materia agraria para cambiar el cultivo que se venía haciendo en el mismo, limitaciones en cuanto a las técnicas utilizadas en la producción, como maquinaria a emplear.

33) Incorporación a los Estatutos siempre y cuando se trate de Comunidades autónomas que hubieren accedido a la autonomía por la vía del art. 151, que podrán hacerlo desde un primer momento. Las Comunidades autónomas que tuvieron el acceso por la vía del 143, no podrán asumir dichas competencias hasta transcurridos 5 años, a contar desde dicho acceso, previa reforma de sus Estatutos.

34) MENENDEZ REXACH, "Ley de Aguas: análisis de la Jurisprudencia Constitucional", coordinador: Armando Salvador (MAP), Madrid 1990, pág. 97 y ss.

35) Se habla de aguas renovables con independencia de que sean superficiales o subterráneas, no encuentra el Alto Tribunal razón alguna que justifique las aguas subterráneas, siempre y cuando sean renovables, hayan de tener un tratamiento distinto de las superficiales, sancionándose así, la constitucionalidad del art. 2.ª de la meritada Ley. La única excepción la constituyen las aguas subterráneas fósiles o no renovables (STC 227/1988)

(36), o porque habiendo podido ser asumidas no lo han sido efectivamente.

Le corresponde al Estado, además, la protección de esas aguas que forman el dominio público (37).

A las Comunidades Autónomas les corresponde la competencia de las aguas renovables pertenecientes a cuencas intracomunitarias. También podrán asumir competencias sobre aguas subterráneas fósiles o no renovables cuando lo hayan asumido en sus Estatutos (38).

Competencias de la Administración Municipal

La competencia Municipal en materia de medio ambiente se recoge, en principio, en la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local, en su art. 25.2.f. También en la Ley General de Sanidad de 1986 se encomienda a la administración Municipal el control sanitario del medio ambiente; de industrias; de actividades y servicios; control sanitario de la habitabilidad edificios, viviendas y demás locales de negocio; control sanitario de bebidas, alimentos y demás productos relacionados con el consumo humano. Competencias estas, entre las que no puede olvidarse la competencia que en materia de actividades nocivas, insalubres, molestas o peligrosas, le atribuye el RAMINYP (ya sea en la apertura de industrias en las que se vaya a desarrollar una actividad que tenga estas connotaciones, el desarrollo de cualquier actividad que conlleve estos resultados; las tareas de inspección, aún después de haber obtenido licencia de apertura; instrucción de expedientes sancionadores y la imposición de sanciones, dentro de los límites de su competencia). Concretamente y a los efectos que nos interesan, corresponden a los ayuntamientos las siguientes competencias:

- Agua potable (captación, tratamiento, prevención de su polución en origen, transporte y distribución).

- Tratamiento de afluentes (establecimiento y mantenimiento de una red de alcantarillado, depuración de los residuos líquidos y su ulterior vertido a cauces naturales o artificiales, con eventual reutilización para fines agrícolas o industriales).

- Residuos sólidos.

- Vigilancia atmosférica (39).

III.- LA CONTAMINACION EN LA AGRICULTURA

La interconexión existente entre la Agricultura y el Medio Ambiente, resulta clara e indiscutida, derivada de la naturaleza de la primera, el medio en el que se realiza y las técnicas de producción utilizadas en el desarrollo de la actividad que constituye su objeto.

Si partimos de un concepto de actividad agrícola como "aquella actividad dirigida a obtener determinados productos de la tierra tras un proceso de producción, consistente en el arte del cultivo", nos encontramos que dicha actividad se realiza directamente sobre el elemento tierra, sobre el suelo, el cual es uno de los recursos naturales que queda sujeto a

36) Las Comunidades Autónomas que accedieron a la Autonomía por la vía del art. 143, sólo podrán asumir las competencias recogidas en el art. 148.1.10: "proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma, las aguas minerales y las aguas termales".

37) Señala textualmente el P.J. 18 de la Sentencia reseñada: "Si el Estado ha asumido la titularidad de las aguas continentales públicas, es lógico que haya de corresponderle también la potestad de protección del dominio hídrico, con el fin de asegurar la integridad de aquella titularidad sobre todos los bienes que la componen, en aplicación y desarrollo de los principios establecidos en el art. 132.1 de la CE".

38) Asunción, que como ya hemos señalado, sólo será efectiva para las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 151.

39) El Anteproyecto de Ley General Básica de Protección del Medio Ambiente, atribuía al Estado la competencia para planificar la protección del medio ambiente; correspondía a las Comunidades Autónomas, el desarrollo de esa planificación, pudiendo establecer restricciones respecto de esa planificación, pudiendo establecer restricciones respecto de las limitaciones establecidas en la planificación cuando mediaran circunstancias que justifican dichas restricciones; a las Corporaciones Locales, se les atribuía la vigilancia y la competencia sancionadora.

posibles impactos contaminantes. Como tal recurso natural nos encontramos con diferentes leyes que proceden, de acuerdo con el principio de prevención, a proteger dicho elemento, entre las cuales podríamos citar la Ley 4/1989, de Espacios Naturales Protegidos que en su art. 9.1 al tratar de las disposiciones generales (Cap. I) de la protección de los espacios naturales (Tít. III), establece:

"La utilización del suelo con fines agrícolas, forestales y ganaderos deberá orientarse al mantenimiento del potencial biológico y capacidad productiva del mismo, con respecto a los ecosistemas de su entorno".

Se conjugan en este artículo la necesidad de prevenir el suelo cuando su fin, entre otros, sea el agrícola, para que aquél sea capaz de dar de sí la producción que lleve inherente, para lo cual no deja de ser fundamental que se mantenga su composición biológica, esto es, la composición natural del suelo, eliminando en la medida de lo posible aquellos componentes que puedan contaminarlo, originando con ello pérdidas en su capacidad productiva propia. Protección del suelo y utilización dirigida a su destino natural que se completa con la protección del "entorno", de los sistemas que lo conforman. Resulta de este artículo la conexión a que nos referíamos, llegando a la protección del medio ambiente, a la defensa del suelo de sustancias contaminantes, y a la defensa de su pureza a través de la regulación de la Agricultura.

Esto viene a corroborar la tesis inicial, ya expuesta (40), del carácter residual de la ordenación jurídica del medio ambiente, ordenación jurídica que se hace a través de otras disciplinas jurídicas, como es el caso del derecho Agrario.

En este sentido afirma LOPEZ RAMON (41) que "el deber de cultivo o más genéricamente, de explotación agraria racional se encuentra íntimamente relacionado con el deber de productividad y mejora de la propiedad agraria, cuyo desarrollo se produce en tres líneas de actuación administrativa.

1.- Intervención específica sobre la calidad de los suelos agrarios...", señalando al tratar específicamente de la mejora de los suelos agrarios que será desde los planteamientos generales de protección del medio ambiente que se llegará a determinar las condiciones para la defensa de la calidad de los citados suelos. El concepto de suelo siguiendo al mencionado autor, no se agota en la superficie terrestre, sino que transcribiendo la Carta de los Suelos del Consejo de Europa (1972):

"El suelo es un medio vivo y dinámico que permite la existencia de la vida vegetal y animal. Esencial a la vida del hombre en tanto que es fuente de alimento y de materias primas. Elemento fundamental de la biosfera, contribuye con la vegetación y el clima a regular el ciclo hidrológico influyendo en la calidad de las aguas".

2.- Nos encontramos en esta exposición con el segundo elemento (42) sujeto a posibles agresiones contaminantes, este es, el agua. El agua resulta ser un elemento esencial para la actividad agrícola necesario para que los diferentes cultivos lleguen a nacer y desarrollarse; componente a su vez del suelo. Pero al mismo tiempo la actividad agrícola revierte en el agua, bien directamente por las aguas residuales, posiblemente sobrantes del riego; influencia en la calidad de las aguas derivada de las filtraciones que de distintas sustancias situadas en la tierra, a través de la capa freática van a llegar a aguas subterráneas y aguas superficiales.

Suelo y agua son los dos elementos que van a resultar

comprometidos, fundamentalmente, en materia ambiental al tratar de la actividad agrícola.

3.- La posible contaminación de la atmósfera a consecuencia del ejercicio de la agricultura y la utilización de las diferentes técnicas de cultivo y productos empleados en las mismas, se puede decir que es mínima. Se podría hablar de emanaciones procedentes de sustancias contenidas en algún tipo de producto fitosanitario, que si bien contribuye al deterioro atmosférico lo es en cantidades muy pequeñas.

Si la protección de la calidad del suelo agrario ha de hacerse desde la perspectiva de la protección del medio ambiente y aquella protección de la calidad del suelo se hace a través de la regulación jurídica del suelo agrario, constituyendo esta regulación del suelo parte del conjunto de normas que por la doctrina se vienen calificando como Derecho Agrario (43), el denominado derecho agrario quedará informado por los principios que rigen la protección ambiental, utilizando las técnicas propias de dicha protección.

Merece la pena aquí hacer una breve referencia a la naturaleza que se atribuye al Derecho Agrario:

Resumiendo las diferentes posturas al respecto y siguiendo a SANZ JARQUE, (44) "El Derecho agrario es un Derecho nuevo que surge con matices propios del seno tronco del Derecho privado, en cuanto que comprende principalmente aquel grupo de normas promulgadas sobre la propiedad de la tierra que forman su contenido básico; sin perjuicio, claro está, de que también formen parte del mismo un conjunto de normas de jurídicas de naturaleza pública, fiscales, procesales y administrativas íntima y directamente relacionadas con aquel contenido básico principal, las cuales son tan abundantes y frondosas, que aparentemente parecen como ahogar, ocultar y aún desfigurar su auténticos o más propios caracteres".

Desde el punto de vista del Derecho agrario como regulador del estatuto jurídico de la propiedad de la tierra, la protección de la misma y, en resumen, del medio ambiente se hará al amparo del art. 33 de la CE, sin olvidar el art. 45 y el art. 128 del mismo texto, en el modo que ya expusimos (45). En cuanto a la protección partiendo de las normas de naturaleza pública, es a través de distintos incentivos, subvenciones y otras figuras análogas que se tiende a una mejor calidad, a una mayor pureza no sólo del suelo agrario sino de los diferentes cultivos que se efectúen en el mismo.

Entramos así en la aplicación de las diferentes "medidas" de que disponen los poderes públicos para la defensa del medio ambiente, esto es, de los instrumentos públicos aplicados al Derecho agrario en defensa del mismo y de intereses generales.

Como señala MARTIN MATEO (46), en el Derecho ambiental se utilizan a fin de prevenir conductas no deseables, para reprimir las producidas, para disuadir, estimular o compensar determinados instrumentos propios de otras disciplinas jurídicas. Algunos de ellos propios del Derecho agrario (47). Estas medidas son de cuatro tipos:

- Medidas preventivas: como su propio nombre indica, se dirigen a prevenir las agresiones medioambientales, bien por vía autorizatoria o concesional.

Tradicionalmente, podemos decir que han sido variadas las limitaciones de cultivo que se han impuesto, quedando determinados cultivos sujetos a autorización administrativa o a concesión (48); pero no se puede decir que estas limitacio-

43) SANZ JARQUE, ya cit. pág. 30 y ss.

44) SANZ JARQUE, cit. pág. 32.

45) Subordinación de la riqueza del país al interés general, supra "generalidades".

46) MARTIN MATEO, "Derecho Ambiental, cit. pág. 111-122.

47) En los últimos tiempos no se puede decir que la actividad de la Administración en materia agraria sea intervencionista, al estilo tradicional, sino que el método empleado por los poderes públicos se dirige más a fomentar, con el instrumento del incentivo, determinadas prácticas. Incentivos que se suelen traducir en determinados tipos de beneficios económicos, lo que ha determinado que algún sector doctrinal vea en ello una especie de intervencionismo encubierto.

48) LOPEZ RAMON, "Derecho Administrativo Económico", cit. nota 41.

40) Sobre ordenación jurídica del medio ambiente, supra pág. 7.
41) LOPEZ RAMON "Derecho Administrativo Económico-II (LA LEY)", Madrid 1991, pág. 365.

42) Para el Prof. MARTIN MATEO, "la delimitación del concepto de ambiente enlaza con la referencia a la GIANNINI a los elementos ambientales, aunque será necesario realizar las debidas puntualizaciones en cuanto a qué elementos deberán ser... el agua, el aire... el suelo", si bien este último habría de concertarse a los ciclos del agua y del aire, a la lucha contra la erosión. ("Derecho Ambiental", cit. pág. 83-86). Admitiendo que el suelo resulta un elemento ambiental por su conexión con los otros dos elementos y la relación directa que viceversa, añadiendo el aire, no se le puede negar al suelo su concepción como bien de tal naturaleza.

nes en el cultivo se hayan hecho por razones medioambientales, sino que las circunstancias son otras que no vienen al caso comentar. Tan sólo la limitación al cultivo de estupefacientes, sujeto a rigurosa autorización administrativa, por razones de salud, podría entrar en este tipo de medidas de carácter preventivo.

- **Medidas represivas:** el incumplimiento de normas y reglamentaciones y demás mandatos de la Administración en materia ambiental lleva aparejado siempre la imposición de sanciones administrativas o penales, según la gravedad de las consecuencias en nuestro Ordenación Jurídica. Imposición de multas que pueden llevar aparejada la suspensión de la actividad, clausura de instalaciones o la adopción de cualquier otra medida de tipo cautelar respecto de la actividad causante del efecto nocivo al ambiente.

Medidas estas que encuentran plena aplicación en materia agraria, bien porque en leyes de esta naturaleza así se imponga la contravención de normativa dictada a la protección ambiental, bien por aplicación de leyes diferentes en las que se prevean estos efectos y, por supuesto, cuando reuna el acto ilícito los caracteres señalados por el tipo penal, le vendrá éste en aplicación.

- **Medidas compensatorias:** ya señalamos en su momento que en materia ambiental antes es prevenir el daño que sancionar, pues lo que se pretende es mantener la calidad, la pureza del ambiente y aún cuando la amenaza de una sanción hasta cierto punto induce a no realizar determinadas acciones, es el ofrecer determinados beneficios, compensaciones, como su propio nombre indica, lo que puede ayudar a que el principio de prevención produzca sus efectos. Junto a esta vertiente de medidas compensatorias, no encontramos con aquella otra, consistente en indemnizar a aquellos ciudadanos que más directamente puedan sufrir la agresión ambiental (49).

En cuanto al primer concepto de medidas compensatorias tiene perfecto encaje en la materia que estamos tratando, por ejemplo a través de subvenciones por la producción de cultivos ecológicos, a los que nos referiremos más adelante; el abandono de tierras.

Tampoco hay problema alguno en admitir la segunda noción para aquellos caso en que el propietario de un fundo rústico se pueda ver perjudicado en su producción como consecuencia de la posible contaminación bien de las aguas, del suelo o incluso de la atmosférica (50).

- **Medidas disuasorias:** en primer lugar volveríamos a referirnos a las penas, multas y sanciones establecidas para los supuestos de contravención (medidas disuasorias en "strictu sensu"). Otro grupo de medidas de esta naturaleza viene constituido por aquellas cuya diferenciación de las medidas compensatorias es de simple matiz, entre ellas se encuentran las calificadas como arbitrios con fines no fiscales. En otros países se las conoce como tasas, por la utilización de determinados productos.

Lo más interesante de estas medidas para el tema objeto de estudio, es el de la prohibición que en determinados países se hace de la importación de productos extranjeros que contengan determinadas sustancias.

Su incidencia en la agricultura, en la producción de los cultivos, a mi juicio, sólo podría hacerse, precisamente, por vía de impuesto indirecto en la compra de determinados productos, pero esto haría que perdieran el significado que se las pretende dar.

- **Medidas estimuladoras:** su materialización se hace por medio de trato fiscal más favorable para aquellas actividades

que adopten medidas para luchar contra la contaminación. Su aplicación en materia agraria plantea problemas, al igual que las medidas anteriores, sobre todo por la dificultad de control.

La acción administrativa en el medio ambiente se orienta en una preferencia de medidas preventivas, en cualquiera de sus formas, sobre las sancionadoras. Pero esta actuación no puede agotarse aquí sino que además, la actuación administrativa ha de tener muy presente la regulación de la utilización de los recursos naturales para la protección del entorno. Utilización que necesitará una coordinación entre los distintos tipos de actuación en cada caso, seleccionando aquellos medios más eficaces de cara a la protección y ordenando dicha utilización, con especial referencia al instrumento de la planificación. Planificación en la que conviene dar entrada a la iniciativa privada, a fin de que ésta colabore en la consecución de los objetivos que se hubieren señalado en dicha planificación, así como establecer un marco de ejecución subsidiaria o sustitución pública para establecer las medidas correctoras necesarias para el ejercicio de actividades privadas. Entrada a la iniciativa privada que tendrá como principal apoyo para que llegue a realizarse la implantación de un sistema financiero.

Planificación en la que no se pueden olvidar las medidas de conservación-restauración, como es la figura del impacto ambiental (51).

Acciones que dan lugar a la contaminación

Ya señalamos que la actividad agrícola se constituye en la doble condición de agente contaminante y sujeto pasivo afectado por dicha contaminación.

Su condición de sujeto contaminante se deriva de las distintas técnicas de producción que se vienen utilizando en la agricultura, a saber, excesiva mecanización que incide directamente en la salinización de la tierra; los cultivos intensivos; los productos destinados a obtener una mayor producción o aquellos otros cuya acción se dirige a eliminar los elementos o sustancias que puedan incidir negativamente en la producción. Sin olvidar las actuaciones efectuadas en el entorno a fin de obtener mayores rendimientos del elemento físico en que se desenvuelve la actividad.

Antes de continuar avanzando en esta exposición, conviene hacer una referencia al art. 130.1. CE.

"Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles.

Con el mismo fin de dispensar un trato de favor en las zonas de montaña."

Dejando al margen aquellos sectores económicos que no nos interesan al efecto del tema tratado, la protección que en la CE se hace, entre otras, a la agricultura ha sido objeto de numerosas críticas (52). La Constitución pone de manifiesto la toma de conciencia del problema agrario, pero a juicio de algún autor, atendiendo a la técnica utilizada, poco afortunada resulta la redacción utilizada para dispensar dicho trato de favor (53). Las referencias constitucionales se dirigen a la "modernización" y "desarrollo" pero lo que haya de entenderse por uno y otro no es noción firme y determinada, ya que lo que en un momento pudo ser sinónimo de am-

51) La Directiva de las Comunidades Europeas 85/277 C.E.E., de 27 de junio de 1985, institucionaliza la técnica de las evaluaciones de impacto ambiental como el instrumento más adecuado para garantizar la elección de la alternativa más adecuada para conjugar la preservación de los recursos naturales y la defensa del medio ambiente con la consecución de los intereses generales a que van referidos los proyectos de grandes obras de infraestructura o de instalaciones industriales.

Norma comunitaria que ha tenido acogida en nuestro país por el Real Decreto Legislativo 1302/1986 de 28 de junio, desarrollado por el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre.

52) La especial protección que se dirige en la Constitución a estos sectores, prevaleciendo, de alguna manera, sobre otros sectores económicos que ocase merezcan tanta protección como la dispensada a los que en dicho artículo se mencionan. ALZAGA VILLAAMIL, O. YA CIT. PAG. 786-790.

53) LOPEZ RAMON, ya cit. pág. 292 y ss.

49) Nos estamos refiriendo, a los casos de contaminación controlada, esto es, aquella que se produce previa autorización, sujeta a un canon determinado y en un lugar concreto. No es el caso de la incontrolada, para el cual el perjudicado tiene unos medios diferentes como sería el utilizar la vía civil o penal, para dirigirse contra el causante o causantes de aquella contaminación, e incluso, contra el órgano público competente en la materia por la supuesta inactividad en la que hubiera podido incurrir (en este sentido S.T.S. de 11 de Octubre de 1975).

50) ESCRIBANO COLLADO Y LOPEZ GONZALEZ, "El medio ambiente como función administrativa, cit.

bos, en momentos posteriores puede consistir en prácticas abandonadas por los perjuicios que, desconocidos entonces, pudieran derivarse para intereses generales, públicos e incluso particulares (54). En este mismo sentido, afirma LOPEZ RAMON que "elucubrar sobre lo que ha de entenderse exactamente por modernización y desarrollo de la agricultura resulta, en consecuencia, una operación especulativa, poco interesante desde una óptica jurídica. Modernizar es expresión que parece referirse a transformaciones de hábitos, de usos y de mentalidad ... El impreciso y general objetivo que expresa el art. 130.1 CE puede proporcionar cobertura a diversos elementos de una política de modernización y desarrollo de la agricultura: puesta en regadío, mecanización, fomento de explotaciones agrícolas, etc." (55)

Es precisamente a través de estos conceptos como se atenderá al uso racional de la tierra en coordinación y respecto con el entorno en que se desenvuelve. Determinadas prácticas, realizadas hasta el momento actual, han puesto de manifiesto el deterioro que de ellas se derivan para los mismos elementos físicos en que se realiza la actividad agrícola o que inciden en ella directamente.

Con la modernización de la técnica y el uso de determinados productos en la agricultura, surge un conflicto entre los objetivos agrícolas y el medio ambiente. Al tiempo, hay que tomar conciencia de que la agricultura puede contribuir y de hecho contribuye de manera sensible y positiva a la calidad del medio ambiente (56).

Siguiendo el Documento de la OCDE, la agricultura aporta una contribución no deseable al paisaje, en numerosas regiones, la ausencia de políticas agrarias y de políticas medioambientales ha hecho que aquella influencia haya venido acompañada de un cierto número de problemas significativos. Aún cuando la naturaleza y la degradación varían de unos países a otros, e incluso, dentro de los países de unas regiones a otras, como principales problemas se pueden mencionar:

- 1.- Efectos nocivos que sobre la salud del hombre se derivan de restos de pesticidas y abonos, aditivos en la alimentación de animales y demás polución existente en el suelo y en el agua.
2. La disminución de elementos biológicos juzgados útiles para la protección de la naturaleza.
3. La contaminación de las aguas y de las capas interiores de la corteza terrestre por el uso de fosfatos y nitratos, con el consiguiente riesgo para la salud de las poblaciones.
4. Polución agrícola ligada a las prácticas de agricultura intensiva.
5. La contaminación atmosférica ligada a las prácticas de fumigación.
- 6.- La contaminación de la tierra, derivada de su salinización, con la consiguiente contaminación de las aguas y sus consecuencias para la propia productividad del suelo y la belleza de los paisajes.
7. La degradación de los paisajes y del habitat de las especies salvajes imputable a la concentración de explotaciones (57).

54) Basta recordar aquí el tema de la desecación de las "zonas húmedas". En otros tiempos el Estado subvencionaba las desecaciones, siempre y cuando, la causa que se alegara para instar la desecación fuera la situación de insalubridad que existía en el entorno de aquella zona que se pretendiera desecar. En la actualidad, la ley de Aguas de 1985, aún admitiendo la posibilidad de que dichas zonas puedan ser desecadas por razones que afecten a la salud pública general, establece un régimen de protección de las zonas húmedas, aún cuando su formación haya sido artificial, sujetando cualquier actividad que se pretenda hacer en las mismas a autorización o concesión. También prevé la posibilidad de que alguna de estas zonas por razones ambientales puedan ser declaradas de especial protección. Protección que se recoge, posteriormente, en la ley 4/1989 de Espacios Naturales Protegidos, art. 25.

55) LOPEZ RAMON, ya cit. pág. 293.

56) "Politiques de l'Agriculture et l'Environnement possibles d'integration", OCDE 1989.

57) Podríamos poner como ejemplo el tema de las repoblaciones forestales. Una de las medidas de fomento de este tipo de repoblaciones, son los consorcios que Administración Pública hace con particulares a fin de subvencionar aquéllas. El particular, generalmente, se compromete a no

el desarrollo de los cultivos, supresión de muros y terrazas, drenajes de suelos húmedos, así como, la degradación y destrucción de prácticas agrícolas tradicionales.

Todo esto, aún cuando no hay producido una degradación fuerte, ya del suelo, ya del agua, sí que ha contribuido a un descenso de la calidad de aquellos elementos y demás recursos de ellos dependientes (58).

De la exposición anterior podemos concluir cuales son los dos grandes grupos de efectos nocivos que se derivan de prácticas agrícolas utilizadas en los últimos tiempos, a saber:

- 1.- Efectos nocivos para los distintos elementos físicos que conforman nuestro entorno.
- 2.- Efectos nocivos para la salud pública.

1.- Efectos nocivos para el entorno.

Las causas que producen estos efectos nocivos para el entorno, repetidas reiteradamente a lo largo de esta exposición, las podemos agrupar para su estudio en:

A.- Prácticas de agricultura intensiva, manifestadas, fundamentalmente, en aquellas que miran al aprovechamiento del terreno en toda su extensión, como el uso de maquinaria y la técnica del monocultivo.

La agricultura, tal y como se viene practicando en los últimos tiempos se caracteriza por ser intensiva y productiva fundamentalmente. Se pretende obtener de máximas extensiones de terreno, las máximas cantidades de productos que aquéllas sean capaces de producir, acudiendo a utilizar todo tipo de medidas artificiales para que la productividad quede garantizada. Esta agricultura, denominada "agresiva", produce efectos perjudiciales al medio en que se desenvuelve, no sólo por el modo en que se obtiene esa producción máxima, sino también por las distintas gestiones realizadas en función de la actividad agrícola.

Una de las manifestaciones de esta agricultura intensiva es la mecanización, signo evidente del desarrollo y de la evolución de aquélla, mecanización que, a juicio de expertos en la materia, produce una serie de efectos nocivos para el propio suelo, como es una mayor estratificación del mismo y su propia erosión.

También podemos hablar en este apartado de las técnicas de "monocultivo". Estas técnicas priman la especie, facilitando la desaparición del patrimonio genético a través de la utilización de elementos químicos que dan lugar a una invasión de los mismos, primando sobre los elementos naturales.

B) Aprovechamiento al máximo del terreno, ocupando por medios artificiales zonas no terrestres, las llamadas "zonas húmedas".

Se puede decir que este aprovechamiento queda dentro del grupo anterior dedicado a la agricultura intensiva,

proceder a la corta de los árboles durante un plazo de tiempo determinado, que suele ser de 20 años; transcurrido dicho plazo podrá solicitar la autorización correspondiente para proceder a cortar la especie plantada. A largo plazo lo que el particular va a obtener es una determinada cantidad de madera que se traducirá en unos beneficios económicos en la forma que se hubieran determinado al constituirse el consorcio. Las repoblaciones llevan consigo la limpieza de arbustos y matorrales que tuviera el terreno; la adaptación y crecimiento de la especie plantada necesita de aquella limpieza; una vez que la adaptación ha tenido lugar, las técnicas de producción tienen, por así decirlo, dos vías: seguir con la limpieza del terreno, cuidando la plantación arbórea, asegurando una mayor producción de madera, o bien, asegurada aquella adaptación y crecimiento en condiciones normales, abandonar el cuidado de la plantación, permitiendo que las especies vegetales propias del terreno vuelvan a nacer, obteniendo una menor producción. ¿Cuales son las consecuencias que se derivan de estas distintas técnicas de producción?

Con la primera de ellas no es que no se permita ningún tipo de vida vegetal, sino que también se impide cualquier expectativa de vida animal. Con la segunda técnica se cumple un doble objetivo: de un lado, se obtiene un beneficio (menor, eso sí) de la producción de la madera y del otro, se permite que en la zona vuelva a resurgir flora y fauna, produciéndose así el desarrollo del ecosistema que le es propio.

58) Los efectos puede decirse que se producirán a largo plazo, pero el compromiso que las generaciones actuales tiene con las generaciones futuras para, evidentemente, por legarles un medio ambiente, un entorno adecuado, cuando más limpio mejor.

pero el interés que a nuestro juicio comporta la desecación de las zonas húmedas, justifica su tratamiento independiente como grupo con entidad propia.

La Ley de Aguas regula independientemente estas "zonas húmedas", haciéndolas objeto de una especial protección, y sujetándolas en cuanto a su uso y utilización a la previa obtención de autorización o al régimen de concesión.

Se califican como tales "aquellas zonas pantanosas o encharcadizas, incluso las creadas artificialmente, en particular las marismas, turberas, aguas rasas permanentes o temporales, integradas por aguas remansadas o corrientes y ya se trate de aguas dulces, salobres o salinas, naturales o artificiales", también se entienden como zonas húmedas "las márgenes de dichas aguas y las tierras limítrofes en los casos en que, previa la tramitación del expediente administrativo oportuno, fuera así declarado, por ser necesario para evitar daños graves a la fauna y a la flora". Se prevé asimismo, una protección especial de aquellas zonas en que existan valores ecológicos merecedores de tal protección.

Se encomienda a la Administración un control sobre dichas zonas, en particular por lo que respecta a vertidos y peligro de la disminución de la aportación de agua a la zona. Y es en este tema en el que nos interesa incidir para el análisis de la desecación y su posible calificación como ilícito ambiental.

Se prevé la desecación, única y exclusivamente, por razones de salud pública, o insalubridad, de aquellas zonas o cuyo sanciamiento se considere de interés público (art. 103.6 de la LA). Será el Organismo de Cuenca, previo informe favorable del Órgano ambiental competente, el que podrá promover la desecación de esas zonas, por las razones ya señaladas. El acuerdo de desecación se adoptará por la Junta de Gobierno del Organismo de Cuenca u Órgano que fuere competente de la Comunidad Autónoma, previos los informes necesarios, cuando la causa fuera la insalubridad de la zona; si las razones fueran de "interés público" sólo podrá acordarse por el Gobierno de Estado o, en su caso, de la Comunidad Autónoma, previo fundamento de los motivos de tal carácter que lleven a aconsejar la desecación. La desecación sin autorización administrativa podría considerarse como un ilícito administrativo que atendiendo a la cuantía del daño, se podría calificar como infracción leve o menos grave (arts. 315 y 316 RDPH) o incluso si los daños superaran las 500.000 pts., podría tratarse de una sanción grave o muy grave (art. 317 RDPH). Fundamental para la graduación de la infracción en materia de desecación es la distinta calificación que se podrá hacer de las acciones contempladas en el art. 108 LA, atendiendo entre otros elementos "al beneficio obtenido por el infractor".

La desecación podrá hacerse de dos formas, una de ellas consistente en la retirada de agua, la otra, a través del llamado "aterramiento" o cubrimiento de la zona húmeda con tierra. Mientras la primera no depara ninguna situación definitiva, irreversible, pues podría volverse a la situación definitiva, irreversible, pues podría volverse a la situación anterior mediante la fórmula de la inundación, no ocurre lo mismo con el aterramiento. El aterramiento crea una situación irreversible, ya que no será posible volver a llenar de agua lo que era la zona húmeda, y dicha zona no podrá volver a existir. El perjuicio de este último caso es irreparable, cumpliendo uno de los requisitos, el que sirve de fundamento para crear el tipo penal en nuestro ordenamiento jurídico, esto es, el resultado.

La Circular de la Fiscalía señala la problemática que representa encajar este supuesto en el art. 347, bis CP (59). Sin embargo, la propia Fiscalía General del Estado resolvió con fecha 12-1-1990 que estos aterramientos eran equiparables a los vertidos de cualquier clase que puedan perjudicar gravemente las condiciones de vida animal o de espacios naturales (60).

59) Circular de la Fiscalía General del Estado, cit. supra not. 9.

60) Resolución que recayó concretamente a propósito de una

En una construcción que podríamos calificar de audaz en cierta medida, el cubrimiento de la zona húmeda de tierra lleva implícito un cierto "vertido". Siguiendo el art. 92 de la LA "se consideran vertidos los que se realicen directa o indirectamente en los cauces, cualquier que sea la naturaleza de éstos, así como los que se lleven a cabo en el subsuelo o sobre el terreno, balsas o excavaciones, mediante evacuación, inyección o depósito", conforme con el art. 245.2. del RDPH "a los efectos del presente Reglamento se entiende por vertido directo el realizado inmediatamente sobre un curso de aguas o canal de riego".

La Ley de Aguas prohíbe, expresamente, los vertidos si no se ha obtenido previamente la autorización administrativa (61), para poder realizar dicho vertido. En consecuencia, constituyendo el tipo del art. 347, bis, "el contraviniendo Leyes o Reglamentos protectores del medio ambiente, provocar o realizar directa o indirectamente... vertidos de cualquier clase... en las aguas terrestres o marítimas... que puedan perjudicar gravemente las condiciones de vida animal, bosques, espacios naturales o plantaciones útiles", podrían los citados aterramientos, atendiendo las circunstancias particulares de cada caso, incidir en la figura del delito ecológico.

Sobre esta misma construcción del aterramiento de zonas húmedas y el delito penal, este último se refiere a las plantaciones útiles, lo que pone de manifiesto un posible perjuicio que del vertido de tierra para ahogar zonas húmedas se puede derivar para la agricultura.

C.- La utilización de productos químicos ya sea con carácter sanitario, ya sea para reforzar artificialmente la composición biológica de la tierra, a fin de obtener una mayor producción.

Todos estos productos tienen una composición química cuyas efectos se producen directamente sobre el suelo, e incluso sobre las aguas, por los restos que, arrastrados, llegan a aquellas, sin perjuicio de los efectos derivados de las filtraciones a través del nivel freático que pueden impregnar aguas subterráneas y aguas superficiales.

Los productos fitosanitarios son productos preparados para la protección de la producción vegetal y para la conservación de los productos recolectados. La variedad de estos productos es extensa. La producción y el consumo mundial aumentan de año en año, lo que conlleva, en algunas ocasiones, la ineficacia del producto al efecto para el cual se adquirido. Se utilizan en grandes extensiones de cultivo resultando, a veces, ineficaces para extinguir, tratándose de plaguicidas, la plaga que justificaría su uso; siendo necesario, en estos casos, el acudir a tratamientos localizados en aquellas plantas que sufren directamente el insecto objeto de la plaga. Todo esto encierra peligros graves para la salud, pues, aunque se dice que las sustancias que componen los productos sanitarios desaparecen en un plazo de tiempo determinado, nadie asegura que el cultivador haga caso de las indicaciones contenidas en los prospectos que acompañan a los productos, indicando cual debe ser su uso, y no ponga a la venta los productos recolectados antes de que transcurra aquél tiempo en que los efectos nocivos para la salud de las personas hubieren desaparecido.

Podemos agrupar estos productos en las siguientes clases, atendiendo al uso a que se destinan (62):

1.- Insecticidas. Los efectos de estos productos se producen por contacto del insecto con el producto, provocando la muerte del insecto que se ha posado en el cultivo en que el insecticida se ha utilizado o por la zona en que dicho producto expande sus efectos. Producen, también, sus efectos por ingestión.

consulta formulada por la Fiscalía de Valencia sobre si el hecho de echar tierra al agua, concretamente a la Albufera de Valencia, podría incardinarse en la expresión "vertidos de cualquier clase".

61) Su desarrollo reglamentario se lleva a efecto por R.D. núm. 833/1988, de 20 de Julio (R. 1959), que hay que tener en cuenta cuando sean este tipo de sustancias.

62) ROELANTS DU VIVIER, F. "Agricultura Europea e Ambiente" (E: Borla), Roma 1988, pág. 17 y ss.

2.- **Herbécidas.** Se dirigen a eliminar la vida vegetal espontánea que pueda crecer en aquella zona que ha sido cultivada, vida vegetal conocida comúnmente con el nombre de "malas hierbas" que perjudican el crecimiento y desarrollo de los cultivos por robar a estos aquellos minerales y sustancias necesarias para su desarrollo. Alguno de estos productos tienen un alto componente tóxico. Se habla, también, de efectos dañinos al medio ambiente por la desaparición, no sólo de la flora, sino también de la fauna que necesita de aquella flora para subsistir.

3. **Herbécidas.** Se dirigen a la desaparición de los posibles hongos parásitos que puedan existir en los terrenos cultivados. El elemento principal de que están compuestos la mayor parte de estos productos es el mercurio. Se dice que herbécidas preparados a base de mercurio han dado lugar a casos de envenenamiento (63).

Otro grupo de productos usados habitualmente en el campo, es el formado por los abonos. Su uso se dirige a aportar a la tierra los minerales y alimentos necesarios para obtener unos mejores rendimientos de la misma. Sus efectos negativos se manifiestan en el suelo, en el subsuelo, en el aire y en el agua. Se dice que contribuyen al aumento de nitratos en el agua, a su estratificación por el abuso de fosfatos en su composición. La utilización de los abonos en el cultivo de las tierras es fundamental, constituyendo una aportación inestimable de minerales a la composición de la tierra. Ha sido el abuso que se ha hecho de los mismos lo que ha determinado la posible contaminación que de ellos se deriva.

En este tercer grupo, en su conjunto, nos encontramos con la misma situación derivada de los aterramientos de las zonas húmedas. Se podría a la vista del art. 92 LA, calificar la utilización de dichos productos como vertidos cuando su uso abusivo produzca un perjuicio grave a la salud pública o pudieran perjudicar las condiciones de vida animal. La calificación, no cabe duda, que resultaría un poco forzada. Revelador, en este sentido, se muestra el Reglamento de Residuos Tóxicos y Peligrosos (64), el cual, al enumerar en el ANEXO I "el sistema de identificación de residuos tóxicos y peligrosos", recoge unas tablas numeradas del 1 al 7, las cuales proporcionan la forma de calificar e identificar a los mencionados productos. En la tabla 6 en la que se enumeran la actividad agrícola, a través de los diferentes cultivos en que aquélla puede consistir. Sin entrar en el análisis de residuos tóxicos y peligrosos que consideramos es forzar la situación y entrar en situaciones extremas, la conclusión que sí se puede extraer de la incorporación a la Tabla de determinados cultivos es que el peligro está latente, si no se toma conciencia por los agricultores del problema y se adoptan las medidas necesarias tendentes a evitar que la situación se prolongue y empeore.

Una de las alternativas por parte de los empresarios agrarios es dedicarse a la producción de los llamados "ecoproductos" (65) Tema que se trata más adelante, a propósito de los efectos nocivos para la salud.

2.- Efectos nocivos para la salud pública

Ya apuntábamos en el epígrafe anterior al tratado de los distintos productos químicos al medio ambiente, el peligro que para la salud pública podría representar la utilización masiva e indiscriminada de aquéllos, con efectos claramente perjudiciales para la salud cuando se utilizaran productos con componentes altamente tóxicos o sus usuarios desoyeran las recomendaciones que en los prospectos de los mismos se dieran para su utilización.

Los consumidores sensibles a la información que se

suministra en relación con los perjuicios y efectos nocivos que los productos fitosanitarios pueden llegar a producir, prefieren adquirir productos que ofrezcan garantías en cuanto a la conservación ambiental, ya que, lógicamente, de dicha conservación se debe derivar una mayor pureza del producto.

La protección del consumidor y usuario se recoge en el art. 51 CE, a través de la defensa a la salud, la seguridad y los legítimos intereses económicos de aquéllos. Defensa y protección de consumidores que se constituye como un mandato dirigido a los poderes públicos, mandato que se cumple con la publicación de la Ley 26/1984, de Defensa de Consumidores y Usuarios, de 19 de julio (66).

Uno de los principios capitales de la mencionada ley lo constituye la ausencia de riesgos que para la salud o seguridad de los consumidores o usuarios debe desprenderse de los productos puestos en el mercado a su disposición.

Mención especial merece el art. 4.2. de la citada ley, en el que se señala textualmente:

"Los fertilizantes, plaguicidas y todos los artículos que en su composición lleven sustancias tóxicas, cáusticas, corrosivas o abrasivas deberán in envasadas con las debidas garantías y llevar de forma visible las oportunas indicaciones que adviertan del riesgo de su manipulación".

El apartado 3 del mismo artículo, se refiere a una serie de previsiones que, podemos decir, se han hecho realidad con la legislación de residuos tóxicos y peligrosos a la que ya hemos referido. Con la redacción del artículo transcrito se pone de manifiesto el carácter tóxico de los productos fitosanitarios, ya que al enumerar fertilizantes y plaguicidas los equipara "a posteriori" con otras sustancias cuya composición sea a base de elementos tóxicos, corrosivos, etc.

De toda esta toma de conciencia, ya por los particulares (a los que nos referimos antes), ya por los poderes públicos (con la plasmación en diferentes normas del riesgo que los mencionados productos pueden acarrear), surgen los llamados "Ecoproductos".

Siguiendo al Prof. MARTIN MATEO, los ecoproductos los podemos definir como "aquellos productos que se presentan en el mercado con garantías ambientales positivas o que al menos suponen en términos comparativos un progreso en relación con otros similares ya existentes" (67).

La mayor demanda que por los consumidores se está haciendo en los últimos tiempos de estos productos ecológicos conduce a la CEE a dictar un Reglamento sobre la producción agrícola ecológica (68). En los considerandos que conducen a la adopción de dicho Reglamento se exponen las ventajas que de dicha producción se esperan obtener. Entre otras:

- La utilización menos intensiva de la tierra que puede por tanto desempeñar un cometido en el marco de la reorientación de la política agraria común.

- Importantes restricciones en la utilización de fertilizantes y pesticidas con efectos nocivos para el medio ambiente o que dan lugar a la presencia de residuos en los productos agrarios; con la posibilidad de que en un futuro se establezcan los principios que regulen la autorización de productos que puedan utilizarse en este tipo de agricultura.

- Prácticas de cultivo variadas y reducción del aporte de abono a cantidades limitadas, así como de sustancias poco solubles.

El Reglamento se aplicará a aquellos productos que vayan a llevar referencias a la producción ecológica. Dichos productos habrán de observar en su producción las normas establecidas en los arts. 6 y 7 del mismo, desarrollados en los Anexos 1 y 2 del Reglamento (69). Los productos quedan su-

63) ROELANTS DU VIVIER, cit. pág. 27. Se refiere este autor el caso de envenenamiento que tuvo lugar en Ira en 1956, señalando que probablemente aquel envenenamiento lo fuera a causa de haber consumido harina fabricada con sustancias compuestas por un alto porcentaje de mercurio.

64) Reglamento cit. nota 61.

65) MARTIN MATEO, cit. pág. 402-405.

66) VATTIER FUENZALIDA, S., "El agricultor ante la Ley de Protección a los consumidores", Revista de Derecho Agrario y Alimentario, núm. 3-4, Enero - Julio 1986.

67) MARTIN MATEO, "Derecho Ambiental", ya cit. pág. 402 ss.

68) REGLAMENTO (CEE) N° 2092/91 del Consejo de 24 de junio. Diario Oficial de las Comunidades Europeas N° L 198/1 de 22 de julio de 1991.

69) Se establece un período de preparación de los terrenos que se vayan a destinar a la producción de este tipo de cultivos; se establecen

jetos a un sistema de control, con indicación en el etiquetado de la conformidad de dicho control. Estableciéndose la libre circulación de estos productos por los países de la CEE.

Con toda la normativa que se ha ido dictando en esta materia, el objetivo que se persigue es el de alertar al consumidor y proceder a su defensa mediante una información adecuada, facilitando en el mercado productos, cuya demanda cada vez es mayor por la toma de conciencia del problema, por parte de los ciudadanos.

Sin embargo, el problema no está en vías de desaparición, y no lo está, no por los efectos contaminantes que la actividad agrícola pueda ejercer sobre su entorno, sino por los propios efectos que dicho entorno produce en la agricultura.

Por otra parte, no hay por qué exagerar las condiciones, ni las circunstancias que envuelven la actividad agrícola. Admitiendo la degradación del suelo y demás elementos físico-ambientales que el ejercicio de la agricultura lleva consigo, lo que habría que analizar es si esa degradación sobrepasa los límites tolerables de deterioro por aquél ejercicio. Como se decía en la Introducción, todo será cuestión de encontrar el equilibrio adecuado y serán razones de oportunidad dentro del marco del interés general las que habrán de señalar dicho equilibrio. No se puede olvidar que la actividad agrícola constituye uno de los sectores económicos fuertes de nuestro país, del cuál viven un número abundante de personas. Personas para las que, además, es la agricultura el único medio de vida.

Si como decía el Prof. LOPEZ RAMON (70), la modernización pasa por el concepto de educación, transformación de hábitos, usos y mentalidades, será la formación de los agricultores una de las vías para llegar a eliminar posibles técnicas abusivas que en el campo venga dándose en la actualidad. Otra medida complementaria de la anterior sería la de prohibir la distribución de aquéllos productos químicos que produzcan alteraciones en la composición de la tierra, así como, de aquéllos cuyos efectos nocivos extralimitan el efecto principal para el que son utilizados.

Pero, aún cuando, se adopten todas las medidas dirigidas a un menor deterioro del ambiente por efecto de la actividad agrícola, no por ello, dicha actividad se realizará en su grado de pureza alcanzable. Me explico, para la producción agrícola un elemento fundamental es el agua y si la contaminación de las aguas por agentes extraños a la actividad agrícola es un hecho cada vez más frecuente, la agricultura, deviene así, sujeto pasivo, receptor de contaminación, con los perjuicios subsiguientes para la misma.

BIBLIOGRAFIA

- ALZAGA VILLAAMIL, O. "La Constitución Española de 1978" (comentario sistemático), Madrid 1978.

- DEL SAZ, S. "Aguas superficiales, Aguas públicas" (Marcial Pons), Madrid 1990.

- ESCRIBANO COLLADO Y LOPEZ GONZALEZ, "El medio Ambiente como función administrativa", R.E.D.A. núm. 26.

- GUAITA, A. "Derecho Administrativo. Aguas. Montes. Minas", (Civitas), Madrid 1986.

- GONZALEZ PEREZ, "Comentarios a la Ley de Aguas" Madrid 1987.

- LOPEZ MUÑIZ, J.L., Revista de Derecho Agrario y Alimentario, sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas, en materia de Agricultura.

- LOPEZ MUÑIZ, J.L., Revista de Derecho Agrario y Alimentario, sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en materia de Agricultura.

- LOPEZ RAMON "Derecho Administrativo Económico" T. II, (La Ley), Madrid 1991.

- MARTIN MATEO, R. "Derecho Ambiental" V.I. (Trivium), Madrid 1991. "Jurisprudencia Ambiental del Tribunal Supremo Español desde el cambio político" R.A.P. núm 108.

- MENENDEZ REXACH, "Ley de Aguas: análisis de la Jurisprudencia Constitucional", Coordinador: Armando Salvador (MAP), Madrid 1990.

- ROELANTS DU VIVIER, F., "Agricultura Europea e Ambiente", (E. Borla), Roma 1988.

- SANZ JARQUE, J., "Derecho Agrario", Rioduero, Madrid 1975.

- SOSA WARNER, F., "Responsabilidad de la Administración en un supuesto de contaminación de aguas", R.E.D.A. núm. 12.

- VATTIER FUENZALIDA, C., "El agricultor ante la Ley de protección a los consumidores", R.D.A.A. núm 3-4, Enero-junio 1986.

- VERCHER NOGUERA, A. "Comentarios al delito ecológico", Madrid 1986.

- STANLEY JOHNSON Y GUY CORCELLE, "La otra Europa verde".

DOCUMENTACION

- "Politiques de l'Agriculture et l'Environnement: possibilité d'integration", OCDE 1989.

- Ponencias presentadas en el Congreso celebrado en Rouan en Octubre de 1991, sobre "El Agua y la Agricultura".

- REGLAMENTO (CEE) Nº 2092/91 del Consejo de 24 de junio. Diario Oficial de las Comunidades europeas Nº L 198/1 de 22 de julio de 1991.

medidas para la fertilización y el desenvolvimiento de la actividad biológica del suelo, a fin de mantenerlas o incrementarlas, según los casos; incorpora aquellas formas en que habrá de luchar contra enfermedades, parásitos y malas hierbas. Se incorpora una lista de fertilizantes, a bonos y plaguicidas que podrán ser usados.

70) LOPEZ RAMON, R. ya cit. pág. 293

NACIONAL

LEY 1/1992, de 10 de febrero, de Arrendamientos Rústicos Históricos.

JUAN CARLOS I
REY DE ESPAÑA

A todos los que la presente vieren y entendieren,

Sabed: Que las Cortes Generales ha aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente Ley:

EXPOSICION DE MOTIVOS

La denominación de arrendamientos rústicos históricos se ha empleado, tradicionalmente, para designar aquellos arrendamientos anteriores al Código Civil y los que se concertaron con anterioridad a la publicación de la Ley de 15 de marzo de 1935, siempre que, tanto en uno como en otro caso, el actual arrendatario traiga causa del primitivo arrendatario.

No obstante, teniendo en cuenta lo establecido en la Ley 83/1980, de 31 de diciembre, de Arrendamientos Rústicos, y en la Ley 1/1987, de 12 de febrero, por la que se prorrogan determinados contratos de arrendamientos rústicos y se establecen plazos para el acceso a la propiedad, en cuanto al ejercicio por el arrendatario del derecho de adquisición forzosa, se deben también considerar como arrendamientos rústicos históricos aquellos que hayan sido concertados con anterioridad al 1º de agosto de 1942, siempre que la renta hubiera sido regulada por una cantidad de trigo no superior a 40 quintales métricos y en los que la finca venga siendo cultivada personalmente por el arrendatario.

La Ley 83/1980, de 31 de diciembre, estableció el derecho de los arrendatarios de los arrendamientos históricos a acceder a la propiedad de las fincas arrendadas, estableciendo para el ejercicio de tal derecho determinados plazos, según se tratara de arrendamientos anteriores a la publicación de la Ley de 15 de marzo de 1935 (disposición transitoria primera, regla tercera) o anteriores al 1º de agosto de 1942

(artículo 99).

La Ley 1/1987, de 12 de febrero, prórroga por un período de cinco años a partir del vencimiento respectivo los arrendamientos rústicos vigentes que se hubieren concertado con anterioridad a la Ley de 15 de marzo de 1935, siempre que el arrendatario sea cultivador personal, pudiendo éste, durante el tiempo de prórroga, hacer uso del derecho de acceso a la propiedad en los términos establecidos en el artículo 98 de la Ley de Arrendamientos Rústicos; y establece para arrendamientos anteriores al 1º de agosto de 1942, regulados en el artículo 99 de esta Ley, que el derecho de acceso a la propiedad podrá ejercitarse por el arrendatario durante el segundo período de prórroga legal.

Estando próxima la finalización de estos períodos, las Comunidades Autónomas y las Organizaciones Agrarias han puesto de manifiesto los graves problemas sociales que en determinadas zonas se producirían si no se adoptan medidas legislativas que resuelvan definitivamente las cuestiones que plantean los arrendamientos rústicos históricos, ya que sólo volver a prorrogar los contratos únicamente serviría para aplazar los problemas, pero no para resolverlos.

La presente Ley prórroga estos arrendamientos por un único y último período, durante el cual el arrendatario podrá ejercitar el derecho de acceso a la propiedad y parte del principio de que en el actual valor de las fincas arrendadas han contribuido, de forma notable, el arrendatario y sus ascendientes mediante su cultivo a lo largo de varias generaciones.

Por ello, para la determinación del precio de las fincas arrendadas, en el caso de que el arrendatario ejerce el derecho de acceso a la propiedad, se establece que el mismo se fijará por la media aritmética entre la valoración catastral y el valor en venta actual de fincas análogas por su clase y situación en el mismo término municipal o en la comarca.

Por la misma razón de justicia distributiva se dispone que cuando el

arrendatario deje, a requerimiento del arrendador, las fincas libres y a disposición del arrendador al finalizar el año agrícola en el que se extingan los contratos de arrendamientos, tendrá derecho a una indemnización en función del valor de dichas fincas, cuya cuantía se fija en la forma indicada en el párrafo anterior.

Por otra parte, y por razones fundamentalmente sociales, se prorrogan, en determinados, por la avanzada edad del arrendatario, los contratos de arrendamiento, y se permite a éste y a su cónyuge continuar en el arrendamiento de la casa de labor; si esta constituyera su vivienda habitual, hasta que fallezcan.

Artículo 1. Ambito de aplicación

1. A los efectos de esta Ley se consideran arrendamientos rústicos históricos:

a) Los anteriores al Código Civil cuyo arrendatario traiga causa de quien lo fuera a la publicación de dicho cuerpo legal.

b) Los concertados con anterioridad a la publicación de la Ley de 15 de marzo de 1935, cuando el arrendatario sea cultivador personal.

c) Los anteriores al 1º de agosto de 1942, cuya renta hubiera sido regulada por una cantidad de trigo no superior a 40 quintales métricos y en los que la finca venga siendo cultivada personalmente por el arrendatario.

2. No se perderá la consideración de arrendamientos rústicos históricos, que podrá acreditarse por cualquiera de los medios de prueba admitidos en derecho, por el hecho de que las partes establecido algún pacto que modifique la renta u otros elementos o condiciones del contrato primitivo, siempre que se mantenga constante el arrendamiento sobre todas o parte de las fincas primitivamente arrendadas.

Artículo 2. Prórroga

1. Los arrendamientos rústicos históricos, a los que se refiere el artículo