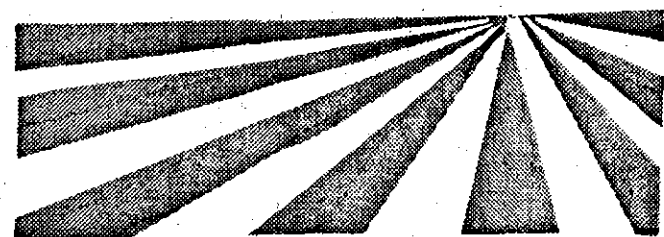


**agro
consulting, s.l.**



Asesoramiento para compras e inversiones y fincas rústicas.

Estudios de valoración y divisiones de fincas rústicas.

Estudios técnicos y económicos de mejoras territoriales e industrias agroalimentarias.

Estudios de financiación y de viabilidad económica

Asesoramiento en gestión, y contabilidad de empresas agrarias

Santa Engracia, 15, 2.º izqda. 28010 Madrid. Teléfs. 447 25 09 — 447 29 50 y 448 01 10.

Telex 42890 ETIF E

DERECHO AGRARIO Y ALIMENTARIO

Año IX N.º 21-22 — Abril - Diciembre 1993



REVISTA DE DERECHO AGRARIO Y ALIMENTARIO

SUMARIO

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 IX - N^{OS} 21 - 22
ABRIL - DICIEMBRE 1993

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. Don Alberto Ballarín Marcial. *Notario de Madrid*. Vicepresidente. D. Juan José Sanja Jaques. *Catedrático de Derecho agrario y Sociología de la Universidad Politécnica de Madrid*. Consejeros. D. Antonio Agundez Fernández. *Magistrado del Tribunal Supremo*. Don Carlos Barrios Santos. *Profesor de Investigación del C.S.I.C.* D. Francisco Corral Dueñas. *Registrador de la Propiedad*. D. Francisco Cuenca Anaya. *Notario*. D. Fernando Garrido Falla. *Catedrático de Derecho administrativo de la Universidad Complutense*. D. Marcelino Gavilán 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. Málquez. *Profesor titular de Derecho civil de la Universidad de Barcelona (Pedralbes)*. D. Sebastián Martín Rejonillo. *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 Herrero. *de Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado*. D. Carlos Vázquez Cantero. *Abogado*. Secretario. D. José María de la Cuesta Sáez. *Profesor titular de Derecho civil de la Universidad de Valladolid*.

DIRECTOR D. José María de la Cuesta Sáez

1985, Revista de Derecho agrario y Alimentario

Edita EDIASA
Ayala, 20
28001 MADRID

Dirección. General Ruiz, 1, 2º C
47004 VALLADOLID

Administración
Ayala, 20
28001 MADRID

Telfos.: 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.

PARTE I DERECHO AGRARIO GENERAL

EDITORIAL

ESTUDIOS

MARIA EUGENIA SERRANO CHAMORRO. Las unidades mínimas de cultivo. 3

DOCUMENTACION

JAVIER OLIVAN DEL CACHO. La aplicación práctica de la Ley aragonesa de Medidas de Ordenación Integral del Somontano del Moncayo. 9

Conclusiones del XVII Congreso Europeo de Derecho Rural. 14

LEGISLACION

(A cargo de J.M. DE LA CUESTA)

Se homologa el contrato tipo para este año. 17

Derechos a la prima por vaca nodriza. 17

Comunicación de la comisión sobre el control de residuos en las carnes y en especial hormonas, beta-agonistas y otras sustancias. 19

Ayudas en el sector del tabaco. 20

Contrato de tabaco. 21

JURISPRUDENCIA

(A cargo de J.M. DE LA CUESTA)

Arrendamientos rústico. Acceso a la propiedad. Error en la apreciación de la prueba. Calidad de cultivador personal. (Sentencia de 28 de Mayo de 1993) 22

Arrendamiento rústico. Acceso a la propiedad. Error en la apreciación de la prueba. Relatividad de los contratos. Profesional de la agricultura. (Sentencia de 3 de Julio de 1992) 23

Arrendamiento rústico. Aprovechamiento posteriores a la expiración del plazo contractual. Error en la apreciación de la prueba. Aplicabilidad a la obligación de restituir de las normas sobre el incumplimiento. (Sentencia de 17 de Febrero de 1993) 24

Arrendamiento rústico anterior al Código civil. Acceso a la propiedad por el arrendatario. Novación extintiva por aumento de la renta. (Sentencia de 4 de Mayo de 1993) 25

DICTAMENES

ALBERTO BALLARIN MARCIAL. 28

BIBLIOGRAFIA

J.M. DE LA CUESTA. El culti-

vador personal en la Ley de Arrendamientos Rústicos, col. Jurisprudencia Práctica, un vol. de 60 págs. Tecnos. Madrid, 1993. 32

F. CORRAL DUEÑAS. Derecho agrario. Lecciones para un curso.- Volumen III. Parte especial. Valladolid, 1993. Un tomo de 371 págs. 32

J.M. DE LA CUESTA. Autonomía, Agricultura e Desarrollo de Galicia. Ed. Fundación Universitaria de Cultura, un vol. de 312 pp. Lugo 1992. 33

La riforma dei contratti agrari dopo dieci anni Bilanci e prospettive. (Atti del convegno Pavia 17-19 Settembre 1992). Ed. del Istituto di diritto agrario internazionale e comparato, n. 21, un vol. de 442 pp. Giuffrè, Milán, 1993. 34

J. MIGUEL LOBATO GOMEZ, T., Derecho veterinario: Epizootias y sanidad animal, Marcial Pons-Universidad de León, Madrid, 1993, 196 pp. 34

ALBERTO BALLARIN MARCIAL. Manual de Derecho Agrario. Fernando P. Brevia. Buenos Aires 1992. 35

PARTE II DERECHO AGRARIO COMUNITARIO EUROPEO

ESTUDIOS

J.J. DE VAL ARNAL. La Reforma de la Política Agraria Comunitaria, una reconversión encubierta del sector. 38

JUAN ANGEL MAIRAL LACOMA. La Política de desarrollo de las zonas desfavorecidas y de montaña en la Comunidad Europea. 44

ISABEL CARO-PATON CARMONA. La protección de los consumidores en la PAC: en particular, el reglamento 2029/91 sobre la producción agrícola ecológica. 49

LEGISLACION

M^{LORETO} USERO MILLAN. Legislación aparecida en el diario oficial de las Comunidades Europeas (doce) entre Marzo y Mayo de 1993. 64

JURISPRUDENCIA

ESTEBAN PERALTA LOSILLA. Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en materias agrarias. 74

BIBLIOGRAFIA

ESTEBAN PERAL LOSILLA y JUAN ANGEL MAIRAL LACOMA. Base de datos "Mundo Rural" de la Comunidad Europea. 78

EDITORIAL

Este tercer número del año 1993 publicado y distribuido regularmente en diciembre, continua el sistema de distinguir Derecho agrario general y Derecho agrario comunitario. Empieza con un estudio muy práctico, de acuerdo con la orientación que debemos mantener, de las Unidades Mínimas de Cultivo, con reseña de la legislación autonómica. Este tema es de los pendientes de reforma (véase el anteproyecto de Ley de Modernización de la Agricultura publicada en el número 20 de la Revista). La tendencia está clara: aumentar la superficie de la U.M.C. ya que pueden parecer ridículos los módulos actuales. El aspecto jurídico más importante tratado por la autora es el de la nulidad, es decir, el de los efectos de la infracción de esa normativa.

El artículo siguiente en el Capítulo de Documentación versa sobre algo tan concreto como esa ordenación de una comarca del Moncayo; nos enseña mucho sobre la emergencia de nuevos problemas en relación con el Mundo Rural y con el Medio Ambiente.

Siguen las habituales secciones a las que hemos añadido las de Dictámenes, para insistir en la orientación más práctica de la Revista.

En la parte de Derecho agrario comunitario van tres interesantes artículos, una reseña de legislación -que nos permitir comprobar el número de disposiciones que se han dictado en tres meses- y la Jurisprudencia.

ANUNCIO

El Congreso patrocinado por la C.A. de Madrid que se proyectaba para diciembre ha sido pospuesto para el próximo mes de Marzo.

LAS UNIDADES MINIMAS DE CULTIVO

M^a Eugenia SERRANO CHAMORRO

- I.- LAS UNIDADES MINIMAS DE CULTIVO.
- II.- ANTECEDENTES DE LAS UNIDADES MINIMAS DE CULTIVO.
- III.- EXTENSION DE LAS UNIDADES MINIMAS.
- IV.- EFECTOS DEL REGIMEN DE UNIDADES MINIMAS DE CULTIVO.
- V.- LAS UNIDADES MINIMAS DE CULTIVO EN LA LEGISLACION AUTONOMICA.
 - A) CATALUÑA.
 - B) MADRID.
 - C) GALICIA.
 - D) CANTABRIA.
 - E) CASTILLA Y LEON.
- VI.- JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO EN ESTA MATERIA.
- VII.- BIBLIOGRAFIA.

I.- LAS UNIDADES MINIMAS DE CULTIVO.

El Estatuto jurídico de la propiedad, tuvo en cuenta el régimen jurídico de la propiedad rústica, respecto de la cual, el progresivo intervencionismo estatal y las consiguientes limitaciones legales de su contenido, acordadas en función de la productividad y de otras razones sociales, manifiestan clara y eficazmente la diferenciación de un estatuto jurídico propio. (1)

Como dice el profesor Lacruz: "la especificidad de la reglamentación de la propiedad de la tierra tiene su razón de ser en la intervención estatal, que, a su vez, se justifica por ser aquella una fuente esencial de recursos para la comunidad y precisamente una fuente limitada por la escasez del suelo disponible y la relativa inelasticidad de la producción agraria y, todavía más, por ser la tierra un instrumento de producción y simbolizar su dominio una larga tradición de opresión económica y de lucha social". (2)

Las peculiaridades del régimen de la propiedad de la tierra, que se pueden resumir, en la idea de la efectividad de su destino al más adecuado cultivo a través del ejercicio de una actividad económica empresarialmente organizada, se pueden plantear, en un sistema político-jurídico de planificación económica (3), en el cual la intervención pública se propone conseguir, a través de límites y controles en relación al uso y a la apropiación de la tierra, una mejor explotación de la misma, tanto desde

el punto de vista económico como social. Se conjuga, pues, una combinación de intereses públicos y privados, presentando la propiedad de la tierra aspectos de carácter autónomo y peculiaridades que demuestran la especialidad de la normativa jurídico-agraria.

La legislación vigente dicta una serie de normas que intentan asegurar el destino de los bienes rústicos a la explotación agraria, ya sea a través de su mantenimiento como tales, ya mediante la preservación de su capacidad productiva o ya exigiendo su efectivo aprovechamiento. El legislador, desde antiguo se preocupaba de que las fincas calificadas como suelo rústico mantuviesen su natural capacidad productiva en orden a su aprovechamiento agrario (4) y en esta dirección se colocan una serie de disposiciones que, suponen frecuentemente la imposición de obligaciones relativas a las modalidades de la explotación de la tierra y de su destino productivo y, la realización de obras o mejoras. (5)

Se puede indicar como instrumento con que la legislación especial agraria intenta lograr el mantenimiento o la formación de una adecuada base territorial que consiente una explotación viable y eficiente, el establecimiento de la unidad mínima de cultivo; procedimiento, por lo tanto al estudio en concreto de estas unidades mínimas de cultivo en nuestro derecho. (6)

II.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA UNIDAD MINIMA DE CULTIVO.

En España, lo mismo que en Italia, la idea de la unidad mínima de cultivo viene de la mano de la "reforma fundiaria", introduciéndose con la Ley de Concentración Parcelaria de 20 de noviembre de 1952 (art. 9), teniendo su primer desarrollo legislativo con la Ley 15 de Julio de 1954, sobre fijación de unidades mínimas de cultivo. (7)

Fueron objeto de desarrollo por el Decreto de 25 de marzo de 1955, que fija las unidades mínimas de cultivo para todo el territorio nacional, distinguiendo según se tratase de secano o de regadío.

Posteriormente, la O.M. de 27 de mayo de 1958, que completa el anterior, fija la unidad mínima de cultivo por provincias.

Hay que tener en cuenta, que un Decreto de 22 de Septiembre de 1955, establecía la posibilidad de que el Ministerio de Agricultura pudiese reducir los límites mínimos de la unidad mínima de cultivo, en algunos supuestos en los que la "aplicación rígida de los límites

mínimos condujera a situaciones de indivisibilidad que en rigor están fuera de las previsiones y de la intención de Unidades del Cultivo".

Posteriormente se publicó la Ley de Explotaciones familiares indivisibles de 14 de abril de 1962, que prevé la fijación, en todo el territorio nacional, de la superficie correspondiente a las explotaciones familiares, en cada provincia, superficie que sustituirá automáticamente a la unidad mínima de cultivo señalada por la ley del 54; proyectando la protección de la unidad mínima no sobre la finca, sino sobre la explotación, ya que al hablar de explotaciones, lo único que trata de defender y amparar es el tráfico de fincas rústicas (8). Sin embargo se puede decir que esta regulación apenas ha tenido aplicación, salvo en las normas concretas que se refieren a la indivisibilidad de las fincas (art. 6).

La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, (en la que se dispuso la ordenación y sistematización en un único texto legal de varias leyes que se relacionan y de cualesquiera otras de carácter general y de igual rango relativas a la colonización, ordenación rural o concentración parcelaria) regula las unidades mínimas de cultivo en los artículos 4 a 48, volviendo en parte al criterio de la Ley de 15 de julio de 1954.(9)

La Ley de 15 de julio de 1954 que regía las unidades mínimas de cultivo, así como el artículo 73 de la Ley de Concentración Parcelaria que regulaba la unidad mínima de cultivo en zona concentrada, quedaron derogados por la disposición final derogatoria de la Ley de Reforma y Desarrollo de 1973, (10) que contiene además, la novedad de refundir el régimen de las unidades mínimas, sin distinción entre zonas concentradas y aquellas que no lo estuvieran. (11)

La finalidad de esta última ley, en lo concerniente a esta materia, es combatir el excesivo fraccionamiento de la propiedad rústica, pero así como la concentración parcelaria constituye un medio corrector de dicho fraccionamiento, el régimen de unidades mínimas de cultivo es una medida preventiva. (12).

III.- EXTENSION DE LAS UNIDADES MINIMAS

Para consentir su explotación viable y eficiente, las fincas no han de bajar de unas dimensiones mínimas. (13). Con este objeto, la Administración puede fijar la unidad mínima de cultivo para cada zona o comarca, según se trate de secano o de regadío. (14) Por Decreto del Gobierno, dictado a propuesta del Ministerio de Agricultura, previo proyecto del IRYDA (15) elaborado a la vista de los informes de la Delegación Provincial de Agricultura y de la Cámara Oficial Sindical Agraria, se señaló y revisó la extensión de la unidad mínima de cultivo para secano y para el regadío de las distintas zonas o comarcas de cada provincia. (16)

Dicha extensión es la suficiente para que las labores fundamentales, utilizando los medios normales de producción, se puedan llevar a cabo con un rendimiento satisfactorio, teniendo en cuenta las características de la agricultura en la comarca. (art. 43,2 L.R.D.A.).

El criterio utilizado para indivisibilidad de las unidades agrarias, traduce al plano jurídico, según opinión de De los Mozos, no sólo la preocupación por conservar lo realizado, mediante la actuación o la intervención pública, sino también el criterio económico de la unidad óptima de cultivo, criterio necesariamente cambiante y que resulta difícil de delimitar, por ello se traduce únicamente en el plano jurídico como simple unidad mínima, sirviendo en nuestro derecho, en la práctica, como instrumento de reforma fundiaria, descansando más sobre la unidad de cultivo (punto de vista laboral), que sobre la unidad de rendimiento (punto de vista

estrictamente económico), aunque se hayan hecho algunos esfuerzos en este sentido.

Siguiendo a Peña Bernaldo de Quirós (17), podemos decir que las fincas indivisibles no son sólo las fincas iguales o inferiores a la unidad mínima de cultivo. La unidad mínima de cultivo es un concepto métrico que determina la relativa indivisibilidad de todas las fincas. Consiste en aquella extensión de propiedad mínima permitida en las resultas de cualquier división o segregación de una finca. Esto determina:

1.- Que no sólo son indivisibles las fincas que miden una unidad mínima de cultivo o menos, sino todas las que tengan extensión inferior al doble de la unidad mínima de cultivo.

2.- Que las demás fincas, por grandes que sean, no pueden dividirse sino respetando la unidad mínima de cultivo.

La Sentencia de 10 de mayo de 1980 había entendido que, habiéndose fijado la unidad mínima de cultivo por O.M. de 27 de mayo de 1958 y siendo cometido del Gobierno, por determinación de la L.R.D.A., señalar y revisar su extensión, aquella disposición había de considerarse, por su falta de actualización, como derogada, por lo que debía entenderse que se carecía de disposición delimitadora que posibilitase la aplicación de las referidas normas legales, ante el incumplimiento gubernamental de las previsiones indicadas. (18) Antes estas circunstancias, diversas Comunidades Autónomas han fijado ulteriormente para su territorio la extensión de la unidad mínima agraria. (19)

IV.- EFECTOS DEL REGIMEN DE UNIDADES MINIMAS DE CULTIVO.

Las parcelas de cultivo de extensión igual o inferior a la unidad mínima tendrán la consideración de indivisibles. La división o segregación de una finca rústica sólo será válida cuando no de lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo. No obstante, se permite la división o segregación:

a) Si se trata de cualquier clase de disposición en favor de propietarios de fincas colindantes, siempre que como consecuencia de la división o segregación no resulte un mayor número de predios inferiores a la unidad mínima de cultivo.

b) Si la porción segregada se destina de modo efectivo dentro del año siguiente, a cualquier género de edificación o construcción permanente, o fines industriales o a otros de carácter no agrario. (20)

c) Si los predios inferiores a la unidad mínima de cultivo que resulten de la división o segregación se destinan a huertos familiares de las características que reglamentariamente se determinen. (21)

El artículo 73 de la anterior Ley de Concentración de 1962, sancionaba con nulidad absoluta cualquier acto de división por debajo de la unidad mínima de cultivo fijada para los precios concentrados, rigiendo una tónica muy distinta respecto del régimen general de las unidades mínimas, ya que en éste no eran nulas dichas divisiones, sino que de ellos se derivaba la consecuencia de hacer un derecho de adquisición a favor de los propietarios de fincas colindantes.

La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario es más extensa en cuanto que comprende ambos tipos de fincas -concentradas o no-, sin distinción alguna, al decir en su artículo 44 que la división o segregación de una finca rústica sólo será cuando no de lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo.(22)

Por el contrario, la Ley actual sanciona las contravenciones con menor intensidad, pues no se preceptúa una nulidad absoluta, sino que se emplea una expresión

más diluida diciendo que "solo serán válidas" las divisiones o segregaciones dentro de sus límites. (23). El artículo 73 de la Ley anterior ordenaba a los tribunales, autoridades y funcionarios, abstenerse de reconocer efectos a tales actos y contratos, prohibiendo a los notarios la autorización de documentos que pudieran contener un acto divisorio ilegal; en cambio, el artículo 47 de la nueva Ley, aplicando también a las fincas concentradas el sistema general existente en las unidades mínimas de cultivo, tras señalar que "en toda inscripción de finca rústica se expresará si es de secano o de regadío, su extensión superficial y que sólo puede dividirse o segregarse respetando la unidad mínima", sanciona de modo leve su incumplimiento, al establecer que "la inexactitud de aquellos datos no puede favorecer a la parte que ocasionó la falsedad, ni enervará, por tanto, los derechos establecidos en la ley, que podrán ejercitarse sin necesidad de anular la inscripción".

¿Cuales son los derechos ejercitables a que alude el anterior precepto?. El más importante es el retracto de los colindantes, que ya establecía la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo de 15 de julio de 1954 y que se recoge y regula en el artículo 45 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. Resumiendo, y de acuerdo con Corral Dueñas (24), el sistema establecido por la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, se configura así:

a) No hay distinción entre fincas concentradas y no concentradas a efectos de su división o segregación. (25)

b) Sólo es válido el fraccionamiento de una finca rústica cuando las nuevas no resulten inferiores a la unidad mínima que se fija por Decreto y que será aquella superficie suficiente para que las labores fundamentales puedan llevarse a cabo con rendimiento satisfactorio, según las características agrícolas de la comarca y utilizando los medios normales de producción.

c) El efecto principal de contravenir la indivisibilidad de la unidad mínima que se fija será que los dueños de las fincas colindantes tendrán el derecho de adquirirlos por el justo precio, que será determinado judicialmente para el caso de que no hubiera acuerdo entre las partes. (26)

d) Es necesario hacer constar en toda inscripción de finca rústica que sólo puede ser susceptible de división o segregación (27) respetando la unidad mínima de cultivo. (28)

e) Desde el punto de vista práctico, parece aconsejable guardar la norma de que tanto en la escritura como en la inscripción se haga constar (en el supuesto de llevarse a cabo la división o segregación) la posibilidad de los colindantes de ejercitar su derecho de adquisición, que caducará a los cinco años de realizarse la división o segregación indebida, o bien si ha transcurrido un año sin que hayan comenzado las obras o no se haya destinado la porción segregada a fines industriales o a otros no agrarios. (29). Si varios colindantes manifiestan en igual tiempo su voluntad de ejercitar el derecho de retracto y no llegasen a un acuerdo, será preferido entre ellas el que fuere dueño de la finca colindante de menor extensión.

Finalmente y por lo que concierne a las participaciones hereditarias (30), señala el artículo 46 que "a falta de voluntad expresa del testador o de convenio entre los herederos, (31) la parcela indivisible será adjudicada por licitación entre los coherederos y si todos éstos manifestasen su intención de no concurrir a la licitación, se sacará a pública subasta. Dicha indivisibilidad prevalecerá incluso contra lo establecido por el testador.

No obstante, podrá los herederos proceder a la división, pero entonces surgirá el derecho de adquisición. Cuando esto ocurriese, si se trata de herederos forzosos, no podrá el colindante ejercitar el derecho de adquisición sin hacer previamente una notificación fehaciente acreditativa de dicho propósito. Durante el tiempo de treinta días siguientes a la notificación, podrán los herederos anular la división practicada o rectificarla ajustándola a

los preceptos de la ley. Transcurrido dicho término sin haberlo efectuado, podrá el colindante ejercitar su "derecho de adquisición".

V.- LAS UNIDADES MINIMAS DE CULTIVO EN LA LEGISLACION AUTONOMICA. (32)

La Constitución vigente, en su art. 148, atribuye a las regiones autónomas la competencia sobre materia de agricultura. Sus respectivos estatutos así lo afirman.

A) CATALUÑA.

- R.D. de la Presidencia de la Generalidad de Cataluña 169/1983, de 12 de abril, sobre unidades mínimas de cultivo. Modificado posteriormente por Decreto 82/1985, de 21 de marzo. (33)

Dicho Decreto, trata de poner al día la extensión de las unidades mínimas de cultivo, como medio para preservar la integridad física de las fincas rústicas catalanas, en virtud de la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de urbanismo y de agricultura, de acuerdo con lo que disponen los artículos 9.9 y 12.1-4 de su Estatuto de Autonomía.

Su art. 1, señala que dicha normativa será aplicable solamente al suelo no programado y al suelo no urbanizable.

Se ocupa de los huertos familiares y de manera especial, del acatamiento de las normas de legalidad urbanísticas.

B) MADRID.

- La Ley 4/1984, de 10 de febrero, sobre medidas de disciplina urbanística de la Comunidad de Madrid, pretende poner coto a parcelaciones y promociones fraudulentas y caóticas que se han encubierto bajo la forma de huertos familiares.

- Por Decreto 16/1984, de 2 de febrero, la Consejería de Agricultura y Ganadería de Madrid, para el territorio de esta comunidad, la extensión de la unidad mínima de cultivo de tres hectáreas para secano y en 75 áreas para regadío.

C) GALICIA.

- En la ley de Concentración parcelaria de 14 de agosto de 1985, su art. 3,2 establece que el acuerdo de concentración obliga al titular de la propiedad a mantener indivisibles las parcelas que puedan resultar inferiores a la unidad mínima establecida.

Torres García señala que esta ley después de precisar en su art. 3 que unidad mínima de cultivo será la suficiente para que las labores mecanizadas, utilizando las medidas normales de producción, puedan ejecutarse con un rendimiento satisfactorio, no fija su extensión, por lo que habrá de estarse a lo dispuesto en la vigente Orden de 27 de mayo de 1958. (34)

D) CANTABRIA

- Ley de Cantabria 4/1990, de 23 de marzo, sobre concentración parcelaria, conservación de obras, unidades mínimas de cultivo y fomento de explotaciones rentables.

Dicha ley indica que, para conseguir la creación de unidades agrarias rentables, se hace necesario instrumentar los incentivos económicos y técnicos precisos, que estimulen a los propietarios de unidades de explotación insuficientes a incrementar el tamaño de las mismas, hasta llegar a dimensiones acordes con las exigencias y situaciones de cada momento.

El Título III de esta ley se ocupa de las unidades mínimas de cultivo, en sus arts 9 a 11, definiendo, en este artículo la unidad tipo de aprovechamiento, como aquella cuya base territorial sea suficiente para dar ocupación efectiva a su titular y cuyo margen neto de explotación sea igual o superior a la renta de referencia.

E) CASTILLA y LEON.

- Decreto 76/1984 de 16 de agosto, por el que se fija la superficie de la unidad mínima de cultivo para cada uno de los términos municipales que integran la Comunidad de Castilla y León. Este Decreto ha tomado como modelo el anteriormente visto de la Generalidad de Cataluña. En ambos se sigue un procedimiento parecido para la fijación de las unidades mínimas de cultivo: clasificar las comarcas o municipios en diversos grupos, atendiendo, al menos teóricamente, a sus análogas condiciones físicas y económicas.

De los Mozos (35), precisa "que ambas regulaciones presentan algunas diferencias de matiz, pues, mientras el D. de Cataluña parte de una división del territorio en grupos más o menos homogéneos, el de la Comunidad de Castilla y León tiene en cuenta únicamente las diferentes provincias, para diferenciar en cada una de ellas tres grupos... En ambos casos se toma como base el régimen de la unidad mínima de cultivo establecido en los artículos 43 a 48 de la L.R.D.A.

- Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de concentración parcelaria de Castilla y León.

La Disposición Transitoria Segunda declara vigente el Decreto 76/1984, de 16 de agosto, por el que se fija la superficie de la unidad mínima de cultivo para cada uno de los términos municipales que integran la comunidad autónoma de Castilla y León.

Su Título II, trata del régimen de unidades mínimas de cultivo en las zonas concentradas, arts. 9 a 15.

"Se considera unidad mínima de cultivo al mínimo de superficie que debe tener una finca para garantizar la rentabilidad del trabajo y los elementos que se incorporan a la misma" (art. 9).

Su art. 10, es fiel reflejo del art. 44 de la L.R.D.A., si bien en su apartado b) no hace referencia "a fines industriales o a otros de carácter no agrario".

El art. 11, en su párrafo 1 señala que "no producirán efecto entre las partes ni con relación a terceros, los actos o contratos, sean o no origen voluntario, por cuya virtud se produzcan la división de fincas contraviniendo lo dispuesto en el art. anterior".

Igualmente, en su apartado 4 y en el art 12 y s.s. fija normas concernientes a actos o contratos que impliquen división o segregación de fincas.

De la Cuesta (36), indica que el régimen de sanciones ha cambiado con respecto a la L.R.D.A. Ya que esta ley parece decidirse por la sanción de nulidad (arts. 11 y 14), y aunque no se diga expresamente, parece que ha de entenderse que se trata de nulidad radical en virtud del art. 6 del C.C., y que afecta a todo acto o contrato "sea o no de origen voluntario" (art. 11.1º), lo que indudablemente apunta hacia la más enérgica sanción y el más extenso ámbito posible.

VI- JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO EN ESTA MATERIA.

Corral Dueñas nos dice que en la sentencia de 10 de mayo de 1980 no hay posibilidad de aplicar la legislación de unidades mínimas de cultivo por no existir las necesarias normas complementarias, ya que fueron derogadas en 1973 por la L.R.D.A., la sentencia de 10 de marzo de 1986 parte de la idea contraria y las declara vigentes y efectivas (37)

- Sentencia de 6 de marzo de 1978. (R.765)

Se alega infracción de los arts. 44 y 45 de la L.R.D.A. en base a que no se puede producir la subrogación de una finca rústica cuando de lugar a parcelas inferiores a la unidad mínima de cultivo, motivo que no puede prosperar debiendo mantenerse la validez de la acción de retracto ya que esas parcelas están físicamente unidas a otras también cultivadas por los mismos, de forma que dada esa agrupación física y sumadas las respectivas extensiones se supera el límite legal señalado. (38)

- Sentencia de 10 de mayo de 1980. (RJA. 1792)

CDO Segundo: "La derogación de la O.M. de 27 de mayo de 1958 es consecuencia obligada de la derogación expresa de la Ley de 15 de julio de 1951; si el propósito de la nueva ley era mantenerla en vigor, lo habría así declarado expresamente".

- Sentencia de 10 de marzo de 1986.

El carácter de profesional de la agricultura debe ser invocado y probado para que sea operativo en la relación arrendaticia, siendo indispensable aquí para la acción de retracto; y al faltar en uno de los actores al menos el requisito fundamental de la profesionalidad agraria queda sin posibilidad de retraer y tal imposibilidad arrastra a los demás retrayentes proindiviso. (39) Contiene esta sentencia una larga e importante referencia a los textos legales vigentes sobre unidades mínimas de cultivo. (40)

El Fundamento 4 proclama la efectividad de las normas complementarias que fijan las unidades mínimas de cultivo para los municipios españoles comprendidos en las C.A. que señala.

- Sentencia de 5 de marzo de 1992.

La facultad de retraer que el art. 93 L.A.R. concede a los diversos arrendatarios separadamente, está supeditada a respetar las unidades mínimas de cultivo. Y no cabe sumar la extensión de dos parcelas que, por no ser contiguas, no pueden constituir una sola finca. (41)

Su Fundamento Sexto así lo señala: "Porque la facultad que a los diversos arrendatarios de una misma finca rústica concede el art. 93.1 de la L.A.R. para poder retraer separadamente la parcela o parcelas que cada uno de ellos lleve en arrendamiento, se halla legalmente condicionada a que se haga respetando las normas vigentes sobre unidades mínimas de cultivo".

BIBLIOGRAFIA

(1) VID. L. DIEZ-PICAZO y A. GULLÓN. "Sistema de derecho civil". Volumen III. 4ª Edición. Tecnos. 1977. Pag. 167.

(2) J. L. LACRUZ BERDEJO. Derechos reales. Volumen Primero. 2ª parte. Editorial Bosch. Barcelona. 1988. 2ª edición. Pag. 145.

(3) Artículo 131 de la Constitución: "El Estado mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución".

(4) VID. A. BALLARIN MARCIAL. "Estudios de derecho agrario y política agraria". Madrid. 1975. Pag.

976: "señala como fines fundamentales de la acción del estado en relación con la reforma y desarrollo agrario la creación, mejora y conservación de explotaciones agrarias de características socio-económicas adecuadas".

(5) VID. LACRUZ. Pag. 149. "El destino del suelo rústico a su explotación efectiva ha sido igualmente una constante entre las finalidades de la legislación agraria, desde la vieja y todavía vigente Ley de 5 de noviembre de 1940 de laboreo forzoso, sobre realización obligatoria de determinados cultivos y labores agrícolas... hasta recientes disposiciones que se refieren al obligado aprovechamiento de las fincas rústicas de acuerdo no sólo con su aptitud productiva sino en el grado y con la intensidad de que sean naturalmente susceptibles".

(6) VID. J. J. SANZ JARQUE. "Derecho agrario". Colección Compendios Rioduero. Fundación Juan March. Madrid. 1975. Pag. 327, sobre unidades agrarias suficientes. "La estabilidad supone el asentamiento de la empresa sobre unidades agrarias objetivas y subjetivas suficientes para asegurar la productividad, la rentabilidad y producción necesarias al nivel de vida que el agricultor, la familia campesina y el sector agrario deben mantener en relación con los demás sectores.

Entendemos por unidad objetiva aquella extensión mínima que debe tener una finca para que el trabajo sobre la misma sea rentable. Y por unidad subjetiva, la extensión mínima, en una o varias fincas, que un empresario agrícola debe disponer para el cultivo a fin de que pueda vivir al nivel de los demás sectores.

Se trata de una materia relativa, circunstancial y variable, por cuya razón no pueden ni deben establecerse con rigor dogmático ni con carácter general, sino mediante módulos, directrices y criterios al objeto de su determinación para cada caso singular o para casos, zonas o comarcas homogéneas".

(7) VID. I. MARTÍNEZ DE BEDOYA. Observaciones a la ley sobre fijación de unidades mínimas de cultivo R.C.D.E. 1955. Pag. 163 y s.s. Destaca un Proyecto de ley, como precedente de la L.U.M.C, que señalaba el límite mínimo de divisibilidad de las parcelas en 10 áreas.

(8) VID. DE LOS MOZOS. Revista de Derecho Agrario y Alimentario. Pag. 61.

(9) VID. D. ESPIN CANOVAS. "Manual de derecho civil español". Volumen II. 6ª Edición. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid. 1987. Pag. 224 y s.s." A esta finalidad miran las normas que tratan de fijar unidades mínimas de cultivo impidiendo el fraccionamiento de las fincas actuales sin respetar las extensiones mínimas".

(10) Disposición final derogatoria, deroga una serie de disposiciones y, en su ap. 2 dispone: "Quedan igualmente derogadas las disposiciones de carácter general con rango de ley relativas a la colonización, ordenación rural o concentración parcelaria, con exclusión, por tanto de las singularmente aplicables a zonas o comarcas determinadas".

Se extiende dicha disposición exclusivamente a aquellas normas referentes a estructuras agrarias de carácter general y con rango de ley, por lo que deben entenderse vigentes las complementarias de rango inferior, y entre ellas las que fijaban las superficies mínimas.

(11) VID. CORRAL DUEÑAS. R.C.D.I. 1986. Pag. 809 "En la nueva ley no hay distinción entre fincas concentradas y no concentradas, aplicando a todas el mismo régimen. "Crítica este autor la concepción legal que ha suprimido los preceptos de especial defensa de las fincas concentradas sin justificación alguna.

(12) JUAN PABLO RUANO BORRELLA. Contestaciones de Derecho Civil. Tomo III. Centro de oposiciones. Madrid. 1985.

(13) VID. J. J. SANZ JARQUE. "Más allá de la reforma agraria". Ediciones y publicaciones españolas, S.A.". Madrid. 1970. Pag. 122 y s.s., en cuanto a dimen-

sión de las explotaciones.

(14) VID. J. L. DE LOS MOZOS. "Estudios de derecho agrario (segunda serie)". Valladolid. Universidad. 1981. Pag. 36. 64.

Pag. 65: "Efectivamente, la idea de la unidad de cultivo, como simple unidad mínima, o si se prefiere como unidad óptima, es una de las más queridas del derecho agrario moderno, base de la llamada reforma fundiaria y presupuesto obligado para la denominada reforma de estructuras. Pues bien, esta idea ya aparece con toda claridad den la política indiana a propósito del régimen de las tierras realengas".

(15) VID. A. RODRIGUEZ ARANDA". La reforma agraria y el derecho". Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid. 1977. Pag. 287, 287. "Para fijar las unidades el Instituto ha de actuar en la formalización del proyecto."

(16) VID. IVO P. ALVARENGA. "Temas de derecho agrario y reforma agraria". Editorial Universitaria Centro Americana. 1.977. Pags. 139 y s.s., sobre la redistribución de la tierra.

(17) VID. M. PEÑA BERNALDO DE QUIROS. "La conservación de las unidades agrarias". Anuario de derecho civil. 1959. Pag. 955.

(18) VID. T. F. TORRES. "Cuadernos Civitas". 1986. (3569).

(19) En este sentido, DD. de 12 de abril de 1983, para Cataluña; 2 de febrero de 1984, para la Comunidad de Madrid; y 16 de agosto de 1984, para la comunidad de Castilla-León.

(20) VID. BUENAVENTURA CAMY S. CAÑETE. Ley sobre cabidas mínimas de las parcelas cultivables R.C.D.I. 1955. Pag. 406. "Verdadero acierto de ese precepto es la determinación de un plazo para la iniciación de las obras, ya que el mismo supone un complemento necesario de la excepción, con la finalidad de evitar el que se pueda burlar la ley mediante la designación de un propósito de construir, que luego no esté seguido de una realización del mismo".

(21) VID. G. GARCIA-BADELL ABADIA. "El problema de la modificación de las estructuras de las explotaciones agrícolas españolas". Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. 1969. Pag. 31 y s.s., sobre el predominio de las fincas familiares de pequeña extensión en las Naciones Occidentales de Europa.

(22) VID. F. CORRAL DUEÑAS. "El registro de la propiedad y la legislación social agraria". Centro de Estudios Hipotecarios. Madrid. 1977. Pags. 23 y s.s., en cuanto a las funciones del registro de la propiedad en la tenencia y regulación de la tierra.

(23) VID. DE LOS MOZOS. Revista de Derecho Agrario y Alimentario. Pag. 60. "se proclama en la Ley de Concentración Parcelaria una nulidad ope legis, por ministerio de la ley, que se traduce en la inoponibilidad del acto realizado en su contravención, como establece su art. 73.....".

(24) VID. F. CORRAL DUEÑAS. "La concentración parcelaria en su consideración registral". R.C.D.I. 1973. Nº 495. Pag. 364.

(25) VID. F. CORRAL DUEÑAS R.C.I. 1986 "Aunque de la nueva redacción de la Ley R.D.A parece desprenderse que no hay distinción a estos efectos entre fincas concentradas o no concentradas, entendemos que en las primeras, la división por debajo de la unidad fijada debe considerarse nula".

(26) VID. C. HERNANDEZ CRESPO. La legislación de reforma y desarrollo agrario y el registro de la propiedad. Texto refundido de dicha legislación aprobado por Decreto-ley de 12 de enero de 1973. R.C.D.I. 1973 Num. 499. Pag. 1437. Es partidario de la constancia registral de estas limitaciones, entre otras razones: "b) porque el derecho de adquisición, que en las normas se establece, no nace indiscriminadamente de toda segregación o división que provoque la aparición de una finca de

superficie inferior a la unidad mínima de cultivo, sino, de aquellas segregaciones o divisiones que por no estar sujetas de la prohibición lleven aneja como sanción la posible adquisición por los dueños de las fincas colindantes.

d) porque puede surgir la figura del tercero protegido, que impida el ejercicio de este derecho

(27) VID. F. SALAS MARTINEZ. Las unidades mínimas de cultivo y el Registro de la Propiedad R.C.D.I. 1955. Pag. 462, en lo concerniente a actos o negocios de división y segregación realizados con anterioridad a la publicación del Decreto de 25 de marzo de 1955.

(28) VID. M. GOMEZ GOMEZ. Acerca de la ley de unidades mínimas de cultivo R.C.D.I. 1955. Pag. 449 "Conforme al art. 5 de la Ley, toda descripción de finca rústica deberá contener su medida superficial, con expresión de si el cultivo a que está dedicada es de secano o de regadío. La omisión de estos requisitos en los títulos inscribibles debe de ser considerada como falta subsanable".

(29) VID. I. MARTINEZ DE BEDOYA. Pag. 173. "Se establece un nuevo retrato de colindantes a favor de los dueños de las fincas limítrofes con las parcelas que resulten de extensión inferior a la de la unidad mínima de cultivo....".

(30) VID. CAMY S. CAÑETE. Pag. 402 "Art. 4.1 establece el principio general de que la partición de herencia se realizará teniendo en cuenta lo establecido en el art. 2 sobre prohibición de surgir parcelas de cabida inferior a la mínima. Llevando la validez de este principio hasta constituir una limitación del art. 1056 del C.C., ya que añade el precepto, que su aplicación será válida "aun en contra de los dispuesto por el testador", previendo además la forma de dar solución a los supuestos en que el mismo pueda ser obstaculizado por lo dispuesto en el art. 1061 del C.C."

(31) VID. VILLARES RICO. Aspectos económico, jurídico y social de las unidades mínimas de cultivo. R.C.D.I. 1955. Pag. 440 "La proindivisión en la herencia de fincas indivisibles, o de otra cosa indivisible, no está prohibida, y existe comunidad desde el fallecimiento del causante hasta que llega la partición, y en ésta se podrá también adjudicar proindiviso la finca considerada por la

ley como indivisible".

(32) VID. Peña. Pag. 978 s.s. La cuestión en el derecho comparado. Donde se analiza el derecho italiano, francés, alemán y suizo.

(33) VID. J.M. LOBATO GOMEZ. "El régimen de unidades mínimas de cultivo en las zonas de montaña". Derecho Agrario y Alimentario. Nº 9-10 Julio-diciembre 1987. Pag. 55.

"Igualmente encontramos referencias a la unidad mínima de cultivo, en la legislación sectorial sobre agricultura de otras comunidades Autónomas, como el art. 6 de la Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria Andaluza, o el art. 3 de la Ley 10/1984, de 14 de agosto, de Concentración Parcelaria en Galicia, o el anexo I.D, núm 6, del R.D. 112/1985, de 2 de abril, del Principado de Asturias".

(34) VID. TORRES. Civitas. 1986, Pag. 3574.

(35) VID. J.L. DE LOS MOZOS. "El régimen de unidades mínimas de cultivo: estado actual de la cuestión y referencia al Decreto de la Junta de Castilla y León." Derecho Agrario y Alimentario. Nº 9-10. Julio-diciembre 1987.

(36) VID. J.M. DE LA CUESTA. Legislación agraria de Castilla y León. Derecho Agrario y Alimentario. Nº 17. Junio-diciembre 1990. Enero-diciembre 1991. Pag. 53.

(37) VID. CORRAL DUEÑAS R.C.D.I. 1986. Pag. 807 "Ante esta situación no cabría hablar de jurisprudencia, ya que para que esta exista se requieren varias sentencias idénticas y uniformes, según ha proclamado el T.S. y se establece en el número 6 del art. 1 del C.C..

(38) VID. Legislación Civil Vigente. Vol. VII. Lex Nova. DR - 432.

(39) VID. T.F. TORRES. Cuadernos Civitas Jurisprudencia Civil. 1986. Pag. 3569 s.s.

(40) VID. F. CORRAL DUEÑAS. Las unidades mínimas de cultivo ante el Tribunal Supremo. R.C.D.I. 1986. Núm. 574. Pag. 807 s.s.

En cuanto al esquema de las normas sobre unidades mínimas de cultivo, vid. pag. 808, 809.

(41) VID. Actualidad Civil. 1986 a 1989. VID. Actualidad Civil. 1992-3. Pag. 2354 s.s.

DOCUMENTACION

Javier OLIVAN DEL CACHO**

LA APLICACION PRACTICA DE LA LEY ARAGONESA DE MEDIDAS DE ORDENACION INTEGRAL DEL SOMONTANO DEL MONCAYO*

I. Introducción. II. La complejidad del proceso planificador: referencia a la planificación ambiental en la Comarca del Moncayo. III. El Decreto 114/1992, de 26 de mayo. A) Introducción. B) Referencia al régimen jurídico de las subvenciones. IV. Reflexión final.

I. Introducción

En el Simposio de Desarrollo rural correspondiente al año 1992, celebrado en este mismo lugar de Morillo de Tous, tuve oportunidad de presentar las características más importantes de la Ley Aragonesa 1/1992, de 17 de febrero, mediante una Comunicación que titulé La Ley de Medidas de Ordenación Integral del Somontano del Moncayo: un experimento legislativo de desarrollo rural(1).

En la citada Comunicación, estudiaba -sin perjuicio de los trámites legislativos- la ambiciosa filosofía de la Norma -que propugnaba, como su propio título indicaba, una actuación global- y los instrumentos que se preveían para materializar este objetivo, tanto de tipo organizativo como de planeamiento. En efecto, la Ley participaba de un método de actuación planificado a través del Programa de Ordenación Integral del Somontano del Moncayo (en lo que sigue, POM), cuya elaboración correspondía a una Gerencia, con sede en la zona (concretamente, Tarazona), que dependía sin perjuicio de su adscripción a efectos administrativos de la propia Administración autonómica- de un Consejo de Coordinación formado por un representante de cada uno de los Municipios afectados y de la Diputación Provincial de Zaragoza así como por otro de cada uno de los Departamentos de la Diputación General de Aragón (2). La Ley, en su redacción final y fruto de los avatares parlamentarios, posibilitó que, previa decisión del Consejo, pudiera invitarse a un representante de la Administración del Estado que podría tener voz, pero, en ningún caso, voto.

Las cuestiones organizativas no estarían completas, de no hacerse alusión a la vaga referencia existe en la

Ley relativa al fomento de constitución de una Mancomunidad con funciones relacionadas con la ejecución del POM. Es sabido, el importantísimo proceso de estímulo de creación de Mancomunidad con funciones relacionadas con la ejecución del POM. Es sabido, el importantísimo proceso de estímulo de creación de Mancomunidades habido en Aragón del que existen datos realmente impresionantes, siendo además la antesala de un proceso de comarcalización de mayor calado administrativo y político (3). Pues bien, el art. 12 contenía de formación de una Mancomunidad que permitiese y una mayor agilidad a la gestión del Programa.

Interesa insistir, por último, en el ámbito del POM, que era ciertamente amplio, pues, parecía el marco coordinador de actuaciones bien dispares, muchas de ellas planificadas. En efecto, la Ley preveía un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, unas Directrices Territoriales de la Comarca, un Programa de Inversiones Turísticas, y un conjunto de inversiones en infraestructuras de diverso tipo (4).

Curiosamente, no se contenían referencias, al margen de las de carácter hidrológico, al sector agrario en sentido estricto, lo cual no deja de seguir las tendencias actuales de la dinamización del medio rural que busca uno de los motores de reactivación a través de inversiones de tipo turístico. De ello, puede dar buena prueba la Iniciativa LEADER que, a pesar de estar gestionada por el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario, apenas versa sobre aspectos primarios, centrándose, por contra, en el turismo rural (5).

Con independencia de lo manifestado, el POM se convertiría en el documento que comprendería las grandes líneas de actuación en la comarca, dentro de las limitadas competencias de la Administración aragonesa, que serían desarrolladas a través de los citados programas, planes y actuaciones en general. Obviamente y a pesar de su denominación, el Programa no podría afectar, entre otras, a materias sanitarias, educativas o industriales, habida cuenta de la limitación competencial de la Comunidad autónoma de Aragón constreñida a las materias y funciones consignadas en el art. 148 de la constitución (CE). Como es sabido, la promulgación de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la Autonomía por la vía del art. 143 -que ha

* Comunicación presentada al VI Simposio de Cooperativismo y Desarrollo Rural, que tenía por título "Asociación y Derecho Rural. Aspectos prácticos." celebrado en la localidad oscense de Morillo de tous en abril de 1993.

** Profesor Doctor de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de Zaragoza.

de ir seguida de una reforma del Estatuto de Autonomía de cada una de ellas acomodada a sus planteamientos- ha dado una nueva perspectiva -no exenta en Aragón de polémicas y de manifestaciones populares multitudinarias- a la esfera de responsabilidad de estas Comunidades (6).

Con todo, las actuaciones contempladas eran ciertamente complejas, pues se pretendía aunar la planificación de algunos sectores económicos y la programación de infraestructuras con la planificación territorial y ambiental. Se trataba, pues, de una importante intervención en una comarca de montaña que, en principio, me parecía positiva y laudable. Esta consideración hizo que me refiriera a esta Ley -en la citada Comunicación- como "la primera previsión encuadrada una noción amplia de ordenación del territorio en favor de las zonas de montaña en Aragón y una de las primeras en todo el territorio nacional.

Sin embargo, en la Ley del Moncayo no todo era positivo, pues resultaba ciertamente denunciante que el objeto de la norma en cuestión se limitara a una única comarca, toda vez que existen muchísimas zonas del territorio aragonés con características similares. Era más lógica la adopción de una regla legal general -podría ser la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón, cuyo Proyecto, en aquel momento, se estaba discutiendo- que luego se aplicaría en los diferentes espacios homogéneos de la Comunidad Autónoma. Aragón, precisamente, se ha dotado de una norma sobre esta materia, con fecha 12 de noviembre de 1992, cuyo fin más importante es, sin duda, el reequilibrio territorial (7).

En las líneas que siguen se pretende únicamente comentar las dificultades de aplicación de la norma que, en buena medida, provienen de carácter improvisado y singular -por tanto, no general- con que fue concebido este instrumento legislativo.

II.- La complejidad del proceso planificador: referencia a la planificación ambiental en la comarca del Moncayo.

Los redactores de la Ley -y los que la aprobaron- eran conscientes de la dificultad de elaborar y ejecutar planes, siendo esta dificultad tanto mayor, cuanto más omnicompreensivo es el concreto plan o programa. Los ejemplos de planificaciones no actuadas son incontables. Vale la pena traer a la memoria la suerte del Plan Nacional de Urbanismo o de la mayor parte de las Directrices o Planes Generales de Ordenación del Territorio regulados en las legislaciones regionales. Dificultades muy importantes plantea igualmente la aprobación de Planes de ámbito territorial y sectorial inferior.

Es muy ilustrativo -por la ya señalada implicación territorial y económica que compone el POM- refleja el incumplimiento de las previsiones normativas (estatales y autonómicas) respecto a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales con relación a los espacios protegidos en Aragón. Como es sabido, la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre (en adelante, LEN) se basa, como no podía ser de otra manera en atención a los dictados constitucionales, en la utilización racional, esto es planificada, de los recursos naturales, contemplándose los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. Pues bien, sin perjuicio de la posibilidad de redactar estos planes con independencia de un espacio protegido, el art. 15 exige la aprobación de uno de estos planes, con carácter previo a la declaración de un espacio como Parque o Reserva. Se prevé, no obstante, la posibilidad de declarar un espacio "cuando existan razones que lo justifiquen" sin el plan en cuestión, pero "en este caso deberá tramitarse en el plazo de un año".

Conviene decir que, en ninguno de los Parques o Reservas existentes en Aragón, uno de los cuales está

gestionado por el Estado (el Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido) se ha aprobado dicho Plan (8), a pesar que de existe, incluso, una norma de regulación general de los trámites que deben seguirse, aprobada por el Decreto de la Diputación General de Aragón 129/1991, de 1 de agosto.

Por lo tanto, tampoco se ha adoptado este instrumento en el Parque Natural de la Dhesa del Moncayo, declarado por Decreto 3060/78, de 27 de octubre, que se encuentra dentro de la Comarca del Moncayo. Falta, pues, un instrumento de primer orden dentro de la regulación de las actividades que pueden realizarse en una de las subzonas más importantes a considerar -la del Parque-, lo cual, como se viene indicando, es expresivo de la dificultad del planeamiento (9). Recuérdese una vez más que el POM debía coordinar, entre otras actuaciones, esta planificación ambiental.

Si que se puede dar constancia, sin embargo, de la vigencia en el Parque de un Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG), instrumento también de corte ambiental. El PRUG, en comparación con el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, presenta unos contenidos más concretos y unos efectos más limitados con respecto a otras planificaciones territoriales (10). No obstante, al PRUG se le otorga prevalencia sobre la planificación urbanística, tal y como reza el art. 19.2:

"2. Los Planes Rectores prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico. Cuando sus determinaciones sean incompatibles con las de la normativa urbanística en vigor, ésta se revisará de oficio por los órganos competentes".

Cabe resaltar, por tanto, la trascendencia de la aprobación de uno de estos instrumentos. En efecto, el Decreto 31/1990, de 6 de marzo, de la Diputación General de Aragón, aprobó el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de la Dhesa del Moncayo. Los objetivos del mismo son los siguientes:

"a) Mantener la dinámica y estructura funcional de los ecosistemas del Parque, proteger el paisaje, la gea, flora y fauna así como contribuir a la preservación de la diversidad genética

b) Restaurar en lo posible los ecosistemas alterados por el hombre, sin perjuicio de los usos tradicionales existentes en el parque, compatibles con la conservación de aquellos

c) Promover la salvaguarda de los bienes y valores históricos, artísticos, culturales, arqueológicos, etnológicos y paleontológicos relacionados con el Parque

d) Facilitar el uso recreativo del parque por los visitantes armonizándolo con la conservación de los ecosistemas, procurando integrar la gestión en las zonas circundantes al cumplimiento de estos objetivos

e) Promover la educación ambiental y el conocimiento de los valores ecológicos en general y del parque en particular

f) Promover la investigación y su aplicación a la gestión

g) Contribuir al desarrollo socioeconómico de la comarca

h) Promover la rehabilitación y el uso adecuado de las edificaciones existentes en el parque, orientándolos al desarrollo de los objetivos del mismo".

Como se puede apreciar, se trata de unos fines verdaderamente puntuales, para cuya consecución se disponen, entre otras determinaciones, una zonificación y unas directrices de uso (11). De estas últimas, destacan las directrices para la conservación de los recursos naturales, que condicionan realmente ciertas actividades productivas del siguiente modo:

"a) Se respetarán los procesos naturales de regeneración ecológica, y en aquellos lugares en que se realicen aprovechamientos maderables se asegurará la renovación del estrato arbóreo favoreciendo a su vez la evolución climática del ecosistema.

b) Se reconstruirá gradualmente la vegetación de Quercus pyrenaica hacia formas de masas de monte medio y monte alto, procediendo a la eliminación paulatina de Pinus Sylvestris introducido en éstas

c) Se adoptarán las medidas necesarias para evitar las actividades cinegéticas, salvo las de control que se estimen imprescindibles

d) Se elaborarán estudios que permitan un mejor conocimiento de los ecosistemas y su funcionamiento, al objeto de conseguir una gestión más eficaz encaminada a la conservación y restauración, considerándose la recuperación y reintroducción de especies desaparecidas del territorio del Parque"

Dichas prescripciones han de ser complementadas con las relativas a los aprovechamientos maderables, según las cuales éstos "versarán únicamente sobre la masa de Pino silvestre, limitando la actuación en el resto de las especies a la reconstrucción de la vegetación de Quercus pyrenaica ya indicada, así como al control fitosanitario precioso".

El PRUG relatado conforme la única programación aplicable dentro de la comarca, que, como se ha podido comprobar, es territorialmente parcial y sectorial (12). El plan es, por tanto, el instrumento de planeamiento más importante en tanto no se apruebe el POM y, con posterioridad, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

III.- El Decreto 114/1992, de 26 de mayo

A) Introducción

Si, como se ha visto, es obvia la dificultad de aprobar un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales -siendo sustituido por otra figura menor ya analizada (el PRUG) -mayor complicación ha de encontrarse para elaborar, tramitar y adoptar el POM que conforma una programación mucho más compleja. Por ello, la Ley 1/1992, se ha aludido a ello con anterioridad, autorizaba ciertas actuaciones administrativas, en su anterioridad, autorizada ciertas actuaciones administrativas, en su Disposición Adicional Segunda, ante la más que posible ausencia -al menos por un cierto tiempo- de Programa de Ordenación Integral.

Precisamente, la Disposición Adicional reseñada sirve de legitimación para la aprobación de un denominado "Programa de Acciones Urgentes para el año 1992" aprobado por el Decreto de la Diputación General de Aragón 114/1992, de 26 de mayo. El Preámbulo, como es lógico, se remite en primer lugar a su habilitación legal del siguiente modo:

"La Ley 1/1992, de 17 de febrero, (...) autoriza a la Diputación General a iniciar, con anterioridad a la aprobación definitiva del Programa de Ordenación Integral del Somontano del Moncayo, la ejecución de acciones que pretenda introducir en el mismo y que no cuenten con la oposición expresa de ninguna Administración integradas".

En segundo término, el Preámbulo recuerda una de las referencias normativas previstas en la norma legal, por las que se prescribía que los Proyectos de Ley Presupuestos desde 1992 a 1995 contuvieran una previsión de gastos para el Departamento de Ordenación del Territorio, Obras Públicas y Transportes no inferior cada año a 300 millones.

El Programa de Acciones Urgentes tiene, pues, una perspectiva únicamente financiera, pues pretende establecer el régimen de las inversiones y subvenciones amparadas por el crédito de 300 millones del Departamento citado. En efecto, corresponden a inversiones en comunicaciones (pistas y carreteras) 124 millones, mientras que se prevén 176 millones para subvenciones (13). El contenido del Programa se sometió al Consejo de

Coordinación el 8 de mayo de 1992, mostrando su conformidad plena con sus estipulaciones.

B) Referencia al régimen jurídico de las subvenciones

Cabe aludir, en primer lugar, al ámbito de las subvenciones que, dadas las circunstancias socioeconómicas, han de atender a aquellas obras municipales más urgentes. Se considera que, entre las más perentorias, se encuentran las de carácter hidráulico. Piénsese que unas de las actuaciones contempladas en el llamado "Pacto del Agua" es el Embalse del Val que, con un presupuesto de 8.202 millones de pesetas, tendría como objetivos el abastecimiento de aguas para usos residenciales, agrícolas e industriales (14). Dice así el art. 4.

"Podrán ser objeto de subvención aquellas inversiones urgentes de competencia municipal consideradas indispensables por cada Ayuntamiento, en especial las relativas a las obras y servicios del ciclo hidráulico o, en su defecto, obras destinadas al saneamiento del medio (demolición y limpieza de ruinas, escombros, etc)".

Es, ciertamente, curioso el método aritmético de reparto de la financiación de que se pueden beneficiar las obras locales, en el que se aplica la media aritmética, ya que se prevé una subvención máxima de 8 millones de pesetas por cada Ayuntamiento, con un límite del 90 por ciento del inversión.

El resto del Decreto comprende, además de las normas relativas a la presentación y selección de las solicitudes municipales, una serie de cautelas contables y de intervención del gasto que obligan a los correspondientes Ayuntamientos.

El resto del Decreto comprende, además de las normas relativas a la presentación y selección de las solicitudes municipales, una serie de cautelas contables y de intervención del gasto que obligan a los correspondientes ayuntamientos.

IV. Reflexión final

Como se ha podido apreciar, la aplicación de la Ley 1/1992 se ha limitado por el momento a la ejecución de un plan de obras y servicios para la comarca -necesario, dados los déficits estructurales de todo tipo- pero insuficiente en muchos aspectos. En efecto, la financiación de infraestructuras debe ser uno de los elementos obligados de la actuación administrativa, pero estas inversiones han de coordinarse con las medidas en los otros sectores económicos (fundamentalmente, el turístico, dado el tenor de la Ley) y con la programación de tipo territorial y ambiental. Esta precisamente la virtualidad del POM, concretada en coordinar este haz de intervenciones dispares en ese ámbito territorial procurando la participación de las Administraciones presentes en el Consejo de Coordinación. Se plantea la conveniencia, por tanto, de la aprobación del Programa de Ordenación Integral del Somontano del Moncayo con carácter previo a la actuación de las otras acciones, puesto que se si se ejecutan de modo aislado sus efectos serán con mucho menores y no serán capaces de reanimar la zona a partir de sus propios recursos, en buena medida ambientales y culturales (15).

NOTAS

(1) De próxima publicación en la "Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica", editada por el Ministerio de Administraciones Públicas.

(2) El art. 2 establece el ámbito de aplicación de la Ley en los siguientes términos: "A los efectos de esta Ley, el Somontano del Moncayo está integrado por los térmi-

los municipios de Alcalá de Moncayo, Ambel, Añón, Grisel, Litago, Lituénigo, Los Fayos, San Martín de la Virgen del Moncayo, Santa Cruz del Moncayo, Talamantes, Trasmoz, Vera de Moncayo, Malón, El Buste, Vierlas, Novallas, Calcena, Purujosa, Trasobares, Torrellas, Bulbente y la zona del término municipal de Tarazona situada sobre la cota 1.000."

(3) Consúltase en tal sentido la comunicación de la Diputación General de las Cortes de Aragón y las Resoluciones aprobadas por la Asamblea Legislativa, editadas por la propia Administración autonómica con el título Propuestas para una política de organización territorial de Aragón (Zaragoza, 1991), en cuya página 16 puede leerse: "En estos momentos existen cuarenta y seis mancomunidades ya constituidas, que integran a trescientos treinta y cinco municipios aragoneses, con muy diversa composición y fines (...). Su utilidad está siendo acreditada en la práctica, tanto como solución técnica para la mejor prestación de muy diversos servicios y actividades, como por sus efectos políticos al fomentar solidaridades de hecho, el debate conjunto de problemas comunes y propiciar la profundización en el conocimiento mutuo entre los municipios limítrofes o cercanos".

Un tratamiento doctrinal sobre las Mancomunidades muy cercano ala práctica, puede verse en R. SALA-NOVA ALCALDE, Mancomunidades de Municipios y Autonomía Municipal, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1990.

(4) Vale la pena enumerar estos instrumentos en función de art. 5. de la Ley:

"a) La aprobación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y las acciones de defensa del medio natural del Moncayo, contemplándose, entre otras, la ordenación del estacionamiento de vehículos, creando para ello las correspondientes zonas.

b) La elaboración de directrices para el planeamiento urbanístico y para el tratamiento arquitectónico de los núcleos urbanos del Moncayo y el apoyo de la gestión urbanística municipal.

c) La ejecución de un programa de rehabilitación de viviendas en el municipio del Moncayo.

d) La ejecución de un programa de inversiones de promoción turística del Moncayo.

e) La ejecución e impulso, en su caso, de la regulación de los recursos hidráulicos.

f) Proyectos de abastecimiento de aguas, saneamientos y depuración de aguas residuales, electrificación rural, pavimentación, mejora de caminos rurales y dotación de equipamientos colectivos".

(5) Sobre el particular, vid. M.A. GARCIA DORY, El Programa Leader en España, "Documentación Social" núm. 87 (Monográfico "El futuro del medio rural"), pp. 255 y ss.

(6) No es momento ni lugar para incidir en este tema, limitándonos a reflejar aquí la existencia de dos Proyectos de reforma del Estatuto. Uno de ellos, ya rechazado en las propias Cortes de Aragón, superaba con creces los condicionantes de la Ley de Transferencias, en cuestiones organizativas, financieras y competenciales. El segundo, respetuoso con el contenido de la Ley de Transferencias, será previsiblemente aprobado en esta legislatura para su posterior aprobación mediante Ley Orgánica.

(7) Su art. 1.2 es muy descriptivo:

"La Ley de Ordenación del Territorio establece los instrumentos adecuados para que pueda realizarse el proceso continuado de ordenación del territorio, dirigido al desarrollo socioeconómico equilibrado de las comarcas y a protección y recuperación de la población, de la naturaleza y del patrimonio cultural de Aragón".

(8) La responsabilidad del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido, al igual que el resto de los Parques Nacionales, corresponde al ICONA que es, junto con el Patronato, el que está llevando adelante la trami-

tación del Plan. La Ley ha sido criticada, desde un punto de vista competencial, por diversos autores, como F.J. ENERIZ OLAECHEA, La Ordenación del Territorio en la Legislación de Navarra, HAAEE/IVAP-Civitas, Oñati, 1991, pp. 194-145 o el profesor A. LUNA SERRANO, La Legislación agraria de Cataluña, "Derecho Agrario Autonómico", II Congreso de Derecho Agrario, Oviedo, 1991, p. 178. Existen en Aragón otros espacios para los que se prevén los correspondientes Planes que se encuentran en fase de elaboración. Así, el Parque Natural de la Dehesa del Moncayo, el Parque de la Sierra y Cañones de Guara (Ley 14/1990, de 21 de marzo) y la Reserva Natural de los Galachos de la Alfranca de Pastriz, La Cartuja y el Burgo del Ebro (Ley 5/1991, de 8 de abril). Se ha aprobado una Ley 2/1990, de 21 de marzo, de Declaración de Monumentos Naturales de Glaciares Pirenaicos, que se remite a los llamados Planes Rectores de Uso y Gestión.

(9) Téngase presente el contenido prescrito, por el art. 4.4 LEN, para los Planes que será como mínimo:

"a) Delimitación del ámbito territorial objeto de ordenación y descripción e interpretación de sus características físicas y biológicas.

b) Definición del estado de conservación de los recursos naturales, los ecosistemas naturales, los ecosistemas y los paisajes que integran el ámbito territorial en cuestión, formulando un diagnóstico del mismo y una previsión de su evolución futura.

c) Determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los espacios y especies a proteger, con especificación de las distintas zonas en su caso.

d) Aplicación, en su caso, de alguno de los regímenes de protección establecidos en los títulos III y IV.

e) Concreción de aquellas actividades, obras e instalaciones públicas o privadas a las que deba aplicárseles el régimen de evaluación previsto en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental.

f) Establecimiento de criterios de referencia orientadores de la formulación y ejecución de las diversas políticas sectoriales que inciden en el ámbito territorial a que se refiere el apartado 4.3.)".

(10) Recuérdese que los Planes de Ordenación son vinculantes para cualquier otra planificación territorial o física. Sobre sus efectos, me permito remitir a mi trabajo Informe sumario sobre la incidencia de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales en el trazado de la Línea Eléctrica Aragón-Cazaril, "Revista Aragonesa de Administración Pública" núm. 2 (en prensa).

(11) Pueden encontrarse, asimismo, una lista de prohibiciones, algunas de las cuales tienen carácter urbanístico. Sirva de ejemplo lo dispuesto en el art. 4.22 que dispone lo siguiente:

"Se prohíben nuevas edificaciones, precisando los proyectos de rehabilitación o adecuación de las existentes, de informe por parte de la Junta Rectora".

(12) La delimitación territorial del ámbito del Parque inferior, desde luego, al territorio afectado por la Ley aragonesa- quedó determinada en el art. 2 del Decreto de creación del siguiente modo:

"El Parque Natural de la Dehesa del Moncayo, con una superficie total de 1388,91 hectárea, afecta al término municipal de Tarazona, de la provincia de Zaragoza.

Sus límites geográficos son los siguientes: Norte: Término municipal de Agreda (Soria) y monte de utilidad pública número 254, denominado "Río Agramonte"; Este, términos de San Martín, Lituénigo, Ciudad Montaña del Moncayo y términos municipales de Litago y Trasmoz; Sur, término de Añón y Agreda (Soria), y Oeste, término de Agreda (Soria)".

(13) Consúltase el art. 2 del Decreto 114/1992.

(14) Véase la Resolución aprobada por el Pleno de las Cortes de Aragón en su sesión de 30 de junio de 1992, con motivo del debate de la Comunicación de la Diputación General de Aragón en el "Boletín Oficial de las Cortes de Aragón" núm. 40 de 7 de julio de 1992. En el citado documento se cifran por parte de las Cortes aragonesas las necesidades hidráulicas de la Comunidad Autónoma.

(15) He tenido oportunidad de consultar el Avance-Borrador del POM, pudiendo comprobar que participa de las características del Programa de Acciones Urgentes. Resulta de interés recoger las estrategias de actuación que comprende y su importancia relativa en el presupuesto: 1.- Mejora de las comunidades comarcales

(28%). 2.- Mejora del aprovechamiento y calidad de aguas (30%). 3.- Recuperación del patrimonio arquitectónico y urbanístico (12%). 4.- Defensa del medio ambiente (7%). 5.- Mejora de los equipamientos rurales (13%). 6.- Fomento de las actividades económicas de la comarca (4%). 7.- Otros (4%).

No hay referencia a los aspectos territoriales-limitándose a declarar la necesidad de coordinación con el futuro Plan de Ordenación de Recursos Naturales- ni tampoco destacan las inversiones en actividades económicas, que alcanzan un 4% del total presupuestado. Urge, por tanto, complementar el contenido del POM con otras actuaciones administrativas de diverso orden.

CONGRESO EUROPEO DE DERECHO RURAL (Interlaken, SUIZA, Octubre 1993)

El Congreso de Interlaken

Se ha celebrado los días 12-15 de Octubre pasado, bajo la presidencia de D. Alberto Ballarín Marcial que terminó su segundo mandato al frente del Comité Europeo de Derecho Rural siendo elegido, por aclamación, Presidente de Honor. El nuevo Presidente del CEDR por dos años será el ilustre agrarista británico Mr. Jhon Lennon que presidirá el próximo Congreso en Oxford (Inglaterra), 1995.

La participación de agraristas en el Congreso de Interlaken fue muy numerosa y la organización, a cargo de la Asociación Suiza de Derecho Agrario, debe calificarse de perfecta.

Entre los asistentes, podríamos destacar, al Magistrado mejicano Guillermo Vazquez Alfaro, profesor de la asignatura en la Universidad Nacional de México y cabeza de la escuela agrarista de aquel país, al prof. norteamericano Neil Hamilton que viene asistiendo a todas las reuniones europeas y es un destacado publicista; también asistió el Presidente actual de la American Agricultural Law Association; el profesor Kaussolas de Tesalónica (Grecia); cuatro agraristas polacos, una agrarista húngara, otro agrarista japonés, una jurista de Indonesia y, por supuesto, cada país de la CE, hoy Unión Europea, estuvo representado por delegaciones integradas por varios miembros.

CONCLUSIONES

PRIMERA COMISION: "Los problemas jurídicos derivados de las nuevas funciones de la agricultura".

La PRIMERA COMISION considera las recomendaciones siguientes:

Estos últimos años, tanto la CEE como sus Países Miembros y los demás Países Europeos están en camino de reorientar la Política Agrícola y el derecho Agrario.

La atribución de nuevas tareas o funciones a la agricultura y la revalorización de una parte de las tareas o funciones actuales están en el centro de sus preocupaciones.

Las tareas o funciones nuevas o revalorizadas incluyen a la agricultura, en un ámbito de actividad multifuncional.

Ya no se trata únicamente de la producción de productos agrícolas a precios ventajosos y de asegurar

tan eficazmente como sea posible la base alimentaria de la población; se trata también y cada vez más de cuidar y proteger el medio ambiente, de sostener y mantener las zonas rurales, de proteger el espacio rural y de crear otras prestaciones y servicios con el fin de completar la renta de las explotaciones agrícolas.

Las circunstancias económicas del comercio internacional de los productos agrícolas y la necesidad de asegurar la competitividad de la agricultura europea, y la colocación de las producciones, han incitado a la CEE así como a los Estados Miembros, a prever pagos directos, en casos de medidas limitativas de la producción que ocasionen una baja en la renta de los agricultores.

Según la primera Comisión, esta nueva orientación de la PAC debe ser la ocasión de volver a definir la misión del agricultor y la finalidad del Derecho Agrario.

En estas condiciones, la PRIMERA COMISION propone las CONSIDERACIONES Y RECOMENDACIONES SIGUIENTES:

PRIMERA.- La Agricultura permanece como un elemento central de la evolución del espacio rural. Las tareas de producción y de protección de este espacio deben ser reconocidas porque son conformes a su misión tradicional.

SEGUNDA: No es menos cierto que se reconoce el valor propio de las funciones del agricultor, que no se refieren exclusivamente a su tarea de productor, transformador y vendedor de sus productos agrícolas.

TERCERA: El cuadro jurídico de las tareas no agrarias, debe ser precisado por las leyes y los reglamentos de manera que se asegure el agricultor un estatuto suficientemente definido, a fin de que su régimen jurídico (por ej. el estatuto social o fiscal) no sea puesto en duda.

CUARTA: La Comisión considera que la colectividad (supranacional, nacional o regional) debe asumir el coste de las prestaciones no agrarias realizadas por los agricultores. A estos efectos, los pagos directos o compensatorios previstos para remunerar las prestaciones de la agricultura en materia de nuevas tareas o funciones deben ser aseguradas suficientemente a nivel financiero, por procedimientos institucionales o a través de una instrumentación adecuada. La financiación de los costes de nuevas tareas o funciones de la agricultura debe ser asegurada en principio incluso en los períodos de precariedad de los presupuestos públicos.

QUINTA: La Comisión afirma rotundamente la necesidad de garantizar la seguridad jurídica de los agricultores en las disposiciones legales y reglamentarias, poniendo en práctica la reorientación rural y la nueva Política agraria. En la medida de lo posible, los destinatarios de estas disposiciones deben ser capaces de planifi-

car y de amortizar sus inversiones. En caso de ruptura grave de las previsiones legítimas de los empresarios agrícolas, deben ser previstas indemnizaciones.

SEXTA: Las colectividades deberán ofrecer prestaciones a los agricultores interesados en materia de formación; y ello a fin de fomentar el proceso de adaptación y para transmitir los conocimientos necesarios para realizar las nuevas tareas o funciones de la agricultura.

SEPTIMA: La Comisión propone al C.E.D.R. prolongar los trabajos del XVII Congreso Europeo en Simposios o Seminarios que permitan profundizar las cuestiones jurídicas particulares que han sido expuestas en las Ponencias presentadas con ocasión del Congreso y que debían permanecer abiertas vista la amplitud del tema tratado. Se trata principalmente de las cuestiones siguientes:

- Naturaleza y régimen jurídico de los contratos que establecen pagos directos o compensatorios o de remuneración de servicios particulares no agrarios.
- Reconsideración de la definición de actividad agraria en función de sus nuevas coordenadas.
- Reconsideración del derecho de propiedad en función de las nuevas tareas o funciones de la agricultura y de las nuevas cargas de aquella.
- Importancia de la seguridad jurídica y del principio de la protección de la buena fe, para el proceso de adaptación del Derecho agrario.

SEGUNDA COMISION: "PROBLEMAS LEGALES ESPECIFICOS DE LA AGRICULTURA EN AREAS DE MONTAÑA Y OTRAS REGIONES NATURALES DESFAVORECIDAS"

Por los miembros de la Segunda Comisión, fueron acordadas las siguientes conclusiones como principios representativos sobre los cuales debería proceder el régimen legal especial aplicado a la agricultura en zonas desfavorecidas y montañosas:

1.- El mantenimiento de la agricultura es esencial para el bienestar social y económico de las comunidades rurales en áreas desfavorecidas y montañosas. Fueron reconocidas y admitidas las siguientes consideraciones:

A) Preservar la cohesión social de tales áreas y prevenir la despoblación.

B) El mantenimiento de la agricultura en áreas desfavorecidas tiene importantes consecuencias para el medio ambiente de esas regiones y ayuda a preservar el paisaje y, en algunas zonas, la tierra misma (previniendo la erosión).

C) La producción agrícola de tales regiones también tiende a ser de alta calidad, y debería ser favorecida.

D) El continuo empleo de personas en agricultura es necesario para el desarrollo del turismo y otras actividades afines a la agricultura en regiones remotas.

E) La agricultura tiene una importante función educacional y recreativa en tales regiones.

F) La preservación y acrecentamiento de la vida salvaje necesita algún control legal sobre la actividad agrícola en áreas remotas para salvaguardar el medio ambiente.

2.- Técnicas legales para alcanzar el mantenimiento de la agricultura en zonas desfavorecidas. Reconociendo la gran diversidad en los sistemas legales representados en la Segunda Comisión, acordamos la aplicación de los siguientes principios:

A) Reconocemos los beneficios mediambientales del mantenimiento de la política de agricultura extensiva en áreas montañosas y desfavorecidas ("extensificación" de producción). Admitimos que ésta, necesita un límite o reducción en el número de ganado criado por hectárea en esas áreas.

B) Apoyo financiero/subvenciones: Estipulado el límite máximo del número de cabezas de ganado para quienes reciban el apoyo financiero equitativamente podría

exigirse una amplitud muy razonable de los agricultores para mantener las superficies de tierras marginales. Admitimos la necesidad de un límite cuantitativo en base al número de hectáreas no cultivadas en zonas montañosas desfavorecidas.

C) El destino de las subvenciones debería ser en primer lugar el incremento del ingreso de los agricultores por producción, pero también para las actividades anexas a la agricultura, como el desarrollo de los ingresos del turismo y el uso recreativo de la tierra.

D) La concesión de subvenciones para la actividad no agrícola debería ser provechosa en áreas de montaña y áreas agrícolas desfavorecidas.

La técnica legal por la que cada subsidio deba pagarse, debería dejarse al arbitrio de cada país, para ser realizada por referencia a la legislación existente y a la tradición legal de cada país.

Habría que tener cuidado en asegurar que los agricultores de toda la Comunidad Europea que podrían beneficiarse de tales concesiones debería estar en una misma posición por sus reglas nacionales para el pago de subsidios por la diversificación de los usos agrícolas de la tierra.

MESA REDONDA SOBRE: "LA CALIDAD DE LOS PRODUCTOS AGRICOLAS"

PRIMERA: La mesa redonda ha constatado, primero, divergencias de apreciación de la noción de calidad. Ciertamente, en todos los países, calidad de un producto y producto de calidad son dos nociones diferentes. Todos los Países participantes admiten que entran en la calidad sus caracteres sanitarios, así como las afirmaciones contractuales destinadas al comprador o al consumidor. La calidad de un producto es un elemento de la información debida al consumidor.

Sin embargo, una división cultural opone dos grupos de países en cuanto a la existencia de otras características de la calidad. Los Países Nórdicos, o anglófonos se limitan a esta calidad-umbral (standard), esencialmente sanitaria, mientras que los países mediterráneos dan importancia a los caracteres gustativos, olfativos, o ététicos, o tradicionales.

Esta oposición debe reducirse y ser superada, a fin de que cada grupo de países reconozca al otro derecho a la diferencia. Un acercamiento es posible y debe operarse.

SEGUNDA: La mesa ha constatado que su acercamiento le ha hecho descubrir otra agricultura, preocupada por la calidad de sus producciones, más que por su cantidad. Esta agricultura será más limpia, y deberá tomar parte de otras políticas públicas, privilegiando, a través de la búsqueda de la calidad, el mantenimiento del nivel de vida de las zonas rurales. Esta agricultura se inscribe también en mercados más abiertos, donde el productor tendrá que saber diferenciarse y defenderse, en particular frente a las Centrales de compras y cadenas de supermercados y grandes almacenes.

Para esta nueva agricultura -de la calidad- el Derecho agrario debe cambiar, puesto que todas las relaciones jurídicas, incluidas las realizadas entre los propietarios y arrendatarios (fermiers) se encuentran modificadas. Los participantes a la mesa redonda apelan a una profundización de los estudios realizados en Derecho agrario, bajo esta nueva óptica.

TERCERA: Los participantes han constatado que la investigación sobre la calidad de los productos agrícolas ha provocado la aparición de una nueva forma de Derecho.

En primer lugar, el derecho de la calidad depende de la voluntad de los Estados o la de la CEE, potenciado por iniciativas privadas: Asociaciones Interprofesionales, Organismos encargados de la normalización, etc. El papel de los agricultores en la elaboración de este nuevo

derecho no debe ser olvidado, ni la defensa de los intereses de los consumidores.

Además, el derecho de la calidad está sometido a las Convenciones Internacionales y en particular a las reglas del GATT. Esta dimensión no debe ser ignorada y reclama la vigilancia a fin de que sean respetadas tanto la concepción propia de la calidad de cada grupo de países, como la necesidad de ver defendidos los intereses de los agricultores y de las zonas rurales.

CUARTA: Los participantes instan, en fin, a un desarrollo ordenado de los signos de calidad.

Se preocupan, a su vez, del riesgo de confusión creado por la multiplicación de signos de calidad, tanto los que nacen de las iniciativas públicas, como de las privadas. Es preciso que los consumidores comprendan los signos de calidad puestos en el producto.

También creen en la necesidad de un sistema claro de signos de calidad que permita diferenciar los produc-

tos, cuando existe el riesgo de ver que estos signos distintivos, señalan únicamente productos de muy alta calidad. Esta diferenciación debe particularmente permitir diferenciar los productos tradicionales.

Los participantes, en fin, temen que a todo el sistema de los signos de calidad le falte eficacia en el ámbito internacional, en razón de una divergencia de concepción entre los propios Países Europeos y los de Norteamérica. Y piden, a estos efectos, una mejor concertación internacional.

NOTA FINAL: La Mesa Redonda es consciente de haber abordado las cuestiones de calidad bajo el ángulo del Derecho Agrario. Aunque su visión debería acompañarse a un análisis de los puntos de vista de los industriales agro-alimentarios, y de los consumidores.

Interlaker a 16 de octubre de 1993

LEGISLACION

A cargo de
José María DE LA CUESTA

SE HOMOLOGO EL CONTRATO TIPO DE FORRAJES PARA ESTE AÑO

Mediante una Orden Ministerial de Agricultura, ante la disparidad de criterios existente entre por una parte las Organizaciones Agrarias y Cooperativas, y otra AEFA (Asociación Española de Fabricantes de Harinas y Granulados de Alfalfa y Forrajes), ha homologado el contrato-tipo de compraventa de forrajes con destino a su transformación que regirá durante el año 1993. Por tanto la vigencia de este contrato es desde la entrada en vigor (29-4-93) hasta el 31-12-93.

Durante las modificaciones introducidas consideramos de interés realizar un breve resumen de sus estipulaciones más importantes.

Objeto del contrato

El vendedor se compromete a entregar y el comprador a aceptar, por el precio y condiciones que se establecen en el presente contrato, la cantidad de forraje expresada en el objeto de contrato.

El vendedor se compromete a no contratar la misma superficie de forraje con más de una industria, así como a comunicar al comprador y a la Comisión de Seguimiento cualquier disminución en la superficie cultivada, así como cualquier circunstancia que pudiera afectar negativamente a la cantidad objeto del contrato, en un plazo máximo de un mes desde el momento en que se produzca la circunstancia que dé origen a la disminución de la superficie o de la producción.

Especificaciones de calidad:

- Para forrajes en pie se establece una calidad única.
- Para forrajes recolectados se establecen las siguientes:
 - Si se trata de alfalfa, el vende-

dor podrá optar entre una de las dos opciones siguientes.

1.1. El pago por calidad de cada una de las partidas entregadas, de acuerdo con la siguiente clasificación: 1ª, 2ª, 3ª.

1.2. El pago de toda la cantidad contratada y entregada en una calidad única o de campaña, con independencia de la calidad real de las partidas individuales. Esta calidad tendrá un precio mínimo compuesto de la forma siguiente:

- El 60 por 100 de la calidad primera
El 25 por 100 de la calidad segunda
El 15 por 100 de la calidad tercera.

Precios mínimos

Los precios mínimos a percibir por el vendedor (PX1), según el tipo de forraje y modalidad de contratación serán los vigentes durante 1992 (PX), corregidos de una parte, según la variación que expresamente el precio objetivo (P01), de la alfalfa deshidratada para la campaña 1.993-1.994, en relación con el homólogo (PO ponderado según días de vigencia en 1.992), de la campaña 1.992-1.993, en pesetas y de otra, en función de la variación de la ayuda a la transformación según el coeficiente (a) que resulte por la aplicación de la reducción del porcentaje que la define según el artículo 5.2. del Reglamento (CEE) 1.117/1.978 y artículo 1 del Reglamento CEE 2.065/1992. De acuerdo con la siguiente fórmula general:

$$PX1 = PX \times \frac{P01}{PO} - 0,5 \times PXa$$

Los precios (PX) vigentes en 1.992 (orden de 17 de marzo de 1.992), fueron los siguientes:

- Para dontratos de superfi-

cie por toda la campaña y con riegos a cargo del agricultor, 104.370 pesetas/hectárea ó 66.418 pesetas/hectárea en secano, para alfalfa. Para vezas y similares 30.362 pesetas/hectárea y 23.721 pesetas/hectárea, respectivamente, en regadío o secano.

b) Para contratos de cantidad por la modalidad "en pie" 2.182 pesetas/kilogramo, tanto si se trata de alfalfa como de veza o similares.

c) Para contratos de cantidad por la modalidad "recolectado" y en posición de fábrica:

14.403 pesetas/kilogramos para alfalfa calidad primera, referida a una humedad del 20 por 100.

12.335 pesetas/kilogramos para alfalfa calidad segunda, referida a una humedad del 25 por 100.

9.270 pesetas/kilogramos para alfalfa calidad tercera, referida a una humedad del 30 por 100.

10.361 pesetas/kilogramos para veza y similares, referida a una humedad del 25 por 100.

Fuente: ASAJA

DERECHOS A LA PRIMA POR VACA NODRIZA

El BOE del día 28 de abril publica una Orden del MAPA por la que se instrumenta la asignación de límites máximos individuales de derechos a la prima por vaca nodriza, se establecen normas específicas para la regulación de las transferencias y cesiones de derechos entre productores y se fijan criterios para la asignación y utilización de derechos de la reserva nacional.

Dada la importancia de la ci-

SUPUESTO DE HECHO

1.- El matrimonio formado por A y B recibió en adjudicación un lote de tierra del IRYDA en la zona regable de Valdivia (Badajoz). Hay que reputar ese lote como bien ganancial por ser este el régimen matrimonial aplicable.

2.- El matrimonio tuvo dos descendientes, un varón (C) y una hija (D).

El primero vivió y trabajó en la casa de sus padres colaborando a tiempo completo en la explotación, sin que existiera contacto escrito, ni salario o retribución de cualquier tipo pactada. Esa colaboración se prolongó durante años, desde que le fue físicamente posible trabajar en el campo hasta su total incapacidad que tuvo lugar hace tres años.

La segunda dejó la casa de sus padres para contraer matrimonio sin colaborar en absoluto en la explotación agrícola.

3.- A y B otorgaron simultáneamente, ante notario (en 1982) sendos testamentos, de idéntico contenido, en los cuales mejoraban a su hijo varón **colaborador** en los dos tercios de su herencia respectiva, disponiendo que el lote fuera para él y que indemnizara a su hermana en el valor de la mitad de la casa viviente familiar. No se citaba en dichos testamentos la Ley del Estatuto de la Explotación Familiar de 24 de diciembre de 1981, aunque sí se dijo que habría de acomodarse la sucesión a lo dispuesto para los lotes del IRYDA.

4.- Fallecido el padre bajo ese testamento no se hace liquidación de la sociedad conyugal y partición de herencia. El hijo continúa cultivando el lote.

5.- La madre fallece en 1989, después de haberse ido a vivir, una

vez viuda, a casa de su hija, bajo un nuevo testamento notarial en el que mejora a aquella en los dos tercios.

CUESTIONES A RESOLVER

¿Qué derechos tiene el hijo varón en la herencia de sus padres y, concretamente, puede adjudicarse íntegramente el lote del IRYDA, sin perjuicio de los derechos de su hermana que también deben determinarse en la consulta?

DICTAMEN

I.- Del orden de proceder en este caso

Parece que hemos de enfrentarnos en primer lugar con la cuestión de si esos dos testamentos simultáneamente otorgados por los cónyuges A y B pueden estimarse como si fueran un **testamento mancomunado del tipo previsto en la Ley 49/1981 citada** (en adelante la Ley), art.22, en el que se traslada a este supuesto de sucesión testada en la explotación agrícola la forma mancomunada del testamento, no reconocida por nuestro Código civil pero prevista en el art.97 de la Compilación civil aragonesa y en el 199 de la navarra. Se trata de un caso típico de influencia del Derecho foral en el Derecho agrario general sobre la base de que aquel fue siempre más propicio a la conservación de la casa, es decir, de la explotación, en la familia del hijo agricultor, en especial tratándose de quien había colaborado en el cultivo con el padre.

En función de cómo resolvamos esa primera cuestión procederá aplicar unos u otros efectos a la revocación del primer testamento de la madre (que podríamos llamar **testamento agrario**) operada por el segundo testamento que otorgó en estado de viuda en favor de su hija, testamento normal de Derecho civil.

Si no estimamos la existencia de un equivalente del testamento

mancomunado todavía nos quedará por dilucidar qué valor tienen los testamentos otorgados y los hechos ocurridos a efectos de aplicar la Ley citada, que es la que rige la sucesión de los lotes del IRYDA (Disposición Derogatoria).

II.- Los testamentos simultáneos.

Es muy corriente que los cónyuges bien avenidos otorguen testamento conjuntamente, en el mismo acto y con idénticas disposiciones, sobre todo cuando hay hijos comunes. Se vería mal, como muy sospechoso y extraño, que testaran por separado o con disposiciones diversas. La testamentifacción simultánea e igual deriva de la comunidad de gananciales propia de nuestro sistema, teniendo en cuenta que en el caso del Dictamen, como en la inmensa mayoría de los supuestos, lo que hay son exclusiva o predominantemente bienes gananciales que, si se han ganado conjuntamente y son, por tanto, comunes, también es lógico que la disposición de los mismos sea común. La razón profunda de tal disposición conjunta es, empero, la de constituir el matrimonio una comunidad total de vida lo que comporta un destino de los bienes fijado de forma consensuada por los padres en virtud de los méritos de los hijos y de las expectativas que tengan respecto de los mismos.

Las razones anteriores suben de tono tratándose de una sucesión agraria, cuando está en juego como bien fundamental un lote del IRYDA ya que los adjudicatarios saben de sobras que le son aplicables normas especiales las cuales obligan a mantenerlo indiviso dentro de la familia por exigencias obvias de interés general.

Es cierto que los testamentos primeramente otorgados eran los de un contenido lógico y equitativo, pues se seguía en ellos el espíritu y la letra

también -aún cuando no se citara- de la Ley, cuyo art.16 dispone que el **titular de la explotación podrá convenir la sucesión en la titularidad con uno de los legitimarios que reúna la cualidad de colaborador** que es, justamente lo que se ha hecho en este supuesto en favor de C. Aunque la Ley no se citara expresamente, el notario se remitía a las disposiciones reguladoras de la sucesión en los lotes del IRYDA de modo que implícitamente y con esa referencia general sí que se la citaba, aspecto este que ha de ser tenido muy en cuenta a efectos interpretativos en este Dictamen.

Cierto también que aún siendo no mancomunados sino simultáneos e iguales, las disposiciones de cada uno están ligadas casualmente con las del otro, pues no se dispondría de esa manera si el cónyuge no hiciera exactamente lo mismo ya que se trata de imprimir a un bien ganancial un destino único cual es el de permanecer indiviso en poder del hijo legitimario colaborador. Ambos testamentos eran, para decirlo con la palabra que emplea la Compilación aragonesa, **correspectivos**.

La causa de las disposiciones de mejora que condujeron a la atribución integral fue, sin duda, a)remunerar al hijo colaborador que no había cobrado salario por el trabajo hasta entonces realizado en el lote, b)compensarle por el cultivo que se esperaba continuaría haciendo del lote hasta el fallecimiento de ambos padres dada la carga que para él había de representar el mantenimiento de aquellos llegados a la edad de la jubilación, c)cumplir las disposiciones legales aplicables, concretamente la Ley citada ya que de otra manera podría producirse la pérdida del lote.

Ahora bien, el hecho incontrovertible es que no fue un testamento mancomunado lo que otorgaron A y B al amparo de lo previsto en el art. 22 de la Ley, sino dos testamentos simultáneos a favor de C y D como lo venimos analizando. A partir de este hecho estimo no aplicable la norma de ese precepto recién citado sobre **revocabilidad**, en cuya virtud sólo cabe la revocación en vida de ambos cónyuges y conjuntamente, salvo caso de separación judicial o efectiva.

El testamento en Derecho español, como en todos los sistemas jurídicos, es un acto personalísimo y muy formalista, carácter este último que nuestro más alto Tribunal no ha cesado nunca de subrayar. No cabe pues equiparar a un testamento mancomunado dos testamentos simultáneos considerando que los efectos pueden ser los mismos, o sea, extendiendo a ese supuesto la normativa del art.22 sobre la base de

una analogía que, precisamente no cabe invocar aquí por impedirlo el formalismo.

Cada forma testamentaria tiene sus requisitos y sus efectos. Precisamente por haber regulado la Ley 49/1981 este tipo de testamento mancomunado, hasta entonces desconocido en el Derecho castellano y común, debe concluirse que sólo acudiendo al mismo se podrán obtener los efectos de revocabilidad condicionada previstos en ese art.22. Sostener otra cosa abriría la puerta al juego de la correspectividad entre testamentos otorgados individualmente lo que nunca se ha planteado que yo sepa, pues jamás se ha discutido la vigencia plena en nuestro Derecho del adagio **ambulatoria est enim voluntas hominis usque ad mortem**, un principio de gran valor por estar ligado a la libertad de testar y, por tanto, a la libertad personal del ciudadano, de modo que cualquier restricción al mismo debe interpretarse restrictivamente. Si leemos el art.669 del Código civil comprobamos que **no podrán testar dos o más personas mancomunadamente o en un mismo instrumento, ya lo hagan en provecho recíproco, ya en beneficio de un tercero**, es decir, que la prohibición es total en obsequio de esa libertad de testar individualmente en el **acto personalísimo** (art.670) que representa el testamento.

Cierto es que estamos ante un caso de **sucesión agraria**, cierto que el notario citó las disposiciones especiales aplicables, mas, a pesar de todo, no creo que se puedan equiparar aquellos dos testamentos a un testamento mancomunado. Siempre cabrá argumentar diciendo: si los interesados pudieron acudir al testamento mancomunado, si el notario les pudo aconsejar que así lo hicieran y, sin embargo, se otorgaron dos instrumentos, ya fuera por seguir la rutina o práctica notarial que tarda en asimilar las nuevas instituciones agrarias, ya fuera por ignorancia que los interesados tenían del art.22 de la Ley-ignorancia que no les excusa según el art.6 del Código civil (a pesar de los alegatos en contra de Joaquín Costa que precisamente ponía el ejemplo de los labradores modestos ignorantes forzosos del Derecho por falta de cultura y de medios,...) el caso es que tenemos ante nosotros dos testamentos individuales y, de acuerdo con el Código civil y con sus principios generales deben reputarse **revocabiles**.

La **revocabilidad** de los testamentos se afirma muy enérgicamente en el art.737 de nuestro primer Cuerpo legal expresivo de que **todas las disposiciones testamentarias son esencialmente revocabiles, aunque el testador exprese en el testamento su**

voluntad o resolución de no revocarlas.

La forma del testamento es algo que se predica **ad solemnitatem**, de modo que la forma mancomunada por ejemplo es requisito esencial para obtener los efectos del testamento mancomunado, como se deduce de la Sección 3a del Título III de las Sucesiones que trata, en los arts.676 y ss. **De la forma de los testamentos** haciendo en el art. 687 una declaración del mayor interés: **será nulo el testamento en cuyo otorgamiento no se hayan observado las formalidades respectivamente establecidas en este capítulo**, lo cual quiere decir que será nulo el testamento mancomunado permitido por la Ley citada si para su otorgamiento no se observaron las formalidades previstas como propias del mismo dicho de otro modo: sólo testando mancomunadamente en la forma prevista por la Ley se podrá lograr el efecto propio de esa clase de testamento.

Ahora bien, que no valga como testamento mancomunado, no quiere decir que no pueda tener valor ese testamento agrario de la madre a efectos de interpretación de su voluntad como veremos más adelante.

III.-La sucesión por pacto en la explotación familiar agraria (EFA)

Otra de las grandes novedades traída por la Ley fue la de la sucesión por pacto importada también del Derecho foral aragonés, navarro y catalán. Para su plena comprensión hay que partir de otra innovación, la de haber regulado la figura del **colaborador en la explotación** (art.5). Pues bien, en el art.16 se dice que: **el titular de explotación podrá convenir la sucesión en dicha titularidad con uno de sus legitimarios que reúna la cualidad de colaborador**. Y el art.17 dice algo que resulta pertinente: **para ordenar la sucesión en la explotación familiar agraria mediante pacto será preciso el consentimiento del mismo por ambos cónyuges**. Interesa asimismo el art.18 según el cual **el instituido sucesor de la explotación por pacto sucesorio habrá de mantener la cualidad de colaborador en la explotación hasta el momento del fallecimiento del instituyente y finalmente, también debemos reproducir el art.19: vigente el pacto sucesorio, el instituyente no podrá disponer a título gratuito de la explotación salvo a favor del instituido**.

Pues bien: lo que yo sostengo es que aquí existió un colaborador que fue el hijo C y que los padres establecieron con él un pacto sucesorio, a pesar de que ni el convenio de colaboración se estableció por escrito, (cosa que se requiere por el art.5: ... **que se establezca un acuerdo escrito de colaboración con el ti-**

tular.) y de que tampoco se haya hecho constar en escritura pública el pacto sucesorio, al menos no consta de esa forma un acuerdo bilateral entre padres e hijo. ¿Seremos capaces de remontar estos dos obstáculos para seguir sosteniendo la existencia de un convenio de colaboración? Pienso que sí. Tenemos la convicción moral de que tal pacto existió en la realidad. Tenemos a nuestro favor el hecho de que el hijo C trabajó toda su vida en beneficio de sus padres, cosa que no hizo en cambio su hermana D, está pues a nuestro lado la Justicia, ya que sería una tremenda injusticia que quién durante tantos años prestó su colaboración laboral y afectiva se viera privado ahora, en contra de la Ley y de la más elemental ética, del fruto de su esfuerzo.

a) Que C fue colaborador en la EFA

Ello nos parece la cosa más clara de todas, ya que reunía el conjunto de requisitos exigidos por la Ley: experiencia de más de dos años, mayoría de edad en su momento, ser descendiente del titular o titulares y, sobre todo, tener como dedicación principal su trabajo en la EFA (son los requisitos formulados en el núm.1 del art.5).

El defecto que de contrario nos pueden alegar sería el de falta de un pacto escrito, cosa también reclamada por el precepto que citamos, pero ello no es decisivo a mi juicio, ya que este escrito, que puede ser meramente privado al no exigirse la escritura pública, no puede tener carácter esencial, sino que cabrá suplirlo por otros medios de prueba al amparo de la teoría general del valor de la forma en nuestro ordenamiento jurídico.

Ya sabemos que rige entre nosotros el famoso principio del Ordenamiento de Alcalá de cualquier forma que le hombre se obligue queda obligado. Siendo éste el principio o regla general lo que ocurre es que las partes podrán compelerse a llenar la forma escrita cuando hayan convenido algo que deba constar por escrito como sucede en este caso. Sabido es que en el campo español no se ponen las cosas por escrito y mucho menos las de índole familiar. El campo vive según una cultura oral y por ello no nos ha de extrañar que el matrimonio A y B no hiciera ningún convenio escrito con C, ya que lo usual es acomodarse en el terreno de los hechos con algunas palabras o promesas verbales intercambiadas.

No obstante hay que decir que sí existió un escrito de la mayor trascendencia que fue justamente el testamento de los padres en el que se da por supuesto que el hijo es colaborador y en base a ello se le adjudica íntegramente la EFA, tanto por el

padre como por la madre. Aquí es donde encontramos cumplido sobradamente el requisito del escrito relativo al convenio el cual puede limitarse a decir: trabajaré en la EFA a cambio de ser luego el adjudicatario integral de la misma. Esto es lo que han reconocido los padres en sus testamentos y es de suponer que los otorgaron, como es también usual, con pleno conocimiento del hijo y con su aceptación o es que, en otro caso, ¿hubiera continuado colaborando hasta la muerte de ambos padres?... porque en este caso C mantuvo su cualidad de colaborador hasta el momento del fallecimiento de ambos instituyentes, tal como lo exige el art.18 de la Ley. Al decir que se acomodará la sucesión a las leyes del IRYDA están proclamando que el convenio existe. Precisamente su existencia es la causa de que testen a su favor. Los padres le dan algo que se ha ganado y que va a seguir ganándose con el sudor de su frente.

b) Que hubo un pacto sucesorio entre los padres y el hijo varón

En una palabra el hijo podrá siempre probar que el convenio existió y pedir en base a ello que se apliquen los efectos correspondientes. El más importante de estos efectos será el proclamado por el art.16 ya citado o sea la posible existencia de un pacto sucesorio que, curiosamente, la Ley no exige que conste por escrito ni en escritura pública, aunque reconozco que ello puede inferirse, por la teoría del *contrarius actus*, del art.20, mas, en cualquier caso, lo cierto es que el pacto sucesorio existió, reflejado en los testamentos otorgados por los padres, tácitamente aceptados y aprobados por el hijo que, incluso ahora, a posteriori, los convalida como pactos al aceptar la herencia de los instituyentes, sus progenitores.

Ahora bien, dada la existencia de pacto sucesorio de ahí se sigue la consecuencia de justicia que venimos buscando a lo largo de todo el Dictamen, a saber, que la madre no podía revocarlo y, por tanto, aún siendo válido su testamento último no puede producir tal efecto *contra legem* por cuanto dice el art.19: Ley Lee vigente el pacto sucesorio señala que vigente el pacto sucesorio el instituyente no podrá disponer a título gratuito de la explotación, salvo a favor del instituido.

c) El testamento y la sucesión del padre, en defecto de que se admita todo lo anterior

Vamos a suponer a efectos dialécticos que no se admite que C fuera colaborador por no existir el escrito y que no hubo pacto sucesorio. Lo que nadie puede negarnos es la existencia a su favor de una disposición testamentaria, la de su padre, ya fallecido bajo tal testamento que

contuvo su última voluntad.

Para examinar los efectos del mismo debemos partir de que, en virtud de lo dispuesto en la Disposición Derogatoria de la Ley citada, ella es la que rige la sucesión en los lotes del IRYDA, como claramente se deduce de su segundo párrafo.

Concretamente será de aplicación el art.21 de la Ley: **en defecto de pacto sucesorio, la sucesión de la explotación familiar (EFA) se deferirá a la persona que el causante hubiere designado en testamento. Si al fallecimiento del causante hubiere herederos forzosos será válida la designación de sucesor cuando recaiga en alguno de ellos.** Es evidente que C era legitimario luego fue plenamente válida su designación testamentaria, la cual no se exige que recaiga sobre un colaborador, bastando la condición de heredero forzoso.

Si en el terreno de las hipótesis aceptamos la plena validez del testamento de la madre resultaría que C habrá adquirido a su fallecimiento la legítima materna, la cual añadida a la mitad del lote que ya tenía por herencia de su padre le convierte en mayoritario en lo relativo a la propiedad de la EFA y como ésta es indivisible, tal como se desprende de la totalidad de la Ley pero más concretamente de su art.27, habrá que darle preferencia a alguno de los dos herederos en vista de que no se admite, en hipótesis, la existencia de un pacto de atribución integral.

Pues bien, lo que con toda claridad se deduce de la Ley es que: a) no cabe atribuir la EFA a dos herederos ni siquiera por designación testamentaria (argumento ex art.21 según el cual **en defecto de pacto sucesorio la sucesión de la explotación familiar se deferirá a la persona que el causante hubiere designado en testamento.** Obsérvese que dice a la persona no a las personas o sea que se exige el heredero único pues de lo contrario fallaría todo el sistema de la Ley que es evitar la división de las EFAS)

b) para resolver la preferencia no hay más remedio ni otra salida que acudir al art.27 de la Ley que la otorga al heredero legítimo que ostente la cualidad de colaborador y en defecto de éste el núm.2 del precepto prefiere al heredero legítimo que se comprometa a continuarla y en caso de ser varios se estará al acuerdo de la mayoría. Si suponemos que C se compromete a la continuación, cosa que puede hacer aunque sea incapaz ahora de trabajar ya que por aplicación del fundamental art.16 de la Ley de Arrendamientos Rústicos precisamente por ser incapaz puede utilizar asalariados se resolverá la cuestión por mayoría y como es C el que la tiene se adjudicará el lote, de

modo que a través de una serie de vueltas y revueltas llegaremos al mismo resultado de Justicia que venimos propagando desde el principio, la preferencia del hermano que ha trabajado durante toda su vida en la explotación sobre la hermana absentista

Lo que ocurre es que tendría que pagarle su parte en metálico a la hermana pero aquí entrarían en juego los arts.28 y siguientes de la Ley, debiéndose tener en cuenta asimismo lo trabajado y no cobrado por C

en beneficio de sus padres y de la EFA para deducirlo del pago a su hermana D (el llamado crédito por salario diferido cuya procedencia deriva no sólo de la equidad sino del art.36,2. del mismo modo que del art.31, a) se puede deducir que podrán computarse los trabajos realizados durante los últimos 20 años, aunque también sería justo tener en cuenta que, después de la muerte del padre, la madre tuvo un derecho de usufructo sobre la EFA, tal como lo

dispone el art.14.

CONCLUSION FINAL

Creo que por un camino o por otro llegaremos siempre al mismo o parecido resultado: la adjudicación íntegra del lote a C a calidad de abonar a su hermana la mitad del valor de la vivienda o algo más si así se considera justo teniendo en cuenta todo lo dicho anteriormente.

J.M. Caballero Lozano. El cultivador personal en la Ley de Arrendamientos Rústicos, col. Jurisprudencia Práctica, un vol. de 60 págs., Tecnos, Madrid, 1993

La monografía jurisprudencial que nos ocupa tiene un especialísimo interés para el agrarista español. Por referirse a una noción, la "cultivador personal", que condiciona y ha venido condicionando en la legislación especial de arrendamientos rústicos, la aplicación de buena parte de sus institutos. En tal sentido, la introducción de la obra referida expone con claridad meridiana la noción legal y sus antecedentes, poniéndola en relación con otras figuras de perfil dudoso como el "profesional de la agricultura", sin ahorrarse consideraciones críticas sobre el acierto del legislador.

En otro apartado, el IV, el autor aborda el estudio de la jurisprudencia sobre la vigente legalidad, primero desde un punto de vista general, y más tarde examinando los principales problemas que se ha planteado la doctrina jurisprudencial y que el autor cifra en los siguientes: el problema del arrendatario pensionista, el problema de los colaboradores del arrendatario, y el problema de los colaboradores del arrendatario, y el problema de la dedicación a la agricultura. En todos ellos, quedan perfectamente claros los vaivenes sufridos por la doctrina jurisprudencial hasta alcanzar un punto de equilibrio, sin que tampoco el autor oculte en su caso su punto de vista crítico.

A continuación se reproducen, con un acertado encabezamiento en cada una de ellas, quince sentencias seleccionadas entre las que el Tribunal Supremo ha pronunciado en torno al problema del cultivador personal.

Cierra la obra un apartado de anexos que consta de una relación

cronológica de sentencias, un elenco de bibliografía básica y un índice de materias, que no sólo facilita el manejo de la obra, sino que permite acceder al estudio de otros temas contiguos.

En suma, sólo como un gran acierto puede calificarse el trabajo del Prof. Caballero Lozano, en la línea de clarificar los significados teóricos y prácticos de nuestra ya con tan nueva legislación de arrendamientos rústicos, y en consecuencia hay que afirmar que se convierte en un instrumento imprescindible para el agrarista teórico y también para el práctico, del que todos hemos de felicitarnos.

José DE LA CUESTA

SOLDEVILLA VILLAR, Antonio, con la colaboración de José María de la Cuesta.- "DERECHO AGRARIO. LECCIONES PARA UN CURSO".- Volumen III. Parte especial.- Valladolid, 1993.- Un tomo de 371 págs.

Supongo la satisfacción del autor al ver coronada una obra en la que había puesto gran ilusión y no poco empeño. Con este tomo Antonio Soldevilla, ya conocido de nuestros lectores, ha terminado su curso de Derecho Agrario, del que habíamos ido dando cuenta en comentarios anteriores.

Escribir un libro no es nunca fácil. Si, además la materia es tan móvil y dinámica como lo son las ramas sociales del Derecho, entre ellas la agraria, la dificultad sube bastante de todo. Por ello hay que tener una enorme vocación al saber que lo que se escribe puede variar por las naturales evoluciones de los

principios o ideas económicas. En todo caso, también, porque las disposiciones que pueden aparecer en los Boletines Oficiales, actualmente diecisiete además del nacional, cambian en un dos por tres todo el panorama.

Efectivamente, hace falta la doble vocación de agrarista y enseñante, tal como la tiene Soldevilla, para meterse en tarea semejante. Por ello a las felicitaciones escalonadas que le hemos ido expresando en anteriores entregas, se une ahora la plena y definitiva por haberse terminado la obra con la altura científica suficiente para justificar el parabién.

El autor ha sabido tomar lo mejor y más importante de la normativa y la doctrina existentes sobre el agrarismo, este sector cada vez más vapuleado por tirios y troyanos. Ahora parece que solo está de moda la temática de la macroeconomía, el hablar de las grandes empresas, de los altos niveles y de los servicios. Pocas veces se habla del campo y, sin embargo, ahí está, donde siempre. Es nuestro sector primario, el que nos dá los alimentos y sostiene la vida de todos.

Únicamente se ha hablado del campo con motivo de la "entrega en Europa". Eso iba a ser la bendición total, el gran remedio y la panacea... y ahora resulta que se dice a los agricultores españoles que no siempre, que arranquen sus vides y sus olivos y a los ganaderos que sacrifiquen sus reses. La sorpresa no puede ser más desagradable pues se les presenta un futuro lleno de incertidumbres y fantasmas; hay un telón de fondo compuesto por la indecisión de los gobernantes nacionales y la imprevisión y altibajos de los altos mandatarios de Bruselas, dándoles unas ordenanzas de carácter utópico que denotan poco conocimiento de la realidad de cada país y cada comarca.

Pero no queremos poner paño

al púlpito ni irnos por los cerros de Ubeda. Vamos a ceñirnos a resumir y comentar el libro, como está mandado.

El volumen que presentamos, tercero de la obra, empieza con el tema del agua en la agricultura, directamente afectado por el giro publicista de las nuevas normas hidrológicas. De la concepción romana, pasando por las viejas leyes de aguas y el Código civil a la Ley de Aguas vigente, con su hijuela de Canarias, hay un cambio total que el autor recoge, detallando las características especiales de los riesgos agrícolas y la regulación de las comunidades de regantes, terminando el capítulo con la consideración de la política de regadíos en España. Concomitante con este tema, Soldevilla toca el novedoso de la ecología: la conservación de la naturaleza se manifiesta en nuestra esfera en la defensa del suelo rústico en relación con el medio ambiente, todo lo cual está siendo objeto de atención creciente en estos tiempos.

El crédito agrario ha sido siempre tema de interés para el campo. Fue uno de los primeros temas monográficos que abordó la Asociación Española de Derecho Agrario, allá por los años 60, cuando varios de sus fundadores estudiábamos animosamente diversos puntos de esta cuestión en el primer congreso que se celebró. Aquí, en el libro, Soldevilla, también fundador, recoge los problemas actuales del crédito, sus fuentes y las entidades crediticias que actualmente cubren en España las necesidades de financiación de la empresa agraria.

Después, en las lecciones 26 a 30, se estudian aspectos que aun pudiendo parecer formales y un tanto externos a la materia de la producción agraria, configuran de modo importante el entramado del derecho Agrario y sus instituciones. Así se afronta el tema de las relaciones laborales y la seguridad social en el agro, de gran repercusión para los hombres campesinos. Ocurre que tanto si estos son trabajadores por cuenta ajena como si son autónomos, los recursos de esta especial seguridad social suelen ser bajos y eso se manifiesta de modo negativo en las prestaciones posteriores; los labradores son asegurados de segunda categoría y esto constituye un problema que reclama soluciones de mayor solidaridad.

Otro punto concomitante es el sindicalismo agrario, que se caracteriza porque las asociaciones tienen un tinte menos politizado y más profesional que los sindicatos al uso; también se caracteriza por la defensa que hacen los labradores de sus Cámaras Agrarias, frente al ataque injusto que sufrieron hace poco, solo

justificado por la ignorancia de quien redactó una norma tan descabellada.

La enseñanza del Derecho Agrario es defendida por Soldevilla, profesor universitario de esta materia en una Escuela de Ingeniería, el cual preconiza una mas amplia enseñanza de la materia en la Universidad, especialmente en las Facultades de Derecho, donde la asignatura está poco menos que ignorada. Por último en este grupo de materias, el libro contempla la organización administrativa agraria, el libro contempla la organización administrativa agraria, ahora dispersa y desilvanada por el reparto de las competencias autonómicas. De este modo, lo que para unas consejerías es blanco, para otras es negro y así no hay modo de entenderse. Dura lex, sed lex.

La última parte del libro ha sido redactada por el prestigioso civilista y agrarista José María de la Cuesta; Profesor de Valladolid, el cual nos explica el Derecho Agrario a la luz de las normas comunitarias, especialmente la planificación mas conocida por Política Agraria Comunitaria. La exposición es muy completa, detallando los diversos puntos de la citada "PAC", con toda su organización tendente a controlar las producciones. Esto se hace mediante un complejo sistema de cuotas limitativas y retirada de tierras de cultivo, quizá conveniente pero que en su aplicación a España está resultando dura y extraña.

Huyendo de opiniones propias, que ya hemos esbozado, acudimos a las propias expresiones de Antonio Soldevilla, el autor, el cual nos dice que la adhesión de España al llamado Mercado Común se hizo por motivos políticos, con prisas y suponiendo el sacrificio de muchas explotaciones agrarias; nos han metido en Europa, dice, con la indigencia de quienes no entran de pie y por la puerta principal, sino de rodillas y por el desván trasero. Quizá sean algo rotundas estas afirmaciones, pero las reproducimos porque no deja de haber algo de verdad.

En definitiva, enhorabuena al autor por haber terminado dignamente su obra, donde pueden ser consultadas todas las cuestiones que integran el amplio abanico del Derecho Agrario.

Francisco CORRAL DUEÑAS

J.M. Franco García, Autonomía, Agricultura e Desenrollo de Galicia. Ed. Fundación Universitaria de Cultura, un vol. de 312 pp., Lugo,

1992.

La monografía que nos ocupa, cuyo autor es sobradamente conocido entre otras muchas publicaciones, por haber sido asiduo colaborador de esta Revista, lo que nos exime de reiterar su meritoria vocación agrarista, presenta tres partes bien diferenciadas temáticamente, aunque vinculadas entre sí por referirse a otros tantos aspectos de la realidad jurídica gallega en el momento presente.

El primero de esos aspectos, el de la ordenación del territorio en la autonomía gallega, se aborda desde un riguroso planteamiento de la implicación de la autonomía en materia de ordenación del territorio, y se desenvuelve atendiendo con muy actualizado enfoque, tanto a los aspectos del medio natural, como a la planta administrativa desde la que se debe actuar, planificando y coordinando, siempre con la máxima participación de la población respecto de la cual la actuación pública ha de ser permanentemente transparente.

La segunda parte, bajo el título general "Agricultura e desenrollo", estudia en primer término la "reconversión agraria de Galicia", analizando los datos que la realidad ofrece e insertándolos en un marco teórico que permite exponer todo un programa de política agraria en forma de recomendaciones concretas que en número de quince culminan el apartado.

Inmediatamente a continuación se aborda un estudio del más alto interés sobre el régimen jurídico de la importantísima propiedad forestal vecinal gallega, con ocasión del Proyecto de 1985 (publicado en el número 2 de esta Revista) y que no llegó a ser aprobado. Seguidamente, dentro del mismo apartado sobre "agricultura e desenrollo", se estudian el turismo y el termalismo como factores de desarrollo, con especial atención a su régimen jurídico.

Por último, a modo de epílogo, el autor estudia detalladamente el Derecho Agrario Gallego, en su faceta de Derecho civil especial y en su faceta de legislación amparada en las competencias agrarias de la Comunidad Autónoma, para terminar por referirse a la legislación separando la del primer quinquenio autonómico, de la del segundo quinquenio, y señalando la necesidad de un plan especial para la agricultura gallega que atienda a su especial situación de muy alto porcentaje de población agraria, en momentos en que la Política Agrícola Común reconvierte el sector agrario a escala casi continental.

La simple enumeración de los

temas, junto con la conocida maestría del autor, excusarías por sí mismas recalcar el interés de la monografía para agraristas, y para otros cultivadores, tanto del Derecho público como del Derecho privado. Pero lo cierto es que la obra colma las más exigentes expectativas que su título, y su aquí simplemente esbozada temática, levantan en el lector

José DE LA CUESTA

Varios autores, *La riforma dei contratti agrari dopo dieci anni. Bilanci e prospettive (Atti del convegno Pavia 17-19 Settembre 1992)*, Ed. del Istituto di diritto agrario internazionale e comparato, n. 21, un vol. de 442., Giuffrè, Milán, 1993.

El décimo aniversario de la Ley 203 de 1982 ha servido de ocasión y ha brindado los temas sobre los que giró el seminario celebrado en Pavia bajo los auspicios de esa Universidad y del IDAIC de Florencia, con nutrida y selecta asistencia no solo de agraristas universitarios, sino también de profesionales relacionados con el sector agrícola.

El propio título de la obra indica el ánimo de recapitulación del pasado y vaticinio del próximo futuro que imbuje todas las intervenciones.

Si la Ley n. 203 culminaba un período agitado en materia de contratos agrarios, parecía ya llegado el momento de examinar en conjunto el estado que de aquella resultó, y las posiblemente nuevas necesidades que han de afrontarse ahora.

En fin, el número de aportaciones, su amplitud y su profundidad, hacen tarea imposible el rendir cuenta con justicia del contenido del libro. Basta indicar que se trata de cuarenta y tres intervenciones, para hacer perdonable el que esta noticia bibliográfica se limite a ofrecer una visión de conjunto.

Con esta modesta pretensión, conviene señalar en primer término la interesante aportación de E. Calcaterra, que pone de relieve la importancia de los datos económicos para el estudio de la normativa sobre los contratos agrarios. No menos interés revisten las aportaciones introductorias de E. Romagnoli (Derecho agrario, empresa y contratos agrarios) y L. Francario que examina las relaciones de la Ley n. 203 con el Código civil y con otras leyes especiales, así como el estudio de E. Perego sobre las competencias regionales en materia de contratos agrarios.

Aires comunitaristas introdu-

ce el estudio de L. Costato sobre el agricultor a título principal, y gran acierto exegético demuestra A. Germanó en su aportación sobre el cultivador directo y sujetos asimilados. La intervención de M. Tamponi sobre la familia campesina, aporta además de acierto en la interpretación, una magistral lección histórica sobre la comunidad tácita familiar.

En la sesión presidida por A. Carrozza, además de su introducción, hay que destacar en materia de sucesión en los contratos agrarios las aportaciones de P. di Martino y R. Rossi sobre la sucesión mortis causa, y la de E. Rook Pasile sobre la cesión del arrendamiento rústico.

En la siguiente sesión presidida por G. Tamburrino, es destacable la aportación de M. Goldoni sobre la duración del contrato de arrendamiento, así como el trabajo de P. Vitucci sobre la forma en los contratos agrarios. Y es también en esta sesión en la que se trata magistralmente otro de los puntos candentes de los contratos agrarios, siendo M. Comporti quien abordó la cuestión de la determinación del precio.

Por lo que atañe a la última jornada, merecen destacarse las intervenciones de F. de Simone sobre tierras incultas y arrendamiento, M. D'Addezio sobre derecho de tanteo del arrendatario y D. Casadei sobre iniciativa de las partes en el arrendamiento y en otros contratos agrarios.

Las relaciones finales de A. Carrozza y B. Romagnoli, ponen fin a las actas propiamente dichas, aunque se añaden en la publicación otras aportaciones estrictas y una crónica de las sesiones.

En suma, se trata de un verdadero examen de la conciencia agrarista sobre un tema de la máxima importancia y de gran raigambre civilística, hecho además, en momentos en que se adivinan profundos cambios en la política agraria que no dejarán de repercutir en la interpretación del Derecho vigente y en el advenimiento en su caso de nueva legislación.

En este sentido creo muy reveladora la última intervención del comunitarista D. Costato bajo el título "Primeras y limitaciones a la producción en la relación arrendatancia rústica", porque es éste el mejor retrato del marco en que han de moverse los agricultores, marco que tiene sin duda vocación de dejar profunda huella en la legislación de contratos agrarios.

José DE LA CUESTA

QUINTANA LOPEZ, T., *Derecho veterinario: Epizootias y sanidad animal*, Marcial Pons-Universidad de León, Madrid, 1993, 196 pp.

Tradicionalmente, la sanidad animal ha sido un campo en el que la perspectiva jurídica ha estado bastante olvidada y desatendida. Sobre este sector del ordenamiento no se ha vertido prácticamente nunca el esfuerzo del interprete, ni siquiera con el objetivo de esclarecer los problemas básicos de la materia, o los nexos principales existentes entre estas normas y el ordenamiento jurídico en su conjunto. Pero si esta es una razón más que suficiente para justificar el análisis del asunto, otros datos de la experiencia reciente que han puesto de manifiesto la vulnerabilidad de la estructura zoosanitaria española (tan puede ser la aparición de la llamada peste equina), refuerzan y confirman la necesidad de abordar seria y rigurosamente el estudio de esta materia. De todo ello ha sido consciente el Prof. Quintana, que con gran tenacidad, ha sabido abordar tan novedoso, prolijo y complejo asunto, interpretando y sistematizando magistralmente este sector del ordenamiento, y ofreciendo a los operadores jurídicos, dedicados a labores teóricas o prácticas, y, en general, a todos los profesionales zoosanitarios, un instrumento imprescindible para abordar la resolución de los problemas que plantea la sanidad animal.

El libro que aquí se analiza, riguroso y bien documentado, pone de manifiesto la necesidad de una regulación global de la sanidad animal, y gira, en síntesis, en torno a dos aspectos básicos de la misma: los instrumentos jurídicos de prevención y lucha contra las enfermedades epizooticas, esto es, contra las enfermedades infecto contagiosas y parasitarias de los animales, y el régimen jurídico de los medicamentos de uso animal. No obstante, el autor no descuida otros asuntos de gran interés en la actualidad, tales como las previsiones dirigidas a garantizar un estado óptimo de la cabaña ganadera, la regulación de las condiciones ambientales de las explotaciones pecuarias y el transporte de animales, la regulación del uso de los llamados "finalizadores" en la producción animal, etc.

El marco del que parte el Prof. Quintana en su trabajo viene definido por dos hechos trascendentales en nuestra reciente historia: la instauración y consolidación del Estado de las Autonomías y la adhesión de España a las Comunidades Europeas. El primero, porque nos pone frente a la determinación de los títu-

los competenciales de la acción pública en la lucha contra las enfermedades epizooticas y su incidencia en la sanidad humana. El segundo, porque el Derecho comunitario posibilita restricciones o prohibiciones al comercio ganadero encaminadas a la protección de la salud de los ciudadanos de la Comunidad Europea, que vienen a incidir directamente en el Derecho interno.

En este orden de cosas, y después de una imprescindible aproximación a los antecedentes históricos del Derecho veterinario, el autor aborda la distribución de poderes y competencias en la sanidad animal, y fija los presupuestos básicos del tema, analizando el régimen organizativo de los cuerpos veterinarios, delimitando las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en la materia, precisando el papel que juegan en la sanidad animal las Corporaciones Locales, y, por último, determinando la incidencia de la normativa comunitaria en el ordenamiento interno. Partiendo de estos presupuestos, centra su interés en la legislación zoosanitaria, particularmente, en la Ley de Epizootias de 1952, formada por una secuencia de disposiciones que, carente de sistema, sirve de apoyo al Reglamento de 1955. Por ello, estudia con gran detalle el contenido del Reglamento, y pone de manifiesto los diversos núcleos normativos que abarca. El primero, encaminado al mantenimiento del buen estado de la cabaña ganadera nacional, incluye normas que se refieren a las condiciones del medio y alojamiento de animales, a su transporte y circulación, a las ferias mercados y concursos, a su importación y exportación, y que, como se pone de relieve en este libro, en buena medida están siendo desplazadas por la normativa de origen comunitario. El segundo, constituido por las medidas sanitarias de carácter general, integra el núcleo básico de la prevención y la lucha contra las enfermedades epizooticas, y tiene su punto culminante en el sacrificio obligatorio del ganado infecto, que constituye uno de los instrumentos más contundentes previstos en el Reglamento y, seguramente, más necesitado de adaptación a los postulados que hoy presiden nuestro ordenamiento jurídico. El tercero, por último, relativo a las previsiones aplicables a cada una de las enfermedades epizooticas que contempla el Reglamento, y que sirve de punto de referencia al estudio detallado de las normas dictadas para la prevención, erradicación y control de la peste equina. Todo ello, sin olvidar el protagonismo normativo que en los últimos tiempos han adquirido en la materia las Comunidades Autónomas.

Otro centro de interés de la obra que comentamos lo ocupa el estudio de la normativa zoosanitaria de la Comunidad Económica Europea y su recepción en el ordenamiento interno, pues en ella se ofrece un completo inventario y un detallado análisis de dicha normativa. El intercambio de animales vivos dentro de la Comunidad y con terceros países, la financiación de los gastos veterinarios de los países miembros, la publicidad de las enfermedades epizooticas, la organización técnica de la Comunidad en materia zoosanitaria, son algunos de los temas abordados.

No podría concluirse este sumario repaso del contenido del libro que nos ocupa sin destacar otro aspecto de la sanidad animal que se aborda en el mismo: el análisis monográfico del régimen jurídico de los medicamentos de uso animal. Su importancia no precisa ser encarecida. De la correcta composición de las especialidades farmacológicas destinadas a los animales, de su adecuada administración, pende su eficacia, por lo que son de trascendental importancia un conjunto de actuaciones, de autorización, de inspección, de control, de sanción, etc., con las que los órganos administrativos alcanzan un protagonismo que, desde otra perspectiva, constituye la prestación de un servicio público. Con esta perspectiva se aborda en el libro el estudio de las manifestaciones de la intervención administrativa en la materia, se analiza la regulación de la producción, distribución y comercialización de los medicamentos de uso veterinario por la reciente ley de medicamento, la responsabilidad patrimonial de la Administración en el tema, etc.

Nos encontramos, por tanto, en presencia de una obra sólida, completa y bien construida, que se ocupa de ordenar, prácticamente "ex novo", un sector del ordenamiento de gran importancia económica y social, que analiza minuciosamente los instrumentos normativos previstos y que pone de manifiesto de forma constructiva los defectos y carencias del mismo. Nos encontramos, en fin, con una obra imprescindible para encontrar soluciones jurídicas a los numerosos problemas que se plantean en la producción, cuidado y tráfico de los animales.

J. Miguel LOBATOGOMEZ

MANUAL DE DERECHO AGRARIO
FERNANDO P. BREVI
BUENOS AIRES 1992

Dedicado a su esposa Gloria, fiel acompañante y colaboradora del autor, nos llega de la Argentina hermana esta obra fundamental para el estudio de su ordenamiento jurídico.

La doctrina agrarista de ese país ha sido sin duda la más brillante de América Latina. Quizá le gane en volumen de producción la brasileña, mas no en calidad y elevación conceptual. (En aquella yo destacaría la obra de Paulo Taormin Borges). Buena prueba de ello es la formulación de la teoría agrobiológica por el profesor Carrera que luego fue relanzada en Europa por A. Carrozza. A este nombre ilustre hay que añadir el de Antonino Vivanco y pueden acompañarles los de Pérez LLana, Bernardino Horne, Mugaburu, Eduardo A. Pigretti y un largo etc. En esa gran tradición se sitúa nuestro admirado amigo Fernando P. Brevia, asistente habitual y muy destacado a todas las reuniones agraristas internacionales como la del último Congreso Internacional de Zaragoza (septiembre de 1992) o al anterior de Goiania (agosto de 1990). Como fundador del Instituto Argentino de Derecho agrario y más tarde de la Revista de Derecho agrario puede decirse que es hoy el impulsor y representante destacado de ese movimiento doctrinal en su país.

Su Manual está redactado con un método ejemplar en cuanto viene a sumar el análisis crítico de las doctrinas europeas-española e italiana fundamentalmente con las iberoamericanas. De este modo nos resulta útil a todos, no sólo pues a los agraristas de aquel continente sino a quienes en éste debatimos los temas y los enfoques del moderno Derecho de la Agricultura y de la Alimentación.

No comparto su posición en el tema de los principios generales y menos la de la autora argentina por él citada María Adriana Victoria. Claro está que los p.g. están en la teoría general y en el Derecho común, mas justamente lo que hallamos en el D.a. son aplicaciones o especializaciones de aquellos principios al sector agrario. El argumento más contundente que utilizo en favor de mi tesis es la frecuencia con que la Jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo, a propósito del D.a. comunitario, invoca los principios generales para resolver cuestiones no previstas. Con base en tales principios cabe hablar de la especialidad que no de la autonomía del D.a.

Por cierto que el libro de Brevia es una prueba práctica de que hoy día existen una serie de principios o ideas rectoras que están presentes lo mismo en el D.a. europeo que en el latinoamericano y aún podemos afirmar, a la vista de las ponencias pre-

sentadas al Congreso de Zaragoza, que en el mundo entero se perfila la universalidad de los p.g.del D.a., evidentemente, y así lo afirma Brevia, como un D.mixto y de ninguna manera como D.privado según la tesis de Alberto Germanó que he combatido en la recensión de su último libro sobre la empresa agraria en el D.español, (verla en esta misma Revista, número anterior).

Muy interesante es el estudio del D.constitucional comparado, del que se deduce hasta qué punto las evoluciones de los diversos sistemas han sido paralelas, cada vez más paralelas diría yo, hasta llegar todas ellas a asentarse sobre el principio de la función social de la propiedad (incluso la Constitución china de Deng Xiaoping de 1982, proclama que la propiedad debe cumplir su función social).a partir del principio general las leyes han definido en América Latina y en España la f.s.de la propiedad agraria.(En España en el art.2 de la Ley de Reforma y

Desarrollo agrario de 12 de enero de 1973).

A continuación analiza los conceptos, básicos para esta disciplina, de empresa, explotación y empresario y se sitúa, por lo que respecta a la legislación argentina, en una postura semejante a la española, es decir, que intenta la construcción de estas figuras a partir de ciertos datos normativos, aunque los califica de **insuficientes para una construcción sistemática**(p.99)

En la misma línea trata de otro gran tema, más importante en América que en España cual es el de la legislación y jurisdicción agrarias. Por lo que se refiere al primero, es de gran interés para nosotros al confrontar los dos niveles autonómicos o estatales o, en la terminología argentina, provinciales y federales. Estos últimos, según **opinión pacífica** permiten a la Nación dictar la **legislación agraria de fondo y, en todo caso, un Código agrario, si se estimase conveniente y oportuno** (p.107) cosa que no podemos afirmar los españoles pues aquí se ha operado ya la transmisión a las diversas Comunidades Autónomas de todas las competencias en materia agraria. En cuanto al segundo punto considera el autor, muy de acuerdo con la tesis corriente en América, que el fuero agrario debe reconocerse y describe el que está vigente en la provincia de Buenos Aires.

Piedra de toque para saber hasta donde llega el respeto a un Estado de Derecho es la regulación de la propiedad y de la expropiación que el D.a.argentino, a diferencia de otros más radicales, ha reconocido siempre, aunque **con función social, con restricciones y limitaciones**, del mismo modo que ha acogido el prin-

cipio de que la propiedad incumbidora de la f.s.habrá de soportar una expropiación-sanción, tal como sucede también en el D.español.

Echa de menos el autor una norma que prohíba la división de los predios por debajo de cierto límite tal como la tenemos establecida en España, si bien es de constatar que las superficies señaladas como mínimas nos parecen hoy ridículas.Yo sostengo que habría de ser la unidad económica capaz de soportar a una familia campesina y ello me parece más factible todavía en la Argentina que en España dada la mayor abundancia de tierra de cultivo.La concentración parcelaria es un fenómeno que ha tenido en España amplios desenvolvimientos mientras que en el D.italiano por él citado no ha dado lugar a una legislación específica.La acción española ha reducido a menos de la mitad el número de parcelas existentes en 1952 que es cuando se inició entre nosotros.También en materia de reforma agraria el autor se limita a exponer algunos ejemplos de América latina, especialmente el de Brasil, ya que la Argentina se ha caracterizado siempre por no seguir el movimiento general en el continente de la reforma agraria, tal vez porque allí existía una clase media de la que carecían otros países, igual que no se ha llegado, a diferencia de lo ocurrido en España, a la nacionalización de las aguas.Trata asimismo de la propiedad forestal lo que le da pie para abordar el tema de la autonomía o especialidad del D.forestal, y dice con todo acierto que no existe tal autonomía sino que el D.f. constituye **un tema específico del D.a.**(p.232).

De gran importancia ha sido siempre la legislación argentina relativa al ganado, mucho más desarrollada que la nuestra, sobre todo a base del Código Rural de la provincia de Buenos Aires, según el cual la **marca indica y prueba adecuadamente y en todas sus partes, la propiedad del ganado u objeto que la lleve**, mientras que el Código civil de Vélez dispuso que la posesión de buena fe de las cosas muebles acuerda a su poseedor la presunción de propiedad, (solución semejante o próxima a nuestro art.464). Tras exponer esta contradicción examina Brevia con gran agudeza el tema desde el punto de vista de la constitucionalidad de los diversos Códigos Rurales que han atribuido ese valor a la marca, todo lo cual se resolvió por la Ley 22.939 de octubre de 1983 que se llama significativamente de **"unificación del régimen de marcas y señales, certificados y guías"**.Esta parte del libro es una de las más interesantes para nosotros.

También lo es la relativa a los contratos agrarios que ocupa 145

páginas, dato que demuestra la importancia que reviste en ese país tanto el arrendamiento como la aparcería.Su evolución ha seguido las mismas pautas que en Europa. En primer lugar existió el D.civil decimonónico. El cambio por otro basado en diversos principios se llevó a cabo tras la primera Guerra, a base de una serie de reformas legislativas que, finalmente, desembocaron en la Ley 22.298.Si nos fijamos en el punto del **plazo** que suele ser el decisivo para calificar tal legislación constatamos que se ha establecido un plazo mínimo de duración de tres años, exactamente igual que lo pretende el anteproyecto de Ley de Modernización agraria preparado por Solbes pendiente de ser llevado a las Cortes.Hay una variedad de contratos como los **mixtos y los conjuntos, los a kilaje fijos y canadienses** del mismo modo que la aparcería conoce la corriente y la muy difundida de la **mediería**, así como varias formas de aparcería pecuaria tal como el contrato de capitalización similar en todo al llamado en España de **reposición**, estudiado en 1956 en su tesis doctoral por Don José Antonio Infantes Florido (V.Revista de Estudios Agrosociales, núms.15 y 16 de ese año).El contrato de **pastaje** no tiene que someterse al plazo mínimo de los tres años igual que sucede en España pues son muy corrientes en la práctica los aprovechamientos de hierbas que se arriendan por temporada, incluso por unos días.

Especial es la **mediería de tambero** en que el tambero.mediero está a cargo de la explotación en participación con el dueño y el **contratista de viñas y frutales** que no cabe calificar como trabajador agrario.

La parte dedicada a los contratos agrarios sobre la cual existe abundante bibliografía argentina, como el libro de Enrique Peña **Arrendamientos Rurales**, es quizá la más interesante de todas por la gran importancia de estos contratos que suponen casi los dos tercios de las explotaciones, al revés que en España donde apenas llegan al tercio.

Sigue el tratamiento del **contrato de trabajo agrario** de la que deducimos no existe allí una Seguridad Social agraria semejante a la nuestra, carencia ésta que aunque parezca mentira encontramos en otros países de América latina como Venezuela donde se puede decir que es absurdo haber hecho una reforma agraria antes de establecer una buena Seguridad Social...

Se tratan a continuación los **contratos agroindustriales**, para citar la Ley española de 1981 sobre Contratación de productos agrarios, que ha dado un buen juego en la práctica, y para constatar a continuación que debe legislarse algo semejante en -

Argentina.

El Capítulo XIV se consagra al **Derecho Sucesorio Agrario** citando la Ley española de 1981 del Estatuto de la Explotación Familiar agraria y de los Agricultores Jóvenes. El autor señala que no es factible regular algo semejante en Argentina por no disponer ese ordenamiento de los conceptos básicos de empresa, explotación, empresario, etc.

El último Capítulo se consagra a la **intervención del Estado en la economía** para estudiar algo tan importante en esa Nación como han sido la Junta Nacional de Carnes y la de Granos, las cuales han sido di-

sueltas por el Decreto de Desregulación de la economía dictado por Menem en 1991 a fin de introducir el principio de libertad de comercio y de industria lo que hace decir a Brevia que **aquella regulación se justificaba y se justifica dentro de límites razonables por las distintas causas que él analiza que las diferencian claramente de la industria.** (p.667)

Con ello se cierra este libro que yo debo elogiar sin reservas ya que no sólo nos proporciona una exposición crítica y diáfana del D.a. vigente sino que propugna una serie de reformas que contribuirían enormemente a su mejora. Ello nos evi-

dencia la importancia actual del Derecho comparado así como la del entramado de amistad y de colaboración que hemos ido forjando en estos años de modo que hoy día prácticamente todos los agraristas de Europa (sin excluir Rusia y países del Este) y de las dos Américas formamos un club de pensamiento y de alguna manera un equipo de trabajo que puede llevarnos gradualmente a ese D.a.universal y universalizado que representa el futuro, un futuro mejor para nuestros agricultores.

Alberto BALLARIN MARCIAL

LA REFORMA DE LA POLITICA AGRARIA COMUNITARIA, UNA RECONVERSION ENCUBIERTA DEL SECTOR

José-Jesús DE VAL ARNAL*

El poder público tiene dos funciones: proteger y fomentar: la protección consiste en evitar y reprimir el mal, el fomento en promover el bien. Antes de fomentar debe proteger; no puede hacer el bien si no empieza por evitar el mal.

Jaime Balmes (1810-1848)

Sumario

- 1.- INTRODUCCION.
- 2.- EL CESE ANTICIPADO EN LA AGRICULTURA.
- 3.- LA REPOBLACION FORESTAL COMO MEDIDA DE FOMENTO DEL EMPLEO.
- 4.- EL MANTENIMIENTO DEL EMPLEO EN EL CAMPO ESPAÑOL. PROGRAMAS DE OCUPACION PARA DETERMINADAS EPOCAS DEL AÑO.
- 4.1.- LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO CON LAS CORPORACIONES LOCALES.
- 4.2.- EL PLAN DE EMPLEO RURAL.
- 5.- LA CONCERTACION SOCIAL EN MATERIA DE AGRICULTURA.
- 6.- LAS AYUDAS Y SUBVENCIONES PARA UNA TOTAL RECONVERSION DE NUESTRA AGRICULTURA.
- 6.1.- LAS AYUDAS PARA LA IMPLANTACION, MODERNIZACION Y AMPLIACION DE INDUSTRIAS AGRARIAS.
- 6.2.- EL FOMENTO DE LA AGRICULTURA ENTRE LOS JOVENES.
- 7.- LA RECONVERSION ENCUBIERTA DE LA AGRICULTURA.
- 8.- CONCLUSIONES.

1.- INTRODUCCION

"La política agraria de la Comunidad Económica Europea ha realizado una reforma fundamental de la mayoría de las organizaciones comunes de mercado, que también incluía importantes medidas de acompañamiento. Los principales objetivos perseguidos son:

a) un mayor equilibrio de los mercados agrarios mediante una contención más eficaz de la producción, así como, a través de una actuación más dinámica sobre la demanda.

b) una mayor competitividad de la agricultura europea, tanto en el mercado interior como en el mercado

internacional, gracias a una disminución sustancial de los precios que estimulará una mayor utilización interior y facilitará las salidas en el mercado mundial.

c) la extensión de los métodos de producción, que contribuirá a la protección del entorno y a la reducción de los excedentes agrarios.

d) una cierta redistribución de las ayudas en favor de las explotaciones más frágiles.

e) el mantenimiento de un número suficientemente alto de agricultores en activo, aunque favoreciendo una cierta movilidad de los factores de producción y concretamente de las tierras, para fomentar la racionalización de las estructuras productivas.

Las medidas adoptadas para cumplir los objetivos son:

- Reducción sustancial de los precios de los cereales para destinarlos a la alimentación animal frente a otros productos

- Medidas de gestión de la oferta, consideradas instrumentos fundamentales para lograr un mayor equilibrio de los mercados agrarios; entre ellas destaca el nuevo régimen de barbecho de tierras dedicadas a los cultivos agrícolas, que está llamado a desempeñar un papel fundamental, dado que su eficacia, desde el punto de vista de la contención de los excedentes de producción, será mucho mayor que la de los regímenes de barbecho anteriores ya que la participación en ese régimen constituirá un requisito indispensable para beneficiarse de las ayudas previstas para compensar la reducción de los precios institucionales.

- La instauración de un sistema de ayudas compensatorias permanente con vistas a mitigar los efectos negativos que la disminución de precios en los sectores de los cereales, las oleaginosas y la carne de vacuno tenga en las rentas. El barbecho de tierras de labor también se acompañará con un régimen de compensación de la disminución de la renta que de él derive. Con objeto de fomentar el empleo de métodos de producción más extensivos, las ayudas compensatorias se han desvinculado de la producción efectiva.

- Un nuevo régimen de incentivos económicos concebido para aquellos agricultores que acepten plantar árboles en la totalidad o en parte de sus tierras. Esta nueva posibilidad, aplicada dentro de planes zonales de forestación, servirá para una mejor gestión del espacio y una verdadera política de ordenación rural.

- Un nuevo régimen de jubilación anticipada de

* Profesor Titular de Escuela Universitaria

carácter voluntario, susceptible de interesar a una gran número de agricultores, especialmente en los Estados miembros con estructuras de producción más frágiles".

Cuadro del nº de trabajadores afiliados:

CC.AA.-R.E. AGRARIO POR CUENTA AJENA R.E. AGRARIO POR CUENTA PROPIA 1991-1992-1991-1992-ANDALUCIA 485,7 - 459- 44,5 41,4 - ARAGON 8,2 - 7,8- 29,3- 27,3 ASTURIAS -1,8- 1,6 - 32,7- 29,9- BALEARES- 2,9- 2,8- 9,3- 8,2- CANARIAS- 23,0- 23,1- 10- 9,2- CANTABRIA- 1,2- 1- 14,9- 13,7- CAS-LMANCHA- 41,9- 37,4- 32,4- 30- CAST-LEON- 18,8- 16,9- 95,5- 87,5- CATALUNA- 18- 17,6- 52,4- 48,9- COMUNIDAD-VAL - 81,3- 77,7- 22,2- 20,8- EXTRE- MADURA 77,4- 72,5- 18,2- 16,5- GALICIA- 7,7- 7,9- 124- 113,7- MADRID- 3,5- 3,2- 3,5- 3,4- MURCIA 33,6- 33,5- 10,9- 10,5- NAVARRA- 2,6- 2,3- 10,9- 10,2- PAIS VASCO- 1,6- 1,5- 12- 11,7- RIOJA- 1,6- 1,5- 7,1- 6,6-

Fuente: Estadísticas del Ministerio de Trabajo. Anuario 1992.

En nuestro país, si observamos las estadísticas de trabajadores afiliados y en alta laboral según el Régimen Agrario por cuenta ajena, la media anual de la afiliación sólo ha aumentado en la Comunidad Autónoma de Galicia y por cuenta propia la media de afiliación no ha aumentado en ninguna.

Con estos datos y destacando que en la encuesta de población activa la media anual de activos en el sector de la Agricultura ha pasado de 1.541.300 en el año 1991 a 1.445. 800, lo que supone una pérdida media de unos 95.000 trabajadores, si bien el Instituto Nacional de Empleo habla de una pérdida de 92.000 trabajadores.

Una vez revisados los objetivos y los medios de la Reforma de la Política Agraria de la Comunidad, y la situación descendente del número de agricultores y trabajadores del campo, el objetivo de este artículo es configurar la realidad de la política agraria comunitaria en lo que respecta al mercado de trabajo en este sector. Para ello se estudia la legislación comunitaria, el desarrollo de esta por la Legislación nacional y posteriormente la de las Comunidades Autónomas. La dificultad es máxima si observamos que 17 Comunidades legislan no sólo desarrollando la legislación nacional, sino que establecen nuevos tipos de ayudas, y estableciendo nuevas políticas de fomento del empleo en el sector de la Agricultura. Parece intentarse una reducción de trabajadores en el sector, una reducción de la superficie de cultivo intensivo, y a la vez una mayor posesión de tierras por un agricultor, es decir, una verdadera reconversión encubierta que es el verdadero objetivo de la Reforma de la Política Agraria Comunitaria. (Ver cuadro del empleo en la Agricultura Europea).

CUADRO DE EMPLEO EN EL SECTOR AGRICOLA

PAIS	1970	1980	1990	1991	BELGICA	176
116	100	99	DINAMARCA	303	199	144
151	2262	1403	961	927	GRECIA	1279
1016	889	889	ESPAÑA	3310	2228	1486
1345	2751	1854	1310	1257	IRLANDA	283
209	167	154	ITALIA	3878	2899	1863
1823	LUXEMBURGO	12	8	6	HOLANDA	289
244	289	293	PORTUGAL	1004	1074	846
848	UNIDO	787	654	568	560	FUENTE: XXVI INFORME GENERAL SOBRE LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

2.- EL CESE ANTICIPADO EN LA AGRICULTURA

El Reglamento CEE 1096/1988, del Consejo de 25 de abril establecía ya un régimen comunitario de fomento del cese anticipado en la actividad agraria, orientado al abandono de la producción agraria y al relevo generacional reestructurando la explotación del nuevo titular con la explotación del que cesa.

Posteriormente dicho Reglamento es modificado por el 3808/1989 del Consejo, de 12 de Diciembre, en el que solamente permanece como cofinanciable por la Comunidad el cese orientado al abandono de la producción agraria. En España se viene aplicando un régimen de ayudas destinado a esta acción común de política agraria, en virtud del Real Decreto 1178/1989, de 29 de septiembre modificado por el Real Decreto 22/1991, de 18 de enero. En dicho Real Decreto se contempla el cese anticipado, con cesión de la explotación a otro titular para conseguir una reestructuración de la explotación de éste.

Con fecha de 30 de Junio de 1992, se aprobó el Reglamento 2079/1992, que contempla el cese anticipado de un titular con cesión de su explotación a otro titular para reestructurar la explotación de este último. Dado que el Reglamento modifica el régimen establecido en el Reglamento CEE procede adaptar la normativa española a este nuevo marco.

El objetivo básico de esta normativa es que el rejuvenecimiento en los titulares de explotaciones agrarias contribuya a mejorar al viabilidad de éstas, una consecuencia obligada de ello es la de que los agricultores que han de sustituir a los que cesan en su actividad tengan una formación profesional suficiente. La introducción de un régimen de ayudas a la jubilación anticipada puede contribuir a ofrecer unos ingresos a los agricultores de edad avanzada que decidan cesar su actividad agraria. Esta desaparición de agricultores significa a la vez, que la eficacia de la medida convenga para poder acrecentar otras explotaciones, reasignar tierras a otros usos.

El Reglamento 2079/1992 de 30 de Junio, establece las siguientes condiciones para el cesionario:

- *. poseer una capacidad profesional suficiente.
- *. comprometerse a ejercer en la explotación la actividad agraria a título principal durante cinco años como mínimo

En ninguno de los arts. del Reglamento de la Comunidad Económica Europea se pone como requisito una determinada edad en el cesionario.

Si que establece la facultad que disponen los Estados miembros de adoptar medidas de ayuda suplementarias cuyas condiciones o modalidades sean diferentes de las contempladas en el mismo o cuyos importes superen los límites en él previstos, siempre que dichas medidas se adopten de conformidad con los arts. 92, 93 y 94 del Tratado.

En España a propuesta del Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, de acuerdo con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, previa consulta con las Organizaciones Agrarias y cumplidos los trámites previstos en el art. 10 del Reglamento (CEE) 2079/1992 y previa deliberación del Consejo de Ministros se dispone la elaboración del Real Decreto 2 de abril 1993, núm. 477/1993, sobre régimen de ayudas para fomento del cese anticipado en la actividad agraria, que tiene como fines inmediatos.

Otorgar una renta a los agricultores y trabajadores de mayor edad que cesen en la actividad anticipadamente, de contribuir a la ampliación de las explotaciones y de reforzar la vertiente social de esta actuación con el complemento de jubilación hasta los setenta años.

Como ha señalado LUIGI COSTATO estamos ante "el prepreparamiento" de los propietarios afiliados al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social o en el Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos o trabajadores de las explotaciones agrarias que habiendo cotizado a cualquier Régimen del Sistema

de la Seguridad Social puedan a los 65 años tener derecho a la pensión de jubilación.

La finalidad del régimen de jubilación anticipada es favorecer, mediante la concesión de indemnizaciones, la cesación de la actividad por parte de los agricultores de más de 55 años.

En la exposición de motivos del Real Decreto 477/1993, de 2 de abril, se insiste en: "...si un objetivo básico de esta normativa es que el rejuvenecimiento en los titulares de explotaciones agrarias contribuya a mejorar la viabilidad de éstas, una consecuencia obligada de ello es la de que los agricultores que han de sustituir a los que cesan en su actividad tengan una formación profesional suficiente."

Siguiendo a la exposición de motivos entre los requisitos establecidos para los cesionarios se dice:

"1.- No haber cumplido los cuarenta y cinco años de edad en el momento del cese del cedente. En comarcas con población agraria envejecida o con altos índices de despoblamiento, a los efectos de la financiación estatal prevista en este real decreto las Comunidades Autónomas podrán incrementar este límite hasta los cincuenta años."

La Comunidad Autónoma de Aragón en el desarrollo del Real Decreto 477/1993, establece como edad del cesionario como máximo de 45 años, si bien, con dos salvedades:

1.- En las zonas calificadas de montaña y desfavorecidas por despoblamiento el límite de 45 años se amplía hasta 50 años.

2.- Excepcionalmente y previa petición expresa del solicitante de la ayuda, en comarcas con población agraria envejecida o con altos índices de despoblamiento, el Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes, en resolución motivada podrá incrementar el límite de edad del cesionario hasta los cincuenta años.

En el País Vasco la edad del cesionario como máximo es de 45 años. Ahora bien en el Plan de Ayudas directas a las rentas agrarias para el País Vasco cuyo objetivo fundamental es afrontar los problemas derivados de la Reforma de la Política Agraria de la Comunidad Europea y favorecer la transición de la agricultura vasca hacia el Mercado Único en la modalidad A, simplemente el Titular de la explotación ha de tener menos de 65 años, porque, lo que se establece, es una ayuda a la renta por cada unidad de trabajo año.

En la Comunidad Autónoma de la Rioja la edad máxima del cesionario en todos los casos es de 50 años.

La Comunidad Autónoma de Castilla y León por Orden de 22 de Enero de 1993, se regulan las ayudas para gastos ocasionados por transmisión de fincas rústicas como consecuencia del cese anticipado de la actividad agraria, que son los gastos de Notaría y Registro.

2.1.- La Política de Empleo y jubilación forzada del autónomo y del trabajador por cuenta ajena en la Agricultura.

Como han señalado MARTIN PUEBLA Y SASTRE IBARRECHE, las crisis económicas han fomentado una perversión de la jubilación. Se está produciendo frente al Derecho al trabajo del art. 35 de nuestro texto Constitucional una política de fomento del empleo en detrimento de los trabajadores de más edad. Todo ser humano tiene derecho a la libre elección del trabajo, a la protección del desempleo, a igual salario por trabajo igual, remuneración suficiente que asegure su existencia, derecho a fundar sindicatos y a sindicarse. Pero para obtener estos derechos hay que defender el primero de todos ellos.

Por ello tiene tanta importancia el reconocimiento en las Constituciones de este derecho.

No será posible establecer sanciones por la negativa a prestar trabajo, pero sí que se les puede imponer

gravámenes fiscales o denegar prestaciones de desempleo a quienes rechazan una oferta adecuada de empleo.

El Derecho-deber que se establece en la mayoría de las Constituciones conlleva un abanico de derechos laborales. Entre estos está el derecho a que se garantice el empleo y consecuencia directa el derecho a la protección del desempleo.

El Derecho al Trabajo como ha interpretado el Tribunal Constitucional de España "no se agota en la libertad de trabajar, supone también el **derecho a un puesto de trabajo**. El Derecho al trabajo en el aspecto individual se concreta en el igual derecho de todos a un determinado puesto de trabajo si se cumplen los requisitos necesarios de capacidad, y en el derecho a la continuidad o estabilidad en el empleo en su dimensión colectiva el derecho al trabajo implica además un mandato a los poderes públicos para que lleven a cabo una **política de pleno empleo**" (S.T.C. 22/1981, de 2 de julio)..

La Organización Internacional de Trabajo en el Convenio nº 168 (1988) con las normas anteriores, postula que todo Estado miembro debe formular como objetivo prioritario una política destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido. En el momento en que el Estado no puede garantizar un puesto de trabajo, debe poner los medios necesarios para que los desempleados dispongan de unas prestaciones de asistencia sanitaria y una cantidad de dinero que les permita unas condiciones de vida saludables y dignas.

La primera Garantía de los Derechos Humanos no está en el nivel Internacional sino que está en el Estado, y de ahí la importancia de que las Constituciones recojan este Derecho. La esfera de protección del sistema Internacional es una red para situaciones que se escapan a la protección del nivel del Estado, y en el caso del derecho al trabajo es simplemente una red, porque la auténtica garantía está en los Estados.

La garantía de los Derechos Humanos en el nivel del Estado, y en este caso del Derecho al Trabajo, es fundamental para garantizar el resto de derechos que conforman las varillas del abanico (Derecho al trabajo).

3.- LA REPOBLACION FORESTAL COMO MEDIDA DE FOMENTO DEL EMPLEO:

En la Reforma de la Política Agraria Comunitaria se establecen como medidas de acompañamiento tres nuevos Reglamentos CEE, que tienen por objetivo, entre otros, compensar las pérdidas de rentas que tendrán los agricultores al aplicar el nuevo régimen, en cultivos sometidos a una organización común de mercado.

El Reglamento CEE 2080/1992 del Consejo, de 30 de junio establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura que sustituye y amplía el Título VIII del Reglamento 2328/1991 del Consejo, de 15 de julio, en lo que se refiere a fomentar con mayor eficacia la forestación en las explotaciones agrarias. Dicho Reglamento está desarrollado para su aplicación en España por el Real Decreto 1887/1991, de 30 de diciembre sobre mejora de las estructuras agrarias.

Habida cuenta de las perspectivas a medio y largo plazo de la agricultura comunitaria y la reforma de los mecanismos de sostenimiento de los mercados, se solicita a los titulares de las explotaciones agrícolas un mayor esfuerzo de adaptación que contribuya a la vez para mejorar los recursos forestales, una gestión del espacio natural más compatible con el equilibrio del medio ambiente, luchar contra el efecto invernadero y absorber el dióxido de carbono.

Como indica el Real Decreto de 12 de marzo 1993, núm. 378/1993, en su exposición de motivos, la política forestal en España, constituye un instrumento fundamental para la obtención de productos forestales, la conserva-

ción del medio ambiente, reutilización forestal del suelo agrícola excedentario y la GENERACION DE EMPLEO en el mundo rural.

Este objetivo se añade como nuevo frente al Reglamento de la Comunidad Europea. La forestación de las tierras agrícolas supone una alternativa de renta y por consiguiente una nueva ocupación para plantar y mantener la explotación.

Las ayudas se destinan para gastos de forestación, la prima de mantenimiento, prima de compensación de los ingresos perdidos por la forestación (duración de 20 años).

La producción forestal tiene una serie de características específicas que la diferencian de la producción agraria, y a efectos del mercado de trabajo el ciclo productivo de una plantación es muy dilatado, y por ello el retorno de la inversión en el sector forestal es muy largo. Por ello la iniciativa privada tiene un peso poco importante en el conjunto de la inversión forestal.

La bajada de los precios de los cereales y el aumento de los costes de siembra y cuidados (abonos y herbicidas) han hecho que junto a la revalorización de la madera se potencie desde la Comunidad las ayudas para reforestación y estas puedan tener la suficiencia como para poder ser una opción de los agricultores.

Esta medida no va en solitario y a esta se ha unido un **fomento del turismo rural**, y en la Comunidad Foral de Navarra se reglamenta por Decreto Foral de 22 de marzo 1993, núm. 105, 1993, las casas rurales. Este novedoso producto turístico y la necesidad de una oferta de alojamientos en el medio rural, es el fin a servir por esta normativa que incluye un curso de capacitación a los titulares de las Casas Rurales.

En el mismo camino, la búsqueda de una agricultura que respete el medio ambiente, y a la vez sirva para proteger la naturaleza hace dictar en la Comunidad de Castilla La Mancha, el Decreto 22/1993, de 2 de marzo que establece unas ayudas para compensación de rentas a los agricultores que reduzcan el consumo de agua para regadío y la utilización de fertilizantes y productos fitosanitarios. Se busca una agricultura de menor rendimiento más ecológica.

4.-EL MANTENIMIENTO DEL EMPLEO EN EL CAMPO ESPAÑOL. PROGRAMAS DE OCUPACION PARA DETERMINADAS EPOCAS DEL AÑO.

4.1.- Las ayudas del fondo social europeo:

El Fondo Social Europeo es uno de los fondos estructurales de las Comunidades Europeas. Creado por el art. 123 del Tratado de Roma tiene como misión promover en el interior de la Comunidad las facilidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores.

El Fondo Social Europeo participa en la financiación de los siguientes tipos de acciones, de acuerdo con las orientaciones vigentes de dicho Fondo para dichos años:

- a) La formación y orientación profesional
- b) La contratación y apoyo salarial
- c) La reinstalación y de integración socio-profesional en el marco de la movilidad geográfica.
- d) La prestación de servicios y asesoramiento técnico para la creación de empleos.
- e) El diálogo social
- f) La orientación y asesoramiento para la reinserción de los parados de larga duración.

Durante los años 1986, 1987, 1988 y 1989 las concesiones de ayudas para España por FSE se concretaron fundamentalmente en acciones de formación y contrata-

ción, dirigidas a los colectivos de jóvenes y adultos.

1.- Jóvenes de menos de 25 años

2.- Personas de más de 25 años de edad desempleados, en peligro de desempleo, subempleados, en paro prolongado, mujeres que deseen reanudar una actividad profesional, minusválidos con posibilidad de incorporarse al mercado de trabajo, trabajadores emigrantes y miembros de su familia, empleados en pequeñas y medianas empresas que necesiten reconversión profesional.

3.- Personas que han de ejercer actividades de formadores de expertos en orientación profesional o en colocación y de agentes de desarrollo.

Para los años 1990 y 1991, con la nueva distribución de zonas (zonas de objetivo 1 y zonas fuera de objetivo 1, según figuran en el Anexo del Reglamento 2052/88, cuya aplicación plena comienza en el año 1990.) las ayudas se clasifican en cinco grandes objetivos atendiendo a las funciones de los Fondos Estructurales:

a).- Objetivo nº 1, dirigido a fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.

b).- Objetivo nº 2, dirigido a reconvertir las regiones, regiones fronterizas o parte de regiones (incluyendo las cuencas de empleo y los núcleos urbanos) gravemente afectadas por el declive industrial.

c).- Objetivo nº 4 destinado a facilitar la inserción profesional de los jóvenes.

d).- Objetivo nº 3 destinado a combatir el paro de larga duración.

e).- Objetivo nº 5 las perspectivas de reformas de la política agraria común, destinado a:

*.- Acelerar la adaptación de las estructuras agrarias.

*.- Fomentar el desarrollo de las zonas rurales.

El FSE participa en la financiación de acciones de formación profesional complementadas, en su caso, con acciones de orientación profesional y de ayuda a la contratación en puestos de trabajo de naturaleza estable de nueva creación y a la creación de actividades independientes. En este ámbito, de acuerdo con el art. 1.2. del Reglamento 4255/88, el FSE participa, hasta un 5% de su dotación anual en la financiación de acciones de carácter innovador en materia de formación profesional y desarrollo del empleo que permitan sentar las bases para una ulterior intervención del Fondo en varios Estados miembros, de asistencia técnica, realización de estudios y evaluación de las medidas financiadas, de apoyo a la transferencia de conocimientos especiales para la modernización del aparato productivo entre dos o más Estados miembros y de orientación y asesoramiento para la reinserción de los parados de larga duración.

En las regiones del Objetivo 1, el FSE participa con una financiación del 50 al 75% por ciento del gasto total y, en las regiones fuera del Objetivo e, del 25 al 50% por ciento del gasto total. La tasa media de cofinanciación será, en las primeras, de un 65% y, en las segundas de un 45%.

El FSE participa en las Iniciativas Comunitarias adoptadas por la Comisión con las siguientes finalidades:

- Reestructurar zonas mineras afectadas por la reconversión del carbón. (Zonas mineras de León, Palencia, Asturias, Teruel y Cataluña) RECHAR.

- Dar una dimensión comunitaria a las acciones de formación y empleo. EUROFORM.

- Mejorar mediante acciones transnacionales el acceso al empleo de minusválidos y grupos desfavorecidos. HORIZON

- Contribuir a promover la cualificación profesional de las mujeres. NOW.

- Reforzar la capacidad en materia de investigación, tecnología e inversión en las regiones del objetivo 1 y estimular la innovación en zonas del Objetivo 2. STRIDE.

CANTIDADES ENTREGADAS EN EL MARCO COMUNITARIO DE APOYO PROGRAMA 5.b (en millones)

C. AUTONOMA TOTAL ADM. ESTADO ADM.
AUTON. ARAGON 722,8 300,3 222,6 BALEARES 336,4 250,4 86 CANTABRIA 91,2 65,2 2,1 CATALUNA 2 35,3 138,6 6,9 MADRID 38,9 38,9 NAVARRA 110 57 53,1 PAIS VASCO 24,9 24,9 RIOJA 18,7 18,7 Fuente: Anuario Estadísticas Laborales 1992.

4.2.- Los acuerdos del Instituto Nacional de empleo con las corporaciones locales.

A la vista de los resultados obtenidos y de la experiencia acumulada durante los años 1982, 1983 y 1984 sobre la realización de obras y servicios por trabajadores desempleados, dentro de la colaboración del Instituto Nacional de Empleo y las Corporaciones Locales, en base a las Resoluciones de la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo de 19 de agosto de 1982 y 8 de febrero de 1984, se hace necesaria una modificación de la normativa al objeto de mejorar los resultados que hayan de lograrse respecto de los beneficiarios, trabajadores desempleados.

En la Comunidad Autónoma Valenciana se establecen unas ayudas para el Desempleo Agrícola estacional en colaboración con los entes locales cuyo objetivo es establecer un programa de ayudas en colaboración con los entes locales de la Comunidad Valenciana, cuyo objetivo es paliar en parte el desempleo estacional en el sector agrario que se produce fundamentalmente como consecuencia del monocultivo agrícola características de la Comunidad Valenciana. La dotación presupuestaria para el ejercicio de 1993 asciende a 600.000.000. Serán destinatarios los entes locales de la Comunidad Valenciana que promuevan la realización de obras y servicios de utilidad social para las que se contrate a desempleados agrícolas. La condición de obras de interés social prioritario serán las que se realicen en el ámbito de los servicios sociales, la prevención y orientación de drogodependientes y la formación y la inserción profesional. Este es un programa al margen de los Acuerdos INEM-CORPORACIONES LOCALES.

Otras ayudas para fomentar el empleo en las zonas rurales son determinadas subvenciones otorgadas a los ayuntamientos para mejora de la infraestructura rural, como es el caso de la Orden de 22 de Enero de 1993 en Castilla y León para mejorar la infraestructura básica de Polígonos Ganaderos, instalaciones, equipamientos primarios y otros servicios de carácter urbano-rural, caminos de acceso a zonas de cultivo, actuaciones de interés agrario en general y medios auxiliares precisos al mismo fin. Así mismo se establece por Orden de 22 de Enero ayudas a las entidades locales para mejorar las infraestructuras viarias.

3.- EL PLAN DE EMPLEO RURAL:

El Plan de Empleo Rural es una parte de la aplicación de acuerdos INEM- CORPORACIONES LOCALES para Andalucía y Extremadura y los trabajadores eventuales agrarios. Para el año 1993, la promoción de la participación de los trabajadores para poder volver a incorporarse al mercado de trabajo se han dispuesto cursos y determinadas obras en estas Comunidades Autónomas.

CONTRATACIONES POR MEDIO DE LOS CONVENIOS INEM-CORPORACIONES LOCALES 1992.

ANDALUCIA 75.626 ARAGON 654 ASTURIAS 572 BALEARES 391 CANARIAS 1182 CANTABRIA 305 CASTILLA-LA MANCHA 6.723 CASTILLA- LEON 1768 CATALUNA 1.595 COMUNIDAD VALENCIANA 4.146 EXTREMADURA 39.013 GALICIA 2.049 MADRID 540 MURCIA 1.372 NAVARRA 257 PAIS VASCO 1.270 LA RIOJA 119 CEUTA 48 MELILLA 32 TOTAL 137.662 Fuente: Anuario de Estadísticas Laborales 1992.

5.- LA CONCERTACION SOCIAL Y EL EMPLEO EN LA AGRICULTURA.

La Concertación Social en otros sectores de la actividad laboral que no sea la Agricultura tiene una amplia Historia. El marco de la Agricultura como objeto de de la Concertación Social, sólo tiene ejemplos muy puntuales.

En Cataluña se institucionaliza la Concertación a través de la Constitución de la mesa de fomento y modernización agraria y rural, por Orden de 30 de junio de 1992. Se constituye la Mesa de fomento y modernización agraria y rural como organismo interlocutor del Departamento d'Agricultura, Ramaderia i Pesca en todas las cuestiones relativas a las medidas de fomento horizontal que afecten a la vez a diversos sectores de la producción agraria de Catalunya, así como también el espacio rural.

En la Comunidad Autónoma Valenciana se ha firmado el 21 de abril de 1993, el Acuerdo por el empleo y por la solidaridad y la competitividad en el que se incluye la ayuda al desempleo agrario estacional, (600.000.000 millones), programa de jubilaciones anticipadas y jubilaciones especiales en el sector agroalimentario (158 millones de pesetas para jubilaciones anticipadas y 200 millones para el sector agroalimentario) y unas jubilaciones especiales en el sector agroalimentario para lo que coadyuvará a la financiación de los convenios especiales de cotización tendentes a paliar el problema que representa para los trabajadores de más de 65 años del sector agroalimentario, faltos de recursos económicos, su situación de carencia en las cotizaciones de la Seguridad Social, pero previamente a su puesta en marcha llevará a cabo en colaboración con las organizaciones sindicales del sector un estudio que permita determinar la amplitud del colectivo afectado y el alcance de las medidas a tomar, un programa de repoblación forestal (1.000 millones.).

6.- LAS AYUDAS Y SUBVENCIONES PARA UNA TOTAL RECONVERSION DE NUESTRA AGRICULTURA.

6.1.- Las ayudas para la implantación, modernización y ampliación de Industrias agrarias.

En la exposición de motivos del Decreto sobre este tipo de ayudas en Extremadura se indica que la reforma de la Política Agraria Comunitaria y el nuevo contexto en el que se ha de producir el desarrollo del Sector Agrario Extremeño, han motivado la promulgación de una serie de leyes Agrarias por parte de la Junta de Extremadura, entre las que están la Ley 4/1992 sobre Financiación Agraria Extremeña, Ley 5/1992 de 26 de noviembre sobre ordenación de Producciones, incentivando implantación de sistemas productivos que eviten el deterioro del medio ambiente, y modernización y ampliación de industrias agrarias. Todo ello en base al Real Decreto 1887/1991, de 30 de diciembre sobre Mejora de las estructuras agrarias, que se basaba en el Reglamento CEE 2328/1991 del Consejo. Asimismo se regulan las

mejoras de las estructuras agrarias en Castilla y León, Galicia, La Rioja.

Sobre medidas de estímulo y apoyo para la promoción de nuevas tecnologías en maquinaria y equipos agrarios, por parte del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación por Orden de 19 de febrero de 1993 sobre este tipo de medidas, que en Aragón se desarrolla por Orden de 27 de mayo de 1993, por el que se subvenciona determinada compra de maquinaria., Asturias.

También se acompaña de ayudas por motivo de la sequía, ayudas e inversiones en zonas desfavorecidas, zonas desfavorecidas de montaña, fomento del asociacionismo agrario, ayudas a determinados productos y superficies forrajeras, etc.

Merece especial atención ciertas ayudas establecidas en algunas Comunidades Autónomas, que si bien no inciden directamente en la creación de empleo, si que ayudan a su mantenimiento, aunque sea el agricultores a título principal. En la Comunidad Autónoma de Navarra por Decreto Foral de 20 de Julio de 1992 se establecen ayudas a los planes de pensiones orientados a los agricultores. Estos Planes de Pensiones, que deberán ser de la modalidad de aportación definida, tendrán como promotores las entidades financieras que hayan suscrito previamente con el Gobierno de Navarra el oportuno convenio de colaboración, y estarán abiertos a cualquier agricultor a título principal que manifieste su voluntad de adherirse.

Las ayudas se abonan anualmente y su importe será equivalente al de las aportaciones que el partícipe haga al fondo de Pensiones. En todo caso, la subvención tendrá como límite máximo el 7,5% de los rendimientos agrarios declarados por el partícipe en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas sin sobrepasar, en ningún caso, las 375.000 ptas. Estas ayudas serán compatibles con las destinadas a fomentar el cese anticipado en la actividad agraria.

En la Comunidad Autónoma de la Rioja la Orden de 24 de mayo establece ayudas para los gastos ocasionados por la compra y permuta de tierras para concentración de fincas. Los tipos de ayudas que se establecen consisten en:

- el 100 de subvención sobre el importe de honorarios del Notario y de Registro, con un máximo de 250.000 ptas por permutante y por adquirente.
- para los promotores de las permutas, 6% de subvención sobre valores comprobados por la Administración como límites máximo de 600.000 ptas.
- para el adquirente del terreno el 6% de subvención sobre valores comprobados por la Administración.

Las ayudas para concertar seguros agrarios, que es un instrumento de especial importancia en el desarrollo de la política agraria ya que constituye un sistema equitativo y justo de Compensación al Sector Agrario, en caso de imprevistos, estabilizando los ingresos de los asegurados a través de las indemnizaciones correspondientes. El Plan Anual de Seguros Agrarios Combinados para el ejercicio de 1993, fue aprobado por el Consejo de Ministros de 23 de diciembre de 1992 y desarrollado por Orden Ministerial de 23 de Diciembre de 1992, donde se establece un Plan de Seguros Agrarios Combinados para el ejercicio 1993. Las distintas Comunidades establecen un plan de fomento del seguro, Madrid: Castilla-La Mancha

2.- El fomento de la Agricultura entre los jóvenes.

El Reglamento CEE 2328/1991, establece una acción común para la mejora de las estructuras agrarias, desarrollado para su ejecución por el Real Decreto 1887/1991, de 30 de Diciembre. En la Comunidad Autónoma de Asturias por Resolución de 22 de Febrero de 1993, se establece el sistema de ayudas para su aplicación en la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias. El objeto de esta Resolución es determinar las condiciones y requisitos para la concesión de las referidas ayudas que permitan, por un lado, estimular el rejuvenecimiento del sector, acelerando la incorporación de los jóvenes a la profesión agraria, y , por otro, contribuir a la consolidación de las estructuras agrarias, permitiendo reducir los costes de producción y mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los agricultores.

7.- LA RECONVERSION ENCUBIERTA DE LA AGRICULTURA.

En 1982 se disciplinará, por primera vez en España, un proceso de reconversión industrial, que continúa en el año 1984, y cuyas medidas de orden laboral se nuclean alrededor de un sistema de prejubilaciones y de jubilaciones anticipadas, creándose a partir de la propia extinción de la relación laboral y el subsiguiente agotamiento de los períodos máximos de protección por desempleo, y el posterior disfrute de una pensión puente hasta la jubilación ordinaria con plenos derechos, ya sea mediante el reconocimiento de ayudas equivalentes a la pensión de jubilación, ya de una prestación de jubilación complementada con la ayuda necesaria para alcanzar determinado porcentaje (80-100% del salario medio precedente). Medidas de carácter tributario y financiero, creación de zonas de urgente reindustrialización, programas de innovación tecnológica, completaban aquellos planes de reconversión industrial. Las medidas que hemos estudiado en este artículo, jubilación anticipada con retirada de tierras, cesión a otro agricultor, apoyo a otras actividades como repoblación forestal, agroturismo, cultivos ecológicos, apoyo a la formación, incentivación de la mejora tecnológica son el claro ejemplo de la reconversión de todo un sector. Existe un despliegue normativo igual que sucedió en los años 1980 en la reconversión Industrial, frente a la actual convergencia europea que no presenta respuesta normativa.

8.- CONCLUSIONES:

La conclusión es única: La Reforma de la Política Agraria Comunitaria es una reconversión encubierta que se realiza con los mismos medios que la reconversión industrial. La jubilación anticipada, (prepensionamiento) la cesión de la tierra, la reforestación de las tierras de cultivo, nuevas ocupaciones como el agroturismo, ocupaciones y obras para las épocas sin laboreo, ayudas a la formación de los agricultores, ayudas a la mejora tecnológica, cultivos ecológicos, sin olvidar el descenso de los precios (aunque se convocan ayudas al mantenimiento de la renta de los agricultores), todo ello enmarcado en los acuerdos del GATT y la Política Agraria Comunitaria, cuyo objetivo final es dejar fuera excedentes de tierras y mano de obra.

LA POLITICA DE DESARROLLO DE LAS ZONAS DESFAVORECIDAS Y DE MONTAÑA EN LA COMUNIDAD EUROPEA.*

Juan Angel MAIRAL LACOMA.**

MASTER EN COMUNIDADES EUROPEAS
POR EL REAL INSTITUTO DE ESTUDIOS
EUROPEOS.

ESQUEMA:

- I. INTRODUCCION.
- II. DELIMITACION DE LAS ZONAS DESFAVORECIDAS.
- III. POLITICAS PARA LAS ZONAS DESFAVORECIDAS Y DE MONTAÑA. INSTRUMENTOS JURIDICOS Y POLITICAS APLICADAS.
 - A) OTRAS INTERVENCIONES SECTORIALES.
 - Intervenciones derivadas de los Fondos Estructurales.
 - Las Iniciativas Comunitarias.
 - Acciones comunitarias para el fomento del turismo rural.
 - B) BALANCE DE LAS POLITICAS E INSTRUMENTOS APLICADOS PARA LAS ZONAS DESFAVORECIDAS Y DE MONTAÑA.
- IV. EL TRATADO DE LA UNION EUROPEA. NUEVA REFORMA DE LA POLITICA SOCIOESTRUCTURAL.
 - + LA POLITICA DE COHESION COMO PILAR BESTIAS.
 - Reforma de los Fondos Estructurales.
 - Nuevo Instrumento Financiero de Cohesión o Fondo de Cohesión.
 - + LA POLITICA SOCIOESTRUCTURAL.
- V. CONCLUSIONES.

LA POLITICA DE DESARROLLO DE LAS ZONAS DESFAVORECIDAS Y DE MONTAÑA EN LA COMUNIDAD EUROPEA ACTUAL.

* El texto del artículo es en buena parte, excepto alguna lógica modificación que se ha realizado, un extracto resumido del contenido del libro que el autor del mismo acaba de publicar titulado: "LA POLITICA DE DESARROLLO DE LAS ZONAS DE MONTAÑA EN EL MARCO DE LA COMUNIDAD EUROPEA", editado por el INSTITUTO DE ESTUDIOS ALTOARAGONESES, de la DIPUTACION DE HUESCA. Huesca, 1993.

I. INTRODUCCION

La política de la Comunidad Europea en materia de política socioestructural para las zonas desfavorecidas experimentaron en el año 1988, como consecuencia de la entrada en vigor en julio de 1987 del Acta Unica Europea, un cambio de rumbo considerable. En febrero de 1988 se acordó por parte del Consejo Europeo una duplicación de las ayudas regionales en el horizonte del año 1993. Así, la Comunidad se impuso un reto importante pues debía lograrse un gran mercado sin fronteras, el llamado Mercado Unico o Interior, y, a la vez, reforzar su cohesión económica y social, es decir, disminuir la diferencia entre las regiones o zonas más desarrolladas y aquellas más desfavorecidas.

El Tratado de la Unión Europea que fue aprobado en el Consejo Europeo celebrado en Maastricht, ha permitido que se produzca un nuevo salto cualitativo que se ha concretado en una nueva duplicación de las ayudas para los cuatro países más pobres de la Comunidad, mediante la aprobación de las nuevas perspectivas financieras (1993-1999), del Instrumento Financiero de Cohesión y de los nuevos Reglamentos de los Fondos Estructurales, que posteriormente veremos.

La cohesión económica y social se ha constituido como un pilar básico y esencial en la construcción de la Unión Europea. Este principio fundamental tiene como objetivo que las nuevas oportunidades de inversión, creación de empleo, infraestructuras y servicios, consecuencia de la puesta en marcha del Mercado Interior y, posteriormente, de la Unión Económica y Monetaria, contribuyan a disminuir los desequilibrios entre las regiones europeas, en vez de acentuarlos.

En la Unión Europea que se pretende construir no pueden existir el diferencial de desarrollo y de renta entre los diferentes Estados de la Unión, puesto que un diferencial excesivo puede llevar a problemas políticos, sociales y económicos importantes. Y por supuesto, en esta estructura desequilibrada de desarrollo no es posible construir una Europa vertebrada y unida.

La puesta en marcha del Mercado Interior que se ha producido durante el año en curso junto a la perspectiva inmediata de la Unión Económica y Monetaria, tal como lo contempla el Tratado de la Unión Europea, puede suponer un impacto muy negativo para las regiones o zonas comunitarias más desfavorecidas.

** LICENCIADO EN DERECHO.

Para superar esta preocupante perspectiva es necesario que la Comunidad Europea y cada uno de sus Estados miembros en particular afronten seriamente la superación de las políticas asistenciales que se han venido aplicando hasta ahora, con una mayor adaptación de la política socioestructural de manera que se pueda formular y poner en marcha una política integral de desarrollo de las zonas desfavorecidas y de montaña.

II. DELIMITACION DE LAS ZONAS DESFAVORECIDAS Y DE MONTAÑA.

Las zonas desfavorecidas y de montaña representan una parte importante del territorio comunitario (aproximadamente el 28%) y en ellas todavía vive un porcentaje importante de población (aproximadamente un 8%). Casi dos tercios de estas zonas se encuentran en tres estados comunitarios: Francia, Italia y España. Las zonas de montaña son lugar de asentamiento de una población cada vez menos numerosa que, en general, está sujeta a condiciones económicas y de vida con una desventaja evidente con respecto a otras zonas de la Comunidad.

Además de todo ello, estas zonas han venido sufriendo en los últimos decenios un proceso de deterioro ecológico creciente, que a menudo presenta fenómenos irreversibles. El despoblamiento de la montaña y de otras zonas, la explotación irracional de pastos y bosques, el desarrollo salvaje del turismo, la contaminación atmosférica generalizada, la construcción de infraestructuras de comunicación, forman un conjunto de causas, entre otras, que ha conducido a la ruptura del equilibrio entre el hombre y la montaña.

Por tanto, son zonas evidentemente desfavorecidas debido a los inconvenientes naturales permanentes y a los condicionamientos socioeconómicos que de ellos se derivan. Lo que caracteriza de manera más significativa la situación actual de estas zonas desfavorecidas es el desequilibrio territorial y de desarrollo que se inició al desaparecer la integración llanura-montaña, concentrándose el proceso de crecimiento agrícola-industrial en determinadas zonas de la llanura.

Aunque posteriormente veremos las políticas y los instrumentos jurídicos que se han aplicado en la Comunidad, se puede afirmar ahora que los problemas socioeconómicos de las zonas desfavorecidas y de montaña se ha afrontado con intervenciones sectoriales que no han obtenido resultados aceptables para poder superar los profundos desequilibrios que existen entre estas zonas y otras más desarrolladas.

Y no hay que dejar de decir que los evidentes progresos realizados en el desarrollo de algunas zonas de montaña, sobre todo gracias al turismo, compromete a menudo su ya precario equilibrio ecológico. Así, determinados proyectos de desarrollo económico que se ejecutan en estas zonas, se hacen incompatibles con las exigencias de protección y conservación del medio ambiente.

La evidente preocupación ecológica que se origina ante las actuaciones de desarrollo en las zonas de montaña genera, a veces y a sensu contrario, una normativa medioambiental de carácter obligatorio que limita, en cierta medida, la necesaria actividad productiva y económica que la población de estas zonas considera con frecuencia, como un atentado a su supervivencia.

Con lo que hemos visto, parece establecerse una confrontación entre dos visiones contrapuestas que bloquean a menudo, y tanto los intentos de desarrollo económico, como los que significan la protección medioambiental. Es la eterna, pero ni mucho menos cierta, confrontación entre desarrollo y protección del medio ambiente. Detrás de éste pretendido conflicto se pueden adivinar diversas posturas o tesis suscritas por los dife-

rentes sectores de opinión sobre el tema del desarrollo de las zonas desfavorecidas y de montaña.

Estas posturas se manifiestan así:

a) Existe una postura radical que rechaza toda obligación relativa al medio ambiente que se oponga a toda explotación productiva de los recursos de montaña. Esta basa su argumentación en que el deterioro socioeconómico y la diferencia de productividad con relación a otras zonas y a la llanura en particular, no permiten una actividad económica competitiva, con excepción del turismo.

En definitiva, la postura se concreta en señalar que "la igualdad es una receta para el fracaso", o "no hay que ayudar a regiones desfavorecidas, hay que invertir donde se es más competitivo". Es una tesis límite, puramente economicista y desarrollista a ultranza, que no se basa en un elemental sentido de la solidaridad y de la igualdad.

b) La segunda postura presenta el extremo opuesto a la anterior, puesto que para ésta, las zonas desfavorecidas y de montaña deberían convertirse en una reserva natural, en la que se prohibiera toda actividad económica y productiva. Es una postura poco realista que se basa en criterios puramente conservacionista que poco pueden beneficiar a estas zonas.

c) La postura intermedia, que llamaríamos asistencialista, considera como insuperable la diferencia del nivel de desarrollo con las demás zonas, pero para garantizar la conservación del medio ambiente, sería necesario mantener en las zonas desfavorecidas y de montaña el máximo de población actual, manteniendo la actividad productiva tradicional, completando sus ingresos con ayudas directas y otorgando, a su vez, unas infraestructuras que hagan más aceptables las condiciones de vida.

d) Existiría una cuarta postura, que considero más coherente con lo que debe ser una verdadera política de desarrollo para las zonas desfavorecidas y de montaña. Sería necesario formular una política que rompa la espiral de infradesarrollo, superando las políticas asistenciales de forma más coherente con lo que debe ser una verdadera política de desarrollo integral para estas zonas.

Esta tesis es la más difícil de sostener, por su alto coste de ejecución y programación, pero personalmente considero totalmente necesario que el desarrollo de estas zonas se encamine, no con políticas asistencialistas o proteccionistas, sino con auténticas actuaciones que produzcan un desarrollo sostenido y real, un desarrollo que logre que la población que vive en estas zonas viva con todas las infraestructuras sociales y culturales necesarias para tener una vida digna.

III. POLITICAS PARA LAS ZONAS DESFAVORECIDAS Y DE MONTAÑA. INSTRUMENTOS JURIDICOS Y POLITICAS APLICADAS.

En el ámbito de la normativa comunitaria, la Directiva (CEE) 268/75, de 28 de abril, sobre agricultura de montaña y de determinadas zonas desfavorecidas, sigue representando el instrumento jurídico más importante de la Comunidad Europea para estas zonas. En el momento de su promulgación significó un cambio importante en la lógica que había inspirado la Política Agrícola Común (PAC) hasta entonces. El cambio supuso, fundamentalmente, en el paso de adoptar medidas horizontales y uniformes, a una política basada en medidas específicas para territorios específicos.

Las medidas que se instaron mediante la Directiva (CEE) 268/75 tenían un carácter eminentemente territo-

rial donde se han tenido en cuenta el contexto socioeconómico y el entorno natural donde se desarrollan las actividades económicas habituales, como es la agricultura de montaña.

Así mismo, el cambio de la política comunitaria significó el cambio de una lógica exclusivamente productivista por otra que, reconociendo las desiguales condiciones interregionales, presta más atención a los aspectos sociales y ambientales.

El Reglamento (CEE) nº 797/85 del Consejo, de 12 de marzo de 1985, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, recogió los planteamientos y finalidades de la Directiva (CEE) 268/75 modificando y buscando una mayor integración de la política sobre zonas de agricultura de montaña y de ciertas zonas desfavorecidas en la PAC y, a la vez, una mayor voluntad de perseguir y reforzar esta política.

De igual manera, se enfatizan con este Reglamento los objetivos sociales y conservacionistas, se mejoran las condiciones de las ayudas y se refuerza la dimensión regional de la política socioestructural de la Comunidad Europea.

En definitiva, el Reglamento (CEE) 797/85 recoge la experiencia de más de una década de política socioestructural y aporta una serie de principios esenciales para esta política, como son:

a) Que el desarrollo de estas zonas debe tener un carácter integral facilitando que otras actividades, como el turismo y la artesanía sean complementarios a la actividad que, en principio, es la principal.

b) Que el principio de acción común debe ser esencial en la aplicación de esta política.

c) Que, por tanto, y como consecuencia de los principios anteriores, se deben integrar diferentes programas de acción y concentrarlos en las mismas zonas para lograr una mayor eficacia de las acciones y de los fondos empleados.

Después de sucesivas modificaciones del citado Reglamento (CEE) 797/85 y que han introducido mejoras importantes en lo concerniente a las ayudas, como son los Reglamentos (CEE) 1760/87 y el Reglamento (CEE) 3577/90, las medidas socioestructurales para las zonas desfavorecidas y de montaña se han refundido en el Reglamento (CEE) 2328/91 del Consejo, de 15 de julio de 1991, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias.

Este Reglamento ha racionalizado y clarificado los instrumentos socioestructurales y además ha establecido una conexión entre las acciones que se venían desarrollando, con la acción común que estableció el Reglamento (CEE) 2052/88, de 24 de julio, relativo a las funciones y eficacia de los Fondos Estructurales, llamado también "Reglamento Marco", estableciendo unos objetivos comunes necesarios para racionalizar las políticas.

Este Reglamento, junto a todos los que se aprobaron en 1988 con la reforma de los Fondos Estructurales, ha sido modificado por el Reglamento (CEE) 2081/93, de 20 de julio de 1993, puesto que, como veremos y ya se ha enunciado al comienzo, la política socioestructural ha dado un nuevo salto cualitativo cuantitativo a partir de las nuevas perspectivas financieras aprobadas por el Consejo Europeo de Edimburgo.

La Comunidad Europea ha establecido mediante esta normativa un régimen de ayudas que pueden clasificarse en dos grandes grupos:

a) Ayudas de carácter general en condiciones más favorables.

b) Ayudas específicas exclusivas para éstas zonas.

Las primeras, pueden consistir en subvenciones de capital, en bonificaciones de intereses o equivalentes, o una combinación de ambas fórmulas. También pueden consistir en garantías para los préstamos. En estos casos, se posibilita la inclusión de las zonas de agricultura de montaña en los planes de mejora de las inversiones de

carácter torraisteis y artesanal, que podrán tenerse en cuenta para el cálculo de la viabilidad económica de las explotaciones situadas en estas zonas.

En cuanto a las medidas específicas, la más importante es la indemnización compensatoria, que tal como reza el artículo 17 del Reglamento (CEE) 2328/91, se fija en función de las dificultades o limitaciones naturales permanentes descritas en el artículo 3 de la Directiva (CEE) 268/75.

Existen otra serie de ayudas que, sin ser específicas, pueden tener una especial relevancia e incidencia en las zonas desfavorecidas y de montaña. Así, en el Título VII del Reglamento (CEE) 2338/91, en su artículo 21, se establece que los Estados miembros podrán introducir regímenes especiales de ayudas a zonas sensibles desde el punto de vista del medio ambiente, con el objetivo de contribuir a la introducción o mantenimiento de prácticas agrícolas compatibles con aquél.

Así, estos regímenes de ayudas se referirán a una prima anual por hectárea (artículo 22), concedida a los agricultores en las zonas de agricultura de montaña siempre que se comprometan durante cinco años y en el marco de un programa específico para la zona, a introducir o mantener una prácticas de producción agrícola compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y de los recursos naturales o con las exigencias de la conservación del espacio natural.

La evaluación global que se puede hacer de esta política sectorial, relativa a la agricultura de montaña, parte de criterios asistencialistas, al partir del presupuesto de que ésta actividad no puede desempeñar una función productiva.

Con esta óptica meramente asistencial es imposible superar la visión sectorial de las intervenciones socioestructurales, aunque tampoco hay que desdeñar los efectos positivos que se han producido.

Pero incluso las medidas no agrícolas, como pueden ser las relativas al turismo, la artesanía o la repoblación forestal, que suponen medidas integrales previstas en los Reglamentos antes mencionados, pierden parte de su eficacia por el hecho de limitarse al interior de una sola explotación agrícola.

A) OTRAS INTERVENCIONES SECTORIALES.

Es necesario mencionar a continuación otro tipo de acciones sectoriales de la Comunidad Europea, que en parte ya se han mencionado, que son importantes e insoslayables en la descripción de la política comunitaria hacia las zonas desfavorecidas y de montaña.

1. Intervenciones derivadas de los Fondos Estructurales.

El cometido de los Fondos Estructurales es contribuir a consolidar la cohesión económica y social, como he dicho al principio. La reforma de los Fondos Estructurales dentro de la política regional comunitaria, tuvo un impulso importante a partir de la aprobación del Acta Única Europea, a la que siguió la aprobación de los Reglamentos de cada uno de los Fondos entrando en vigor el 1º de enero de 1988. La reforma, que fue fundamental para duplicar los Fondos dedicados a las regiones y zonas más desfavorecidas, hizo efectivos determinados principios como son:

* La concentración de las intervenciones en objetivos prioritarios.

* El planteamiento de una acción común entre la Comisión y las autoridades nacionales, regionales y locales.

* Y una coordinación entre todos los instrumentos, mejorando y simplificando a la vez, las normas de gestión, evaluación y control.

Esta reforma de los Fondos Estructurales estableció cinco objetivos prioritarios para el desarrollo de las regiones desfavorecidas. De estos cinco objetivos, el

desarrollo de las zonas rurales desfavorecidas se menciona únicamente en el Objetivo 5b, dedicado al fomento del desarrollo de las zonas rurales. No obstante, la mayor parte de las regiones con retraso estructural comprendidas en el Objetivo 1, son zonas con un fuerte ruralismo. Por ello, la Comunidad Europea actúa directamente con estos Objetivos para el desarrollo de las zonas desfavorecidas.

Los Marcos Comunitarios de Apoyo para el Objetivo 5b) de desarrollo rural, que es el instrumento operativo por el cual se trazan los objetivos para una determinada región o zona desfavorecida, establecen una serie de medidas dirigidas a obtener la mayor rentabilidad de los recursos existentes y obtener un impacto real y efectivo en el desarrollo de las zonas desfavorecidas. Las medidas se han concentrado en las cinco prioridades siguientes:

- * Desarrollo de los sectores primarios.
- * Desarrollo de la pequeña y mediana empresa.
- * Turismo y ocio.
- * Infraestructuras.
- * Recursos humanos.
- * Conservación y aprovechamiento del medio natural.

Posteriormente veremos como va a incidir la nueva reforma de los Fondos, ya mencionada, con los nuevos Reglamentos de los Fondos y de las nuevas perspectivas financieras hasta 1999, que va enlazado con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea y de todo lo que supuso el impulso a la cohesión en el mismo.

2. Las Iniciativas Comunitarias.

En el contexto de la reforma de los Fondos Estructurales, el artículo 11 del Reglamento (CEE) 4253/88, de coordinación, permitía que la Comisión actuara de forma independiente a través de las llamadas "INICIATIVAS COMUNITARIAS".

Con estas medidas, la Comisión Europea sienta las bases de una política comunitaria en los campos y sectores que considera prioritarios o esenciales para la realización del Mercado Único, garantizando especialmente la cohesión económica y social.

La Iniciativa llamada LEADER intenta fomentar un enfoque integrado del desarrollo rural de las zonas más desfavorecidas.

Los programas responden a una estrategia de desarrollo rural integrado a través de la aplicación de medidas contenidas en los Marcos Comunitarios anteriormente vistos.

3. Acciones comunitarias para el fomento del turismo rural.

El Reglamento (CEE) 2328/91 del Consejo, reglamento que refunde toda la normativa comunitaria en materia de eficacia de las estructuras agrarias, tal como hemos visto, establece un régimen de ayudas que pueden aplicarse a inversiones que tengan por objeto actividades distintas de la habitual (artículo 20.1), las cuales pueden ser artesanales y turísticas en explotaciones agrarias.

Por ello, el turismo puede ser un instrumento importante para el desarrollo de las zonas de montaña y la diversificación de las actividades de estas zonas. Los proyectos de desarrollo turístico pueden acogerse a los instrumentos comunitarios de la política regional por este carácter de desarrollo económico fundamental.

A partir de la reforma de los Fondos Estructurales, los Marcos Comunitarios de Apoyo incluyen en el Objetivo 1 (regiones con retraso de desarrollo) la promoción del turismo entre las medidas no estrictamente agrarias. Para las zonas de Objetivo 5b) y que pueden afectar directamente a las zonas de montaña, los Marcos Comunitarios de Apoyo contienen posibilidades de acción en favor del turismo rural y de la formación profesio-

nal en turismo, como pueden ser la financiación de inversiones turísticas del tipo de alojamiento en casas de labranza, la creación de Parques Naturales o de complejos deportivos.

B) BALANCE DE LAS POLITICAS E INSTRUMENTOS APLICADOS PARA LAS ZONAS DESFAVORECIDAS Y DE MONTAÑA.

Del análisis realizado hasta ahora se desprende que no ha existido una política comunitaria dedicada al desarrollo integral y global de las zonas desfavorecidas y de montaña.

La montaña se ha considerado como una zona residual en relación con otras zonas, puesto que no se le atribuyen procesos socioeconómicos significativos. Las políticas expresamente favorables a la montaña han terminado por ser políticas sectoriales, de agricultura de montaña, que no dejan de ser políticas asistenciales.

Por tanto, se puede decir que las políticas que se han aplicado han sido sectoriales y meramente asistenciales y por ello, la Comunidad Europea debe plantearse en términos globales los problemas de las zonas desfavorecidas y establecer una acción comunitaria integral, teniendo en cuenta que el impacto del Mercado Interior y de la Unión Económica y Monetaria puede ser muy negativo en las regiones y zonas con un fuerte retraso estructural en su desarrollo.

IV. EL TRATADO DE LA UNION EUROPEA. NUEVA REFORMA DE LA POLITICA SOCIOESTRUCTURAL.

El Tratado de la Unión Europea, una vez que entre en vigor después de su accidentada ratificación, va a permitir un nuevo salto cualitativo y cuantitativo, como se dijo en el comienzo, que se concreta en una nueva duplicación de las ayudas para los cuatro Estados menos desarrollados, como veremos posteriormente.

La cohesión económica y social se constituye mediante este Tratado en uno de los pilares fundamentales en la construcción de la Comunidad Europea.

El Tratado establece en el Título I, en los artículos B y 3.j como uno de los objetivos de la Unión, el fortalecimiento de la cohesión económica y social, pilar fundamental de la construcción europea.

Así, en el Protocolo sobre la cohesión que acompaña al Tratado como parte dispositiva, y que fue aprobado junto con todo el capítulo referente a la cohesión económica y social por la firme posición del Gobierno español, se reafirma por parte de los Estados firmantes que el fomento de la cohesión es vital para el pleno desarrollo de la Comunidad.

De igual forma, el artículo 130 D del mismo Tratado contempla la creación del Fondo de Cohesión, al cual ya se ha aludido, que tienen como objetivo fundamental el de procurar una contribución financiera a proyectos en los sectores de medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras.

En el Consejo Europeo celebrado el pasado mes de diciembre de 1992 se aprobaron las perspectivas financieras para el período 1993/1999, donde se ha conseguido un aumento considerable en las acciones estructurales que deben beneficiar, según los acordado, a los Estados miembros menos prósperos, a las regiones periféricas y a las zonas rurales de la Comunidad.

En el marco de la revisión de los reglamentos relativos a los Fondos Estructurales, ya comentado con anterioridad, y que se ha concretado en la publicación de los nuevos reglamentos en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, el Consejo de Edimburgo planteó genéricamente las pautas por las que debería enmarcarse la misma, de manera que se tuviera en cuenta la prosperidad nacional y la regional de la población de las regio-

nes y la gravedad relativa de los problemas estructurales, incluyendo el nivel de paro y, para los objetivos adecuados, las necesidades de desarrollo de las zonas rurales desfavorecidas y de montaña.

Una de las políticas que va a recibir un impulso más importante es el desarrollo rural, como ya se mencionó en su momento, y que ha recibido en el Tratado de la Unión un impulso especial.

Las intervenciones estructurales deberán concentrarse según prevé los nuevos reglamentos en los puntos siguientes:

a) En las regiones del Objetivo 1, se deberá intensificar el esfuerzo de modernización del sector agrario, con unas estructuras que son ineficaces y escasas. Y como medida de acompañamiento, deberá realizarse un mayor esfuerzo de diversificación de la economía en las zonas rurales.

b) En las zonas del objetivo 5b), deben incrementarse las intervenciones pues los instrumentos aplicados hasta el momento no han favorecido de manera importante el desarrollo de las zonas desfavorecidas y de montaña.

Es necesario que desde la Comisión Europea se estudie seriamente la cuestión y se piense seriamente en crear y dotar un nuevo fondo de desarrollo rural, que sería un nuevo instrumento, que acaso sustituyera al FEOGA-Orientación. En tal sentido, se ha hecho un esfuerzo importante ya que en la nueva redacción que se ha dado al Reglamento (CEE) 4256/88, que regula el FEOGA-Orientación por el Reglamento (CEE) 2085/83, del Consejo, de 20 de julio de 1993, se ha dado un nuevo contenido al Título III relativo al "Fomento del desarrollo rural en las zonas a que hace referencia el Objetivo 5b)", que debe significar un cambio de actitud por parte de las instituciones comunitarias hacia un mayor apoyo a las zonas rurales.

En este sentido, las zonas de montaña comunitarias, que representan el 28% del territorio comunitario, deberían tener un tratamiento más especial y más específico, mediante un programa integral de carácter comunitario que coordine los esfuerzos de todas las administraciones y que intente salvar las diferencias tan acentuadas con las zonas más prosperas de la Comunidad, puesto que su débil equilibrio territorial y de desarrollo, como ya se ha mencionado, pueden sufrir con más virulencia los efectos desequilibradores de la actual perspectiva inmediata que representa el Mercado Interior y la Unión Económica y Monetaria.

El aumento de la eficacia de las operaciones de desarrollo regional y rural en las zonas desfavorecidas y de montaña mediante la eficacia de las estructuras agrarias debería realizarse a través de procedimientos de programación y de cooperación comparables a los demás objetivos, aún teniendo presente las características propias de este tipo de medidas que deben llevarse a cabo en el nuevo contexto de la reforma de la Política Agrícola Común (PAC).

El esfuerzo de ayuda al desarrollo rural de las zonas desfavorecidas que se ha realizado hasta ahora, debe ser consolidado y reforzado durante la nueva fase que se inicia de las políticas estructurales comunitarias orientándose hacia todas las zonas rurales de la Comunidad, pero principalmente a aquellas que registren las mayores necesidades y la menor capacidad de contribución a escala regional o nacional. Las nuevas medidas de acompañamiento que se proponen en el contexto de la reforma de la PAC, que consisten en planes agroambientales, forestales y de jubilación anticipada, deberían aportar una contribución notable al desarrollo rural.

Para concluir, recordando lo que se ha dicho en las líneas precedentes, es completamente necesario, aunque

parezca una reiteración, que se establezca una eficaz coordinación entre las actuaciones de todas las administraciones públicas que intervienen en el proceso de propuesta y aplicación de las políticas comunitarias para el desarrollo de las zonas desfavorecidas y de montaña.

V. CONCLUSIONES.

La cohesión económica y social va a ser un elemento o pilar imprescindible, como ya se ha reiterado, para hacer posible que la Europa que estamos construyendo no se asiente sobre bases socioeconómicas inestables. Esa política de cohesión hacia las zonas desfavorecidas debe ser exclusivamente coyuntural sirviendo de una manera decisiva para reducir las diferencias de desarrollo. Las políticas de cohesión deben ser, en definitiva, un espíritu y una actitud decidida de la Comunidad Europea para conseguir el perentorio desarrollo de las zonas desfavorecidas y de montaña.

Las zonas desfavorecidas y de montaña necesitan una política, enmarcada en las coordenadas comunitarias que hemos visto, que intente salvar la diferencia de desarrollo tan acentuada que ahora se produce con las zonas más desarrolladas.

Esa acción, además de compensar las dificultades inherentes a las condiciones naturales, debe procurar que las intervenciones no sean meramente asistenciales, sino que procuren un verdadero desarrollo sostenido para conseguir los objetivos que los Estados miembros se han fijado en el Tratado de la Unión.

La cohesión económica y social, la solidaridad interterritorial solo se logrará si la Comunidad Europea actual acentúa decididamente las políticas de desarrollo de las zonas más desfavorecidas para lograr y consolidar una verdadera Unión Europea.

NOTAS

1) REGLAMENTO (CEE) Nº 792/93 DEL CONSEJO, de 30 de marzo de 1993, por el que se establece un instrumento financiero de cohesión. (DOCE L Nº79 de 1 de abril de 1993).

2) Nuevos Reglamentos de los Fondos Estructurales que modifican los anteriores de 1988. (DOCE L Nº193, de 31 de julio de 1993)

3) Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE) nº128, de 19 de mayo de 1975.

4) DOCE serie L, nº 93 de 30 de marzo de 1985.

5) DOCE serie L, número 218, de 6 de agosto de 1991.

6) DOCE, serie L, número 185, de 15 de julio de 1988.

7) DOCE serie L, número 193, de 31 de julio de 1993. Ver nota número 2. Los nuevos Reglamentos de los Fondos Estructurales modifican los anteriores aprobados en 1988, que constituyeron la primera reforma en profundidad de la política socioestructural comunitaria.

8) Modificado por el Reglamento (CEE) 2082/93, de 20 de julio de 1993 (DOCE L, nº193, de 31 de julio de 1993).

9) Ver NOTA número 7.

10) DOCE L, nº193, de 31 de julio de 1993.

LA PROTECCION DE LOS CONSUMIDORES EN LA PAC: EN PARTICULAR, EL REGLAMENTO 2092/91 SOBRE LA PRODUCCION AGRICOLA ECOLOGICA

Isabel CARO-PATON CARMONA*

SUMARIO

I. PRIMERA PARTE: LA PROTECCION DE LOS CONSUMIDORES EN LA CEE Y EN LA PAC

A. Rasgos generales de la política de defensa de los consumidores

1. Su carácter horizontal
2. Concepto de consumidor

B. La política comunitaria de defensa de los consumidores

1. Falta de título expreso en el TCEE
2. El Título XVIII del Tratado de la Unión

C. La PAC y el consumidor

1. Presentación
2. Primera Etapa: precios de consumo razonables
3. Segunda Etapa: salud y seguridad

II. SEGUNDA PARTE: El Reglamento 2092/91

A. Contenido

1. Finalidad del Reglamento
2. Calificación Técnica

B. Objeto de la protección de la producción ecológica

1. Productos "ecológicos"
2. Requisitos de la publicidad

C. Régimen sancionador

1. Normas generales
2. Tipos de sanciones

III. CONCLUSION

PRIMERA PARTE: LA PROTECCION DE LOS CONSUMIDORES EN LA CEE Y EN LA PAC

Rasgos generales de la política de defensa de los consumidores

Su carácter horizontal

Las políticas de defensa de los consumidores surgen, a mediados de este siglo, por la existencia en el mercado de dos posiciones desequilibradas: la posición de supremacía de los empresarios y la más desprotegida de los compradores de productos de carácter esencialmente doméstico. Los medios de comunicación masivos como cauce publicitario, en sociedades dotadas de mayor poder adquisitivo, y el desarrollo del estado del bienestar serán algunos de los factores que provoquen el nacimiento de esta nueva rama del derecho.

Se trata de un sector jurídico que no está dotado de autonomía, pues, aunque tenga ciertos principios o cláusulas generales, se dispersa y se extiende por bloques normativos de distinto ámbito territorial y material(1): normas de organizaciones internacionales, principalmente la Comunidad Económica Europea, y normas nacionales o autonómicas(2) que constituyen asimismo el contenido propio del derecho civil, del derecho mercantil y también del derecho administrativo(3). Precisamente, a pesar de la promulgación en España de la Ley 20/1984, de 19 de julio, General de Defensa de Consumidores y Usuarios (LGDCU), es un hecho comprobado que la protección de los consumidores no debe restringirse a una sola ley general sino que es tanto más eficaz cuanto mejor se adapte a las peculiaridades de cada sector productivo(4).

La ventaja que tiene actuar desde diferentes frentes es que posibilita dirigir la protección precisamente a aquellos flancos donde la posición de los potenciales compradores sea más débil; flancos donde la descripción de las características técnicas (y otros detalles que se escapan de una ley general de protección) sea decisiva para una correcta reglamentación jurídica. Y todo ello dicho sin perjuicio de que existan ciertas reglas generales (normas sobre las asociaciones de consumidores, técnicas arbitrales de solución de conflictos, facilidades de acceso a la justicia, cauces de participación, etc.) que justifiquen la existencia de leyes específicamente dirigidas a la protección de los consumidores. Además, éstas sirven para dar contenido al enunciado del art. 51.1 CE, en particular, para llegar a establecer "procedimientos eficaces" que garanticen la protección de la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos(5).

Concepto de consumidor

*Prof. Ayudante de Derecho Administrativo. Universidad de Valladolid

También goza de esta generalidad, en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, el concepto de consumidor que se define como:

"las personas físicas o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan, como destinatarios finales, bienes muebles o inmuebles, productos, servicios, actividades o funciones cualquiera que sea la naturaleza pública o privada, individual o colectiva de quienes los producen, facilitan, suministran o expiden" (art. 1.2).

La ley española recoge una noción unitaria de consumidor. Es consumidor el destinatario final y no distingue, como hacen otros ordenamientos, entre varias acepciones de consumidor en función de los intereses que se quiera proteger. Por ejemplo, el derecho alemán diferencia el consumidor para el Derecho alimentario (consumo doméstico privado), el derecho de la competencia (consumidor final) y el derecho de cártels (cliente)(6). Para el derecho comunitario tampoco existe un concepto unívoco de consumidor.

Lo que sí hace la LGDCU es una delimitación negativa del concepto de consumidor en el sentido de que excluye de su ámbito de protección a "quienes, sin constituirse en destinatarios finales, adquieran, almacenen, utilicen o consuman bienes o servicios con el fin de integrarlos en procesos de producción, transformación o prestación a terceros" (art. 1.3). Ni el derecho comunitario ni el derecho de otros países hacen esta delimitación negativa ya que suelen amparar a cualquier dañado(7) independientemente de que sea o no consumidor personal.

Pese a la indeterminación de la ley española, a partir de la normativa específica puede individualizarse el concepto de consumidor. En este sentido, la LGDCU no es más que un punto de partida que no impide que normas de desarrollo, o más en concreto, normas sectoriales, que entroncan por ejemplo con la protección de la infancia o de los consumidores de productos farmacéuticos, delimiten más restringidamente el ámbito subjetivo de aplicación. De esta manera, se circunscribe el concepto, por ejemplo, a las personas físicas que consuman determinado producto alimenticio o al "turista, el usuario de servicio de transporte público de viajeros en automóviles-turismos, el de talleres de reparación, el de los abonados de servicios de suministro eléctrico..."(8). Son especialmente importantes, a efectos de este estudio, las normas nacionales y comunitarias dirigidas a garantizar la salud frente a potenciales anomalías en los alimentos. En estas normas el consumidor protegido lo será sólo en la medida que su acto de consumo tenga por objeto un producto alimentario o un producto agrícola tal y como se define en capítulo II del Código alimentario español(9).

Y cuando se alude al consumidor europeo de productos agrícolas se está haciendo referencia a un consumidor muy concreto: es el consumidor de alguno de los productos derivados de la tierra y que se encuentren en el elenco del Anexo II del Tratado de Roma. Pero es éste un concepto de derecho comunitario que conviene analizar en su contexto: en el marco de la política comunitaria de defensa de los consumidores.

La política comunitaria de defensa de los consumidores

Falta de título expreso en el TCEE

La protección de los consumidores no formaba parte de los objetivos que la Comunidad Económica Europea asumiera como propios en el Tratado de Roma de 1957. Únicamente aparecen dispersas por el Tratado referencias que de forma expresa o implícita inciden en la situación jurídica de éstos. De forma implícita, el art. 2 TCEE, entre los fines de la Comunidad, se refiere a "mejora de las condiciones de vida y de empleo de los

pueblos". De forma expresa, junto a los arts. 39 y 40 -referidos a los consumidores de productos agrícolas-, hacen alusiones concretas a los consumidores los arts. 85 y 86. El art. 85 exceptúa la prohibición de acuerdos entre empresas siempre que contribuyan a mejorar la producción, o reserven a los consumidores una parte equitativa del beneficio que del acuerdo resulte. Y el art. 86 prohíbe los acuerdos que limiten la producción, la distribución o el desarrollo técnico en perjuicio de los consumidores.

Las escasas referencias del Tratado de Roma, no son obstáculo -y menos desde la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de París de 1972- para destacar la necesidad de tomar en consideración la defensa de la calidad de vida de los ciudadanos comunitarios(10). Como consecuencia de las declaraciones de principios dadas a conocer a partir de esta cumbre, un "programa preliminar" para una política de protección y de información de los consumidores fue adoptado por el Consejo en abril de 1975(11).

Pero a medida que la integración económica avanzaba, la política de los consumidores era una exigencia más del mercado común. Conseguir condiciones de competencia no falseadas exigía uniformar las reglas particulares de protección en vigor en cada Estado miembro. Por otra parte, las distintas reglamentaciones nacionales suponían otra de las barreras no físicas sino técnicas que entorpecían la marcha del mercado interior. No en vano el art. 36 TCEE admite las restricciones a la importación en el caso de que se justifiquen "en razones de orden público, moralidad y seguridad públicas, protección de la salud y vida de las personas y animales, preservación de los vegetales, protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional o protección de la propiedad industrial y comercial"(12). Por eso, en mayo de 1981 se aprobó un segundo programa para el periodo 1981-1986(13). Enumeraba cierto número de acciones prioritarias que Braña Pino(14) ha resumido en los tres puntos siguientes:

a) Que los productos puestos a disposición de los consumidores en el mercado respondan a normas de salud y seguridad aceptables.

b) Que los productos circulen libremente y sean vendidos a precios equitativos en el conjunto de la Comunidad.

c) Que los intereses de los consumidores sean tomados en consideración al elaborar las otras políticas comunitarias(15).

El primero de los puntos responde a la necesidad de uniformar las reglas relativas a la salud y seguridad. Son las reglas que han conformado tradicionalmente una parte fundamental del contenido del orden público y, en consecuencia, anteceden y superan la política de consumidores. La segunda acción prioritaria es también otra de las exigencias del mercado único y alude de forma más específica a los intereses económicos (es decir, lo que se conoce como el "segundo escalón de intereses" si la salud y seguridad conforman el primero). Pretende que los precios sean equitativos en el conjunto de la Comunidad para lo que hay que tener en cuenta los distintos niveles de renta de los 12 países comunitarios y las desigualdades regionales.

Por último, la toma en consideración de los intereses de los consumidores en las demás políticas comunitarias aparece como la expresión que sirve para aludir a una realidad ya destacada en los Estados miembros: la insuficiencia de una ley general. Tampoco en la CEE bastaba una política común nueva que discurriera de forma paralela a las demás políticas comunitarias. Había que permeabilizar la totalidad de las actuaciones comunes a la protección de los intereses de los compradores(16). Además, en la CEE, se plantea el problema adicional de ser una organización supranacional con competencias "de atribución"(17): tiene que encontrar título habilitante de todas y cada una de sus actuaciones en el Tratado de Roma. Es decir, siempre que emprende un programa

o acción común tiene que justificar que es uno de los medios que servirá para alcanzar los fines enumerados en el art. 2 TCEE. Por eso, si para conseguir un objetivo de alcance horizontal -como es la protección de los intereses de los consumidores- lo inserta en otras políticas comunitarias, la actuación puede ser mucho más intensa, mucho más profunda. No se puede olvidar que conseguir mejores condiciones de vida de los ciudadanos europeos es uno de los objetivos esenciales de la Comunidad.

El Título XVIII del Tratado de la Unión

La falta del título habilitante de una política del consumo con entidad propia será subsanada, de forma parece que definitiva, en el Tratado de la Unión Política aprobado tras la cumbre de Maastricht. En este Tratado -que, contrariamente a sus previsiones, no ha entrado en vigor el 1 de enero de 1993- se añade un nuevo título: el Título XVIII -Protección de los consumidores(18). Aunque ya antes, desde 1987 (año de la entrada en vigor del Acta Única Europea(19)), se enfatizara la protección de los consumidores, al añadir al TCEE, en el ap. 3 del art. 100 A, la exigencia de que:

"La Comisión, en sus propuestas previstas en el ap. 1 referentes a la aproximación de legislaciones en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores se basará en un nivel de protección elevado".

De esta manera, si a partir del Acta Única únicamente se exigía a las instituciones comunitarias que garantizaran a los consumidores un nivel de protección elevado, a partir de Maastricht se concreta cómo va la Comunidad a actuar junto a los Estados, sin perjuicio de que éstos -en virtud del principio de subsidiariedad- establezcan medidas de protección más estrictas. Al respecto, han de tenerse en cuenta las acciones que se emprendan por la vía de la armonización de legislaciones(20) y por la vía de la adopción de acciones específicas(21) que apoyen y completen la política llevada a cabo por los Estados para proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores asegurándoles además una información adecuada.

En todo caso, no podemos engañarnos. El fin último de la política de los consumidores, tanto si se lleva a cabo por una vía como por otra, es la perfección del mercado interior y la supresión de trabas a la libre circulación. La armonización de legislaciones, en cuanto mecanismo directo de integración (acciones positivas de la Comunidad), y las acciones específicas, de forma instrumental, buscan igualmente dicha integración, ya que persiguen evitar que los distintos niveles de protección sean una de las "medidas de efecto equivalente" del art. 30 TCEE(22) o una de las causas de las restricciones a la exportación, importación y tránsito (art. 36 TCEE). Y tanto en la armonización de legislaciones como en las acciones específicas la protección de los consumidores ha de integrar dos focos de actuación: la protección física o defensa de la salud (rama del derecho sanitario) y la protección de los intereses económicos y jurídicos.

Precisamente en otra política comunitaria, en la política agrícola común, se encuentra un punto importante de conexión entre la defensa de la salud y de los intereses económicos. Porque, aunque la PAC, desde sus orígenes, haya intentado dar respuesta a las necesidades económicas no sólo de los productores agrarios sino también de los consumidores de productos alimenticios, ahora hace suya la intención del Consejo de tomar en consideración otros intereses de los consumidores vinculándolos a los nuevos objetivos de la reforma de la PAC. En este sentido es paradigmática la entrada en vigor del Reglamento sobre la producción agrícola ecológica.

La PAC y el consumidor

Presentación

Si, de entre todas las políticas comunitarias, se ha escogido el ámbito del mercado común de productos agrícolas es sobre todo porque en la reforma de la PAC -para muchos la única política común europea- se están produciendo transformaciones importantes, con repercusiones claras desde el punto de vista jurídico. Ya no se trata únicamente de una política de sostenimiento de precios de mercado -primer resultado de la construcción de 1957- sino que paulatinamente intenta influir en cada explotación, con medidas estructurales desconocidas en los países miembros. Antes, los Estados eran los encargados de remover los obstáculos que dificultaban el desarrollo de la productividad agrícola. Ahora, la CEE ha reemplazado casi por completo las políticas agrícolas nacionales y busca la solución de los dos grandes problemas a que se enfrenta: los excedentes agrícolas y el declive del mundo rural.

El problema de los excedentes agrícolas supera el ámbito comunitario y se inserta de lleno en el marco de las negociaciones internacionales de la CEE en el seno del GATT. Afrontando este problema desde la lectura del TCEE, en concreto desde el art. 229 TCEE, como se exige que la Comunidad asegure "el mantenimiento de todo tipo de relaciones adecuadas con los órganos (...) del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio", la solución pasa por fomentar la disminución de las producciones excedentarias. Es una solución que satisface tanto a los norteamericanos como a los técnicos comunitarios, que ven cómo el presupuesto de la CEE se "despilfarra", en casi un 60%, en gastos agrícolas, agravando no sólo la superproducción sino también -y cada vez de forma más intensa- el problema de la contaminación producida por actividades agrarias(23). Bajo el declive del mundo rural, se alude a la degradación de los sistemas ecológicos provocada tanto por esta contaminación de origen agrícola como por el abandono de los pueblos. La Comunidad afronta estos problemas desde múltiples perspectivas: desde la política regional (regiones objetivo 1 y regiones objetivo 5b del Reglamento 2052/88(24) de la reforma de los fondos estructurales comunitarios), desde la llamada política estructural comunitaria (ayudas públicas del Reglamento 2328/91)(25), o desde la política de las Organizaciones Comunes de Mercado, que incluyen medidas de estímulo al cese de producción como son las cuotas de los mercados lácteos o remolacheras o el barbecho obligatorio como requisito de acceso a los pagos compensatorios comunitarios(26).

Actualmente la Comunidad coordina la política de los consumidores con los dos principales objetivos de la reforma de la PAC: frenar el declive rural y reducir los excedentes. Pero ésta es la forma en que la nueva vertiente de la PAC, la última reforma de la PAC, incide en la protección de los consumidores. Porque al igual que se han ido sucediendo transformaciones en la política agrícola común ha ido variando la manera de acoger en ésta las necesidades de los consumidores(27).

La evolución tiene lugar desde las políticas de precios comunitarias destinadas a garantizar los abastecimientos y la estabilización de los mercados con precios de consumo razonables (2) hasta las otras medidas que se refieren a la protección de la salud y el medio ambiente, la calidad de los productos agroalimentarios y la información del consumidor (3).

Primera Etapa: precios de consumo razonables

En una primera etapa, y puesto que los países sig-

natarios -principalmente Francia- mantenían políticas intervencionistas en los mercados de productos agrarios, pareció oportuno comenzar la integración por el sector primario. Cuando se firmó el Tratado de Roma, los objetivos del mercado común de productos agrícolas fueron definidos en función de las necesidades económicas: lo más importante era garantizar la seguridad de abastecimientos a precios razonables para el consumidor. Así, de la redacción que en 1957 se hizo del art. 39 (objetivos del mercado común de productos agrícolas), puede destacarse el apartado e) que se refería a "asegurar al consumidor suministros a precios razonables"(27).

El término "consumidor" tiene aquí un significado peculiar: se refiere al consumidor de bienes de primera necesidad, al consumidor de los alimentos más elementales como son el pan y los productos lácteos. Precisamente la inclusión de los consumidores en la redacción del Tratado tuvo consecuencias para la construcción del mercado común de productos agrícolas. En los prolegómenos de la redacción del Tratado de Roma, Spaak había encargado a un grupo de expertos que expusiesen de forma sistemática los métodos de intervención en los mercados agrarios(28). Las dos posibilidades que presentaron respondían a la tradición francesa y la tradición anglosajona y en ambas se sopesaban las ventajas para los productores y los consumidores. Los dos sistemas eran:

1) Sistema de precios de intervención: consiste en que un organismo público de intervención, cuando la cosecha es demasiado abundante y bajan los precios, interfiere el juego del mercado y compra parte de las cantidades ofrecidas. Esta técnica se acompaña del almacenamiento para que se pueda estabilizar el mercado, bien comprando excedentes o bien ofertando lo almacenado en caso de escasez. Mercados estables implican precios estables, lo cual favorece tanto a consumidores como a productores.

2) Sistema del "deficiency payment": los productos importados entran a precio del mercado mundial y los productores internos, menos competitivos, deben conformarse con estos precios. Si no alcanzaban los precios garantizados por el gobierno, recibirían una ayuda a la renta, proporcional a lo producido. En este sistema los precios más bajos favorecen a los consumidores, quiénes estarán, sin embargo, desvalidos en caso de penuria mundial. Fue el sistema aplicado, desde el siglo XIX, en Inglaterra como defensa de las importaciones de productos alimentarios de los países de la Commonwealth.

Si se optó por el sistema de los precios intervenidos fue -aparte de que éste era el sistema seguido en Francia- por la mayor seguridad de abastecimientos que garantizaba. Fue la forma originaria de hacer efectivo uno de los "objetivos sociales" del Mercado Común de productos agrícolas. De esta manera se relegó a un segundo lugar el otro objetivo social de la agricultura: el sostenimiento de las rentas de los agricultores (art. 39.c) TCEE).

Pero sin embargo -y como es lógico- este sistema ha evolucionado de forma significativa; y, en este sentido, ha sido determinante el Tribunal de Justicia y la lectura que ha hecho de los objetivos del art. 39 TCEE. Así, la interpretación que el Tribunal de Justicia ha ido dando de este sistema, por el carácter coyuntural de los objetivos del TCEE, ha sido convencionalmente dividida en dos periodos(29). En el primero primaba la finalidad de lograr implantar la PAC, y armonizar las legislaciones de los Estados miembros, a partir del fomento del mercado y de los objetivos económicos. Una segunda etapa jurisprudencial pone el acento en las medidas sociales sobre las económicas (elevar el nivel de rentas de los agricultores) y, como colofón de esta evolución, al sistema de precios de intervención ya le acompaña, desde 1989, el sistema de ayudas a las rentas(30). La protección de los consumidores no se refiere tanto a la seguridad de los abastecimientos como a la defensa de la salud y de los

intereses económicos.

Segunda Etapa: salud y seguridad(31)

La normativa estatal existente en materia de salud y seguridad constituye uno de los primeros intentos de protección -no expresa- de los consumidores(32). En el ámbito comunitario, por el contrario, es la segunda actuación en materia de protección de los consumidores alimentarios. Además, en materia de política alimentaria, la Comunidad ha seguido criterios restrictivos, actuando únicamente cuando las distintas legislaciones nacionales pudieran interferir en el funcionamiento del mercado único (art. 100 y 100A TCEE). La Comisión ha justificado su intervención -como señala Deboyser(33)- a partir de las pautas marcadas por la jurisprudencia del TJ que se refieren a: la protección de la salud pública, información de los consumidores y protección de los intereses económicos (es decir, protección de intereses no meramente sanitarios), la lealtad de las transacciones comerciales y la necesidad de asegurar un control público de los productos alimentarios.

De acuerdo con este criterio restrictivo, el objeto de las principales directivas comunitarias en esta materia ha sido un determinado producto, buscando una armonización "minimalista", de carácter vertical. Las categorías de productos de los que se ha ocupado la CEE son, además de los productos alimenticios, los productos cosméticos, los productos textiles, las sustancias peligrosas, los productos farmacéuticos, los automóviles, el material eléctrico, los juguetes y los productos de apariencia engañosa.

Respecto de los alimentos(34), la Comunidad ha ido estableciendo listas positivas de las sustancias y preparados que pueden ser contenidos en los productos alimenticios (en particular, colorantes, conservantes, estabilizantes y aditivos) y en los envases(35). Son un grupo de directivas que, por el contrario, suponen un intento de armonización de carácter horizontal. La técnica de las listas positivas de productos admitidos es el sistema generalizado en todos los países miembros(36). Por ejemplo, en España, el art. 4.1.d) de la LGDCU dispone que los reglamentos reguladores de los diferentes productos contendrán, al menos "las listas positivas de aditivos autorizados y revisadas por el Ministerio de Sanidad y Consumo".

Otras acciones emprendidas por la Comunidad se refieren a la protección de la salud y el medio ambiente desde las distintas etapas del proceso productivo (de la producción agraria a la transformación y comercialización). Pueden citarse, por ejemplo, la distribución comercial de productos fitosanitarios(37), los residuos de plaguicidas en los productos agrarios(38), la utilización de hormonas y los medios de defensa comunitarios en caso de contaminación radioactiva de los productos agrarios(39). En la comercialización son sobre todo importantes las medidas adoptadas sobre la conservación de alimentos ultracongelados(40), y el control, desde las organizaciones comunes de mercado, de productos de origen animal.

Un último grupo de medidas serían las que directamente favorecen al consumidor y, más en concreto, a sus intereses económicos. Son las de información al consumidor y las del control oficial de productos agrarios: normas sobre etiquetado(41) (datos que deben contener, la presentación y publicidad de los productos alimenticios y datos que deben figurar sobre propiedades nutritivas), obligatoriedad de la indicación de los precios de los productos alimenticios(42) y el control oficial de productos alimenticios(43). Estas medidas se completan con el derecho del consumidor al acceso a la justicia y a la indemnización por daños y perjuicios.

SEGUNDA PARTE: El Reglamento 2092/91

Contenido

Finalidad del Reglamento

El Reglamento 2092/91 del Consejo de Ministros de Agricultura de la CEE, de 24 de junio de 1991, sobre la producción agraria ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios(44), establece un cuadro de reglas comunitarias de producción, etiquetado y control de los operadores que preparen, importen o comercialicen productos agrícolas ecológicos(45). Se dicta en interés de los productores y de los consumidores. De los productores, pues en el marco de la reforma de la PAC, busca reducir las producciones excedentarias mediante el fomento de productos alternativos y el establecimiento de sus principios de producción; y de los consumidores, por asegurar la transparencia en cada fase de producción y preparación de estos productos y por informarles de que han sido obtenidos de forma biológica sin empleo de productos químicos o de síntesis. Además, desde el punto de vista de la consecución del mercado interior, facilita la libre circulación de mercancías dentro de la CEE(46) y las exportaciones a países terceros. Por último, favorece la defensa del medio ambiente porque obliga a mantener la fertilidad y la actividad biológica del suelo mediante el cultivo de leguminosas, abono verde o plantas de enraizamiento profundo y/o la incorporación de determinados abonos orgánicos y a adoptar sólo las medidas tasadas en la lucha contra los parásitos, enfermedades y malas hierbas.

Este Reglamento responde parcialmente al abandono de la armonización vertical (reglas que se refieren a un producto o una categoría de productos) propugnado principalmente por la Comunicación de la Comisión de 1989 sobre la libre circulación de productos alimentarios(47): es una manifestación horizontal (regula un aspecto común válido para todos los productos agroalimentarios) de las normas protectoras de los consumidores dictadas para favorecer la credibilidad de las denominaciones de calidad(48). Posteriormente -y posiblemente por la escásima incidencia del Reglamento de la "Agricultura Ecológica"- se han dictado los Reglamentos 2081/92 y 2082/92 relativos, respectivamente, a la protección de indicaciones geográficas y de origen en productos agrícolas y alimenticios y a la certificación de las características específicas de los productos agrícolas y alimenticios(49). Tienen en común con el Reglamento 2092/91 que se adoptan en el marco de la Política Agrícola, pero se diferencian en que exceden los productos del mercado común agropecuario incluyendo bebidas, como la cerveza o las aguas minerales, o las pastas.

En tanto manifestación horizontal y armonización de la normativa de calidad es una auténtica novedad para el derecho comunitario ya que la integración en materia de calidad dista de ser una realidad. La razón es sencilla: los Estados conservan sus propios dispositivos para determinar la calidad de los productos y, sobre todo, los productos de calidad generalmente no suponen un freno a la libre circulación. No hay habilitación alguna, en el TCEE, para imponer barreras o restringir las importaciones de productos de calidad; y los Estados miembros no pueden imponer controles en frontera (y menos ahora que se tiende a una oferta rica en variedad -y en calidad- de productos alimentarios). El Tribunal de Justicia ha señalado repetidas veces que ningún Estado puede prohibir la venta de productos obtenidos según normas de calidad de otro Estado que sean diferentes a las establecidas en el primero. Únicamente ha admitido restricciones en razón de etiquetas confusas. Esta línea jurisprudencial ha servido de justificación a la Comisión para -y de forma congruente con el principio de subsidiariedad (art. 3 B del Tratado de la Unión)-(50) renunciar

a la armonización de la normativa de calidad(51) y optar una vez más por armonizaciones mucho más casuísticas que se funden con otros objetivos.

El instrumento jurídico de que se ha servido la Comunidad es un reglamento; esto lo diferencia de la gran parte de normas comunitarias en materia de consumo, que son directivas. Es una de las ventajas de integrar la política del consumo en las demás políticas comunitarias: se adoptan los mecanismos, en este caso más eficaces, de la PAC (52).

Es esta la razón por la que no se fundamenta jurídicamente en la armonización de legislaciones -aunque en el fondo también lo sea y hubiera cabido hacerlo desde el 100A TCEE- sino que se hace por los procedimientos de la PAC y el título jurídico es, en consecuencia, el art. 43 TCEE. Que la Comisión plantee la producción agrícola ecológica, como uno de los objetivos del desarrollo del mundo rural -y como uno de los paliativos del declive agrícola- evita el rechazo de las demás instituciones comunitarias y las reticencias sistemáticamente suscitadas por la armonización en este terreno. Y es que la PAC es la política comunitaria por excelencia.

En España, antes de la entrada en vigor de este Reglamento, el MAPA había dictado la Orden de 4 de octubre de 1989 aprobando el Reglamento de la Denominación Genérica "Agricultura Ecológica" y su Consejo Regulador(53). También protege los productos obtenidos sin el empleo de productos químicos de síntesis prohibiendo la utilización de esa denominación, o similar, en otros productos alimentarios. Sólo pueden llevar el distintivo ecológico los productos obtenidos en los terrenos calificados administrativamente como zonas de producción, elaboración y envasado de la producción genérica "Agricultura Ecológica". Proceden de fincas e industrias incluidas, por el Consejo Regulador de la "Agricultura Ecológica", en los Registros de la Denominación (Registro de Fincas Agropecuarias y el Registro de Industrias de Elaboración y Envasado). Su producción, elaboración, envasado y conservación se hace conforme a las reglas exigidas por el Reglamento de la Producción agrícola ecológica(54) o sus disposiciones complementarias, la normativa comunitaria y conforme a los acuerdos del Consejo Regulador y deben reunir las condiciones cualitativas, técnicas y organolépticas que los caracterizan.

Calificación Técnica

Desde el punto de vista de la tradicional delimitación de las técnicas de derecho público (policía, fomento y servicio público) la regulación de un modo de producción "ecológico" encaja dentro de la policía. Porque aunque "el concepto clásico de policía ha quedado superado, [sirve] para remitir a un enfoque de intervenciones públicas que suscita una imagen relativamente clara, evocándose controles administrativos tendentes a evitar que determinadas conductas perturben al resto de la Comunidad"(55). En este caso, simplemente porque supone la regulación o la ordenación detallada de un modo de producción. En definitiva, someterse a los requisitos de la normativa de la "Agricultura Ecológica" permite a los productores utilizar un etiquetado "verde" que, para los consumidores, ofrece visos de calidad. O a la inversa, los productores son libres para ofertar productos ecológicos, pero si desean utilizar la etiqueta oficial están obligados, para evitar fraudes, a aceptar los requisitos del Consejo Regulador.

La "policía" -que entronca en sus orígenes con el nacimiento del Estado moderno y que, en cuanto título habilitante de intervención, ha sufrido una interesante ampliación desde los tiempos de la policía de seguridad hasta la policía del bienestar(56)- es un concepto que conviene mantener y, sobre todo, para vincular actividades económicas a finalidades públicas: supone admitir o

legitimar regulaciones exhaustivas, que serían inadmisibles si se confrontaran, desde rígidos parámetros liberales, a la luz de la libertad de empresa del art. 38 CE.

Muchas de las limitaciones coactivas a la libertad de ofertar productos agroalimentarios encuentran en la defensa de la salud pública su justificación material(57). El ordenamiento jurídico reconoce, con rango constitucional y con carácter legal (art. 41 CE y art. 4.1 LGDCU), el deber de no perjudicar o poner en peligro la salud pública. Este deber es canalizado por la reglamentación de policía sanitaria que si bien no se dirige de forma expresa a los consumidores (cuando surge no existía un concepto jurídico de consumidor) sí recae sobre éstos en cuanto personas expuestas a los riesgos de la falta de requisitos mínimos de higiene en los alimentos. Como ya hemos visto, desde la exclusiva protección de la salud, también en el ámbito comunitario, se ha extendido la protección a los intereses económicos, y sigue teniendo lugar mediante técnicas de policía. La intervención limitativa en materia de consumo agroalimentario dispone por tanto de amplios títulos de intervención precisamente por entroncar con la intervención administrativa en materia de la salud.

Algunas de estas medidas consisten en la ordenación de los componentes de los fertilizantes y pesticidas: se establecen las listas de fertilizantes y afines que pueden ser destinados al uso agrícola, así como los contenidos máximos y mínimos, las características de composición y, en su caso, las instrucciones específicas relativas al uso, almacenaje y distribución del producto(58). O en otras normas, como es el caso del Reglamento 2092/91, los límites se concretan en la regulación de un determinado modo de producción, que conllevará ventajas para los consumidores de productos agrícolas vinculándolos a los intereses de los productores. Si hoy lo que significa la producción agrícola ecológica excede de la normativa sanitaria e integra la protección de los difusos intereses económicos de los consumidores, ello no es obstáculo para seguir hablando de policía. Y es que, aunque se profundicen los contenidos, las técnicas permanecen.

En este caso, la delimitación administrativa de la libertad de empresa deriva de la Política Agrícola Común: limita el ejercicio de los derechos de los productores de productos agrarios, en cuanto que les exige unas normas de calidad muy concretas, les somete a unas técnicas agrícolas específicas y a cambio los poderes públicos otorgan cierta protección: es limitar el ejercicio de la libertad de empresa para proteger la salud e intereses económicos de los consumidores(59). En cualquier caso, aunque el art. 52.1 CE reserve a la ley la regulación de este derecho ("que deberá en todo caso respetar su contenido esencial"), se admite, tras habilitaciones expresas, la colaboración del reglamento(60). Por otra parte, calificar de "policía" esta modalidad de la actividad de la Administración, permite distinguirla de otras, como la actividad dispensadora de ayudas.

Es cierto que una lectura precipitada de estas medidas podría llevar a calificarlas de ayudas públicas: en realidad, son también un apoyo estatal para los productores, a quienes se otorga una "certificación oficial". Y tomando como punto de partida el concepto de J.L. Martínez López-Muñiz(61), las ayudas públicas no se restringen a las aportaciones monetarias, sirviendo cualquier actuación de los poderes públicos directamente favorable a la actividad de los beneficiarios ("otorgamiento directo o indirecto de bienes o derechos", en palabras textuales del citado autor). ¿Qué derecho o beneficio se concedería a los productores? En realidad, ninguno. La posibilidad de usar una certificación oficial, no es el otorgamiento de un derecho nuevo, sólo es la declaración o reconocimiento administrativo de que el productor se somete a una técnica de producción: la adhesión a un Consejo regulador certifica y da publicidad a la inscripción en los registros administrativos (es un

acto declarativo de derechos y no de naturaleza constitutiva). Tampoco puede decirse que otorgue un derecho reaccional distinto o una legitimación cualificada para protegerse frente a terceros o denunciar comercializaciones ilegítimas. Ello dicho sin perjuicio de que corresponda al Consejo Regulador garantizar la protección contra el "intrusismo". Es una protección del Reglamento destinada a evitar el desprestigio de la denominación de "Agricultura Ecológica".

Otro argumento que puede añadirse para denegar la calificación de ayuda pública es la naturaleza de las obligaciones de los productores ecológicos; para calificar una determinada actividad como ayuda no basta con el examen de la "orientación teleológica" o de los fines previstos por la actuación pública sino que "lo importante para distinguir los modos de acción administrativa es su componente estructural"(62); en nuestro caso, no son ayudas por la presencia de una serie de obligaciones que se imponen a los productores, que se concretan en la obligatoriedad de seguir en el proceso productivo las prácticas ordenadas reglamentariamente; en la obligación de los titulares de fincas agropecuarias de presentar todos los años una declaración de las cosechas obtenidas y la correlativa de los titulares de industrias inscritas de declarar las cantidades de productos elaborados y envasados (art. 20 de Orden de 1989); y en el pago de las exacciones parafiscales del art. 30 de la citada Orden (que concretan las del art. 90 de la Ley 25/70 del Estatuto del Vino).

Esta calificación no es óbice para admitir, en su caso, otra actuación administrativa distinta como sería el otorgamiento de ayudas en las que los destinatarios sean precisamente los productores del Consejo Regulador de la "Agricultura Ecológica": pueden revestir la forma de subvenciones a los productores, ayudas a la creación de estructuras de comercialización o, por ejemplo, campañas publicitarias sufragadas por los poderes públicos. Se trataría, en todo caso, de actuaciones complementarias de la ordenación de la actividad productiva de la "Agricultura Ecológica".

Tampoco puede confundirse la actividad de policía y el sometimiento voluntario a las prácticas del Reglamento con las relaciones especiales de sujeción. Es un error en el que ha incurrido la jurisprudencia en asuntos en los que los Consejos de Denominación de Origen estaban involucrados(63). Ciertamente las relaciones especiales de sujeción son un cómodo cajón de sastre que teóricamente legitimarían incluso regular reglamentariamente el contenido de la libertad de empresa (art. 38 CE) y cludir la reserva de ley en materia de sanciones (art. 25 CE)(64). No parece preciso acudir a este nomen (que dudo reúna los caracteres de institución y sirva por tanto para evocar a un determinado régimen jurídico); y menos aún si se tiene en cuenta que se trata de una categoría ya de por sí confusa en Alemania, su país de origen.

Objeto de la protección de la producción ecológica

Productos "ecológicos"

El ámbito de aplicación del Reglamento comunitario se delimita en el artículo 1. Incluye dos categorías de productos:

- 1.- Los productos agrícolas vegetales no transformados y los animales y productos animales no transformados siempre que los principios de producción de estos últimos correspondan a lo definido en los anexos I y III del Reglamento 2092/91, en la redacción dada por el Reglamento (CEE) 1535/92(65).
- 2.- Los productos transformados compuestos de ingredientes de origen vegetal destinados a la alimentación humana.

Exclusivamente estos productos, si reúnen los requisitos del Reglamento comunitario, podrán llevar indicaciones al método de producción ecológica. Si un producto o sus ingredientes llevan el distintivo "ecológico"(66) en el etiquetado, en la publicidad o en los documentos comerciales sugieren al comprador que han sido obtenidos conforme a las normas de producción que se apuntan en el Reglamento (art. 2).

Esta denominación es compatible con otra denominación de origen, específica o genérica (art. 14 de la Orden de 1989).

Requisitos de la publicidad ecológica(67)

Para todos los productos agrícolas vegetales y animales no transformados

a) que se trate de un método de producción agraria;

b) que el producto haya sido obtenido según las normas que se detallan en los Anexos (listas muy restringidas de fertilizantes, prácticas determinadas de cultivo, sustitución de pesticidas, en el grado que sea posible, por la lucha biológica, etc.) o si ha sido importado que tenga un certificado de control del país de origen, siempre que este país figure en la lista de países determinada por decisión de la Comisión(68);

c) que el operador que ha producido o importado el producto esté sujeto a las medidas de control; para el caso español que se trate de un productor inscrito en los registros, dependientes del MAPA, previstos en el art. 8 de la Orden de 1989;

Para los animales y productos animales transformados:

Además de respetar las normas sanitarias generales, como en lo que se refiere a los aditivos en la alimentación de los animales(69), la publicidad ecológica ha de reunir los siguientes requisitos:

a) que se trate de un empresario inscrito en el Registro de Industrias de elaboración y envasado (dependiente del MAPA, art. 8 de la Orden de 1989);

b) que los ingredientes de origen agrario sean productos también "ecológicos" y que los ingredientes de origen no agrario sean únicamente las sustancias incluidas en un Anexo que, hasta la fecha, no ha llegado a aprobarse;

c) que ningún ingrediente haya sido sometido a tratamiento con radiaciones ionizantes ni contengan sustancias que no estén expresamente permitidas por el Reglamento.

Atendiendo al tenor literal del Reglamento comunitario las inscripciones en los registros han de calificarse como "notificaciones" del productor a la autoridad competente (art. 8 Reglamento 2092/91) para que ésta sepa a quién debe controlar. La recepción por la administración de la solicitud de inscripción, o la "notificación", siempre que reúna los requisitos exigidos, implica la admisión del productor en el Consejo Regulador. Este acto administrativo de inscripción es de naturaleza reglada. Por ello, cualquier otro requisito, distinto de los previstos en el Reglamento comunitario, y cuya finalidad no fuera, en puridad, la de asegurar el control podría ser contrario al derecho comunitario por suponer una interpretación restrictiva de una norma comunitaria. En el mismo sentido ha de entenderse la autorización de eti-

quetas por el Consejo Regulador prevista en el art. 18.4 de la Orden de 1989.

Régimen sancionador

Normas generales

El Reglamento, por último, establece un régimen sancionador a desarrollar por los Estados miembros(70). Lo más destacable de este régimen consiste en que la propia Comunidad dispone que las actuaciones de los productores sujetos a los requisitos del Reglamento, que sean contrarias a sus regulaciones, serán constitutivas de infracción administrativa y por tanto sancionables. Igualmente exige la aceptación expresa por los productores de las medidas de control y admite que sean organismos de control privados los que impongan estas sanciones.

Por tanto, dos son las cuestiones teóricas que suscita el Reglamento. La primera se refiere al alcance de la potestad sancionadora de la CEE y a su potencial colisión con nuestra reserva de ley en materia de sanciones (art. 25 CE). La segunda tiene que ver con los órganos internos encargados de la aplicación del Reglamento: la CEE fija unos requisitos mínimos exigibles a las organizaciones interprofesionales agrarias en las que los Estados miembros deleguen la ejecución. Como en España estas corporaciones agrarias no existen se describirá cómo tiene lugar la descentralización de funciones desde el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Veamos qué aclaraciones merece el reconocimiento de la potestad sancionadora de la CEE. El Tratado de Roma sólo se refiere expresamente a las multas en el art. 87 TCEE (normas sobre la competencia)(71); sin embargo, doctrinal y jurisprudencialmente(72) se admite la potestad sancionadora de la Comunidad, con base en habilitaciones implícitas por los arts. 40, 43.2.3 (mercado común de productos agrícolas), el art. 235 TCEE (adopción por el Consejo de las disposiciones necesarias para lograr el funcionamiento del mercado común, respecto a acciones que no hayan sido previstas por el TCEE) y el art. 172 TCEE (recurso de plena jurisdicción para las sanciones previstas en reglamentos del Consejo).

Esta posibilidad de tipificar infracciones, ¿supone un reconocimiento general de la potestad sancionadora de la CEE? Es decir, ¿acaso el TCEE habilita a la Comisión para imponer directamente sanciones a los Estados o a los ciudadanos en todas aquellas materias en las que, mediante reglamento comunitario, lo haya dispuesto?

La solución no es en absoluto lineal(73). Dentro de la potestad sancionadora hay que distinguir entre la definición de supuestos sancionables (determinación de sanciones como contenido de una regulación: son infracciones aquellas conductas contrarias a sus exigencias) de la imposición directa de sanciones (potestad sancionadora propiamente dicha). La primera posibilidad forma parte del contenido del derecho comunitario, aunque puede plantear problemas formales por el art. 25 CE, ya citado. Si se considera que los reglamentos comunitarios -que proceden del ejecutivo comunitario- tienen fuerza de ley, cumplirían el requisito formal del art. 25 CE y el principio de legalidad interno estaría a salvo. Si, por el contrario, no se reconoce a los reglamentos mayor valor que el subordinado a la ley(74), cabe la determinación de sanciones, pero buscando la cobertura legal bien en el TCEE o bien en alguna norma interna.

El Reglamento de la "Agricultura Ecológica" únicamente regula un método de producción; por tanto, sólo indirectamente determina las infracciones (cualquier conducta que sea contraria a las prácticas reguladas). En cuanto al análisis formal, es una de las medidas realizadas en el ámbito del mercado común de productos agra-

rios, pero fuera de una organización común de mercados (OCM). Desde una interpretación rígida del principio de legalidad en materia de sanciones del art. 25 CE, en el sentido al que nos tiene acostumbrados el TC español que exige no sólo una lex previa sino también una lex certa(75), puede concluirse que el TCEE no otorga suficiente cobertura legal. Pero el principio de legalidad en materia de sanciones, en cuanto requisito formal interno, puede estudiarse, en segundo término, dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

Y en cualquier caso, en España, a pesar de que a partir de la habilitación general del art. 4.1.h de la LGDCU, que permite la imposición de sanciones en el marco de regulaciones específicas por productos, se han producido en ocasiones graves abusos(76), no parece que la quiebra del principio de legalidad se haya dado en relación con la regulación reglamentaria de las infracciones de la normativa de la "Agricultura Ecológica". La cobertura legal necesaria se encuentra en el art. 34.4 de la LGDCU que, en cuanto norma de carácter general, admite concreciones sectoriales por vía reglamentaria. Con carácter general tipifica como infracción en materia de defensa de los consumidores y usuarios:

"La alteración, adulteración o fraude en bienes (...) por adición o sustracción de cualquier sustancia o elemento, alteración de su composición o calidad, incumplimiento de las condiciones que correspondan a su naturaleza (...) y, en general, cualquier situación que induzca a engaño o confusión o que impida reconocer la verdadera naturaleza del producto."

El Reglamento comunitario (y la Orden del MAPA) concreta o detalla los incumplimientos de las normas impuestos por el Consejo Regulador. En este caso, la remisión al reglamento está plenamente justificada porque lo único que hace es concretar una conducta que ya sería sancionable con arreglo a la LGDCU. Para llegar a esta sencilla conclusión se ha seguido la solución que presenta Rebollo Puig(77) y que resulta bastante esclarecedora. Propone la realización de un test para determinar si se respeta o no la reserva de ley, entrando a valorar: si los reglamentos contienen aspectos ya previstos en la Ley o si, por el contrario, se refieren a aspectos que pudiendo haber sido incluidos en la Ley, no lo fueron. En el primer caso los reglamentos son respetuosos con el principio de reserva de ley del art. 25 CE y en el segundo caso, los reglamentos serían ilegales por invadir un objeto propio de ley en sentido formal. Como veremos en el apartado siguiente todas las infracciones no hacen más que detallar incumplimientos de las condiciones que correspondan a su naturaleza de productos ecológicos.

Solamente cabe la posibilidad de reconocer potestad sancionadora directa de la CEE (es decir, que sea la Comisión quien imponga las sanciones) en la regulación de la competencia(78). Esta es una excepción a la regla general, puesto que son los Estados los encargados de la ejecución del Derecho comunitario. Por eso el art. 172 CE, que se refiere a una atribución de competencia (recurso de plena jurisdicción) al TJ, hay que interpretarlo en los límites del TCEE (que únicamente reconoce la potestad sancionadora de forma expresa al Consejo en materia de competencia y en materia agrícola sólo como una de las medidas adoptadas dentro de una OCM).

Bajo ninguna condición podría admitirse, en el caso de infracciones en materia de "Agricultura Ecológica", que la administración comunitaria incoara el expediente sancionador contra un ciudadano de algún Estado miembro, ya que a éstos corresponde la adopción de "las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad" (art. 5 TCEE)(79). Sin perjuicio, como es lógico, del recurso de incumplimiento contra el Estado (art. 169 TCEE)(80).

Pasemos a la segunda cuestión. La exigencia a los productores de declarar expresamente su sometimiento a las sanciones del Reglamento, se comprende si se tiene en cuenta que la interprofesión está muy extendida en los demás países comunitarios y que es especialmente fuerte en el ámbito agrícola: para acatar sanciones de las organizaciones interprofesionales (a quienes el Reglamento comunitario permite "autoadministrar" las sanciones) es necesaria también la aceptación expresa de la potestad sancionadora de la corporación(81). El productor que quiera participar en el régimen establecido, y por tanto beneficiarse de sus ventajas, también tiene que someterse al control, ejercido según las normas internas de los Estados.

En ocasiones, en aras de la flexibilidad de las normas comunitarias se utilizan denominaciones o términos genéricos, sin perjuicio de que sean las normas internas de cada uno de los Estados miembros las que determinen la naturaleza, en nuestro caso, de las asociaciones "privadas" de productores agrarios. Y es que cuesta trabajo aceptar sin reparos la potestad sancionadora de organizaciones de naturaleza aparentemente privada. En realidad, a la luz del sistema normativo español, estas asociaciones privadas responderían al modelo de corporaciones públicas (que forman parte de la administración): no sólo porque exista una única corporación en la que la ley delega el ejercicio de funciones públicas, con exclusión de cualquier otra, y porque sus actos sean revisables ante la jurisdicción contencioso-administrativa por el art. 1.2.c) LJCA (o, en otros países ante cualquier otro tribunal de carácter administrativo), sino porque la pertenencia a estas corporaciones es obligatoria para poder comercializar el producto ecológico (obligatoriedad de pertenencia que en ningún caso puede predicarse de asociaciones privadas)(82).

El art. 9 del Reglamento 2092/91 se refiere al sistema de control, que será establecido por los Estados miembros. Según el art. 9.5, cuando los Estados miembros deleguen las facultades de control en organismos de control privados "deberán tener en cuenta los siguientes factores: a) el programa de control del organismo, que deberá contener una descripción pormenorizada de las medidas de control y de las medidas precautorias que el organismo se compromete a imponer a los operadores sujetos a su control; b) las sanciones que el organismo se proponga imponer en caso de advertir irregularidades; c) la existencia de recursos adecuados de personal cualificado e infraestructura administrativa y técnica, así como la experiencia en materia de control y la fiabilidad; d) la objetividad del organismo de control respecto de los operadores sujetos al control del mismo".

Una vez autorizados, la autoridad competente deberá comprobar la eficacia del control, garantizar la objetividad de las inspecciones y tomar nota de las infracciones comprobadas y de las sanciones aplicadas. Los gastos del control corren de cuenta de los operadores (se concretan, en nuestro país, en las exacciones parafiscales que recauda el Consejo).

En España, no existen estos organismos "privados" encargados del control de la producción agrícola ecológica(83) y es el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación o las Consejerías de Agricultura de las CCAA (por el art. 3 in fine de la Orden de 4 de octubre de 1989)(84) quienes llevan a cabo dicho control(85). El MAPA ha creado un órgano desconcentrado denominado Consejo Regulador de la Denominación Genérica "Agricultura Ecológica", donde participan representantes de los productores y empresarios, con funciones análogas a las de los Consejos de las denominaciones de origen (detalladas en el art. 87 de la Ley 25/70 del Estatuto del vino).

En relación con las competencias autonómicas hay que distinguir entre las competencias de desarrollo normativo y las de gestión. Así como para las denomina-

ciones de origen tienen competencias de desarrollo normativo (y éstas son *sui generis*)(86), en materia de la "Agricultura Ecológica" -como no son relevantes las distintas características geográficas y "la zona de producción, elaboración y envasado de la Denominación Genérica se extiende a todo el territorio español"(87)- las competencias deberán ser en principio sólo de gestión(88). Entre éstas, los Comités Territoriales autonómicos pueden asumir competencias en materia de sanciones (las más recientes sentencias del TS sobre las competencias sancionadoras de las CCAA en materia de consumo(89) resultan especialmente congruentes con esta atribución).

Tipos de sanciones

La Orden del MAPA de la "Producción Ecológica" hace una tipificación de sanciones administrativas bastante casuística, dejando no obstante algunas cláusulas abiertas, que podrían ser ilegales, de nuevo por entrar en colisión con el principio de legalidad del art. 25 CE. La sistematización de las infracciones cometidas por las personas físicas o jurídicas(90) inscritas en los Registros responde al esquema siguiente (art. 34):

Faltas administrativas

La Orden de 4 de octubre de 1989 sanciona con multas del 1 al 10% del valor de las mercancías afectadas (las que sean de carácter leve únicamente con apercibimiento) las inexactitudes en las declaraciones, en los volantes de circulación, en los asientos, libros y demás documentos (art. 34.1.A). Esta infracción, que también aparece recogida de forma expresa en el Reglamento comunitario(91), conlleva, en el caso de que el método de producción fuera el comunitario, la supresión del distintivo "ecológico".

Infracciones a lo establecido en el Reglamento de la "Agricultura Ecológica"

En el caso de que se advirtieran irregularidades en la producción, elaboración, conservación, envasado y almacenamiento de los productos envasados (acción tipificada en el art. 34.1.B de la Orden) la sanción es de una multa del 2% del valor de las mercancías afectadas y su decomiso. A continuación la Orden -de forma deplorable- hace una tipificación de acciones en la que mezcla infracciones de carácter general (incumplimiento de normas vigentes sobre prácticas higiénicas de elaboración) con las específicas de la producción ecológica. Puesto que el Reglamento comunitario, en caso de que se descubriera alguna irregularidad en el proceso de producción, únicamente prevé la supresión de las indicaciones que se refieren al método de producción ecológica de todo el lote afectado por la irregularidad, parece que el decomiso de los productos debería restringirse para las infracciones de normas sanitarias de carácter general, limitando la sanción a la multa y a la supresión del distintivo ecológico.

Infracciones por uso indebido de la Denominación o por actos que puedan causarle desprestigio

Las sanciones que pueden imponerse por el uso indebido de la Denominación o por los actos que pudieran causarle perjuicio o desprestigio se sancionarán con multas de 20.000 ptas. al doble del valor de la mercancía o productos afectados y con su decomiso. Estas infracciones se refieren a cualquier utilización indebida de la Denominación y en general a cualquier acto que contravenga lo dispuesto en este Reglamento (art. 34.1.C).

En el caso de que la infracción fuera grave, además

de las sanciones ya aludidas, puede aplicarse al infractor la suspensión temporal del uso de la Denominación Genérica o la baja en los Registros de la misma (art. 34.2). Es una sanción que coincide con la del Reglamento comunitario que sanciona (art. 9.9.b) del Reglamento 2092/91) con la prohibición absoluta de comercialización, durante un periodo que deberá acordarse con la autoridad competente del Estado, sólo cuando la infracción fuera manifiesta o de efecto prolongado. Estas sanciones son rescisorias: se les priva de la denominación sin perjuicio de otras responsabilidades, lo que no siempre asegura el respeto del principio non bis in idem(92).

CONCLUSION

El Reglamento comunitario 2092/91 aborda, por primera vez de forma conjunta, la protección de los intereses de los consumidores con la reforma de la Política Agrícola Común. Pero es que además se interrelaciona con la libre circulación de mercancías agrupando tres objetivos de interés comunitario:

a) Por un lado, se fomentan prácticas de producción agrícola que son beneficiosas para el medio ambiente y que además no obtienen productos excedentarios. Es la primera vez que la vertiente de la política de protección de los consumidores de productos alimenticios se vincula a los objetivos de la política agrícola común y se hace efectiva desde un Reglamento que procede del Consejo de Ministros de Agricultura.

b) Por otro lado, se garantiza que los productos etiquetados como ecológicos efectivamente lo son. En este sentido se protege la salud y sobre todo los intereses económicos de los consumidores, principalmente frente a la picaresca de aquellos productores que califiquen de ecológicos a productos que no lo sean.

c) En tercer lugar, es un mecanismo indirecto para armonizar legislaciones y evitar potenciales restricciones a la importación por las excepciones del art. 36 TCEE. Si bien hay que tener en cuenta que en este caso el título habilitante no es el art. 100A, ni el procedimiento seguido el previsto en este artículo, sino el del art. 43.2 TCEE, relativo a la política agrícola común, que no precisa la cooperación con el Parlamento Europeo.

Según datos del Consejo Regulador de la "Agricultura Ecológica", la superficie dedicada era, en 1992, de 9.000 hectáreas, con lo que se ha constatado un aumento considerable respecto al año anterior (4.700 has); el número de productores ha pasado de los 403, en 1991, a 522 para 1993. Indica también el Consejo Regulador que, principalmente debido a deficiencias en la comercialización interna, el 80% de estos productos es exportado.

NOTAS

1.- Es interesante la exposición que ofrece Berco-vitz, A., La defensa contractual del consumidor y el reparto de competencias entre el Estado y las CCAA en la doctrina del Tribunal Constitucional, en Estudios jurídicos sobre protección de los consumidores, Tecnos, Madrid, 1987, p. 75, acerca de la expansión del concepto de defensa de los consumidores. Ya que "directa o indirectamente, esta defensa deriva de todo o de casi todo el ordenamiento jurídico".

2.- Todas las CCAA. han asumido en sus Estatutos de Autonomía competencias en materia de protección de los consumidores, competencias desarrolladas

también, en el caso de las CCAA. "históricas", mediante leyes generales de protección de los consumidores. Son el Estatuto del Consumidor para el País Vasco (Ley 10/81 modificada por Decreto Legislativo 2/86, de 9 de septiembre), el Estatuto Gallego del Consumidor y Usuario (Ley 12/84, de 28 de diciembre), el Estatuto de los Consumidores y Usuarios en Andalucía (Ley 5/85, de 8 de julio), el Estatuto de los Consumidores de la Comunidad Valenciana (Ley 2/87, de 9 de abril) y la Ley sobre la disciplina de mercado y de defensa de los Consumidores y Usuarios en Cataluña (Ley 9/90, de 8 de enero). Vid. al respecto la valoración negativa que hace Martín Retortillo, L., en "Las sanciones administrativas en relación con la defensa de los consumidores con especial referencia a la publicidad de las mismas", *Revista de la Administración Pública* 126 (1991) pp. 133-187.

3.- En distintas sentencias del Tribunal Constitucional (vid., por ejemplo, STC 71/82 y STC 15/89) se hace referencia al "carácter interdisciplinario o pluridisciplinario del conjunto normativo que, sin contornos precisos, tienen por objeto la protección del consumidor" (STC 71/82, FJ 2). Posteriormente el preámbulo de la Ley General de Defensa de Consumidores y Usuarios dice que "la presente ley [...] no excluye ni suplanta otras actuaciones y desarrollos normativos derivados de ámbitos competenciales cercanos o conexos, tales como la legislación mercantil, penal o procesal y las normas sobre seguridad industrial, higiene y salud pública, ordenación de la producción y comercio interior".

4.- Vid. Bercovitz, A., "La protección de los consumidores en el Derecho español" y "Ámbito de aplicación y derechos de los consumidores en la LGDCU" en *Estudios jurídicos*..., cit. pp. 73 y 101 principalmente.

5.- En este sentido Bercovitz, op. cit., p. 141, explica la distinción que existe entre los derechos instrumentales y los derechos sustantivos: éstos hacen referencia a la protección de los legítimos intereses económicos (el consumidor que es ante todo un comprador) y aquéllos al derecho a la información y educación y el derecho de las asociaciones de consumidores a ser oídas. El art. 51 de la CE, inspirado en el Programa preliminar de la CEE, recoge esta distinción. La principal diferencia sigue este autor: consiste "en que los derechos instrumentales se articulan básicamente como programas de actuación administrativa, que tienen por destinatario al consumidor, entendido como ciudadano, y no otorgan en general derechos ejercitables individualmente. Se vinculan directamente con la actuación de la Administración para elevar el nivel de vida de los ciudadanos".

6.- Sobre la rica problemática que suscita el concepto legal de consumidor, vid. Bercovitz, A., "Ámbito de aplicación y derechos de los consumidores en la Ley General para la defensa de los Consumidores y Usuarios", en *Estudios jurídicos*..., cit., pp. 100-140 y Torres Lana, J.A., "Derecho civil y protección de los consumidores", *Revista Directiva*, nº 1 (1990) p. 13, quien recoge la opinión de Bercovitz.

7.- Vid., Rojo, A., "La responsabilidad civil del fabricante en el derecho español y en la Directiva 85/374/CEE", en AA.VV., *Curso sobre el Nuevo Derecho del Consumidor*, Ministerio de Sanidad y Consumo, Instituto Nacional del Consumo, Madrid, 1990, pp. 149 y 161.

8.- Los ejemplos entrecuillados son los que ha utilizado Rebollo Puig, M. en un estudio sobre "La actividad administrativa de limitación y la Ley General para la Defensa de los consumidores y Usuarios", (en *Curso sobre el Nuevo Derecho del Consumidor*, cit., p. 364) para destacar que "en la medida que se opte por este desarrollo sectorial será posible prescindir de una protección global al consumidor y evitar, incluso, el mismo concepto de consumidor que el Derecho podría ignorar".

9.- Aprobado por Decreto 2484/1967, de 21 de septiembre, considera alimento a: "todas las sustancias o productos de cualquier naturaleza, sólidos o líquidos,

naturales o transformados, que por sus características aplicaciones, componentes, preparación y estado de conservación sean susceptibles de ser utilizados habitual e idóneamente para la nutrición humana". Ver pp. 188 y ss. del libro de Rebollo Puig, Potestad sancionadora, alimentación y salud pública, MAP, Madrid, 1989.

10.- La base jurídica es el art. 235 TCEE, cuya función aunque, como ha señalado la jurisprudencia del TJ, sea puramente residual sí ha servido para conformar además de la política de defensa del consumidor, las políticas energética, industrial, de desarrollo regional, medioambiental, científica y tecnológica, cultural y educativa. Vid., Lasok, D. & Bridge, J.W., *Law and Institutions of the European Communities*, Butterworths, London, 1991, p. 36.

11.- JOCE N° C 92, de 25 de abril, de 1975. Reconoce singularmente cinco derechos fundamentales: derecho a la protección de la salud y la seguridad; derecho a la protección de intereses económicos; derecho a la reparación de los daños; derecho a la información y a la educación; y derecho a la representación.

12.- Vid. Mattera, A., *El mercado único europeo*. Sus reglas, su funcionamiento, Civitas, Madrid, 1991, p. 762 para quien "la protección de los intereses económicos de los consumidores así como de su salud y seguridad constituye el núcleo de un cierto número de directivas generales que a la vez que intentan garantizar un elevado nivel de protección del consumidor (...) contribuyen de manera relevante a la liberalización de los intercambios". Sin embargo últimamente, entre las restricciones a la importación, el Tribunal de Justicia de la CEE admite aquéllas debidas a la protección al medio ambiente. Un comentario profuso, con amplia jurisprudencia, en Vallejo Lobete, E., "La libre circulación de productos alimenticios. Evolución y desarrollo reciente de la jurisprudencia alimentaria", *Gaceta Jurídica de la CEE*, Diciembre 1991, p. 77.

13.- JOCE N° C 133 de 3.6.81.

14.- Europa y los consumidores, Fundación Universidad Empresa, Monografías Profesionales nº 159, Madrid, 1989, p. 26.

15.- La integración de la política de los consumidores en las demás políticas comunitarias aparece por primera vez en el segundo programa de protección de los consumidores ya citado y posteriormente irá tomando cuerpo en los siguientes documentos: En la Comunicación de la Comisión al Consejo, de junio de 1985, (Documento COM (85) 314 final) donde -junto a la protección de la salud y las repercusiones de la realización del mercado común sobre sus intereses económicos- se destaca entre los tres grandes objetivos de la política comunitaria de los consumidores (1). Posteriormente el Consejo emitirá una Resolución (87/ C 3/01), de 15 de diciembre de 1986, sobre la integración de la política del consumo en las demás políticas comunes (2). Y más recientemente, la Resolución del Consejo (89/ C 294/01), de 9 de noviembre de 1989, sobre futuras prioridades para el relanzamiento de la política de protección del consumidor. La primera de las cinco prioridades que incluye el anexo de esta última resolución es precisamente: "Integrar la política de protección y fomento de los intereses de los consumidores en las otras políticas comunes" (3). Mas recientemente la Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de marzo de 1992, sobre protección del consumidor y salud pública para la realización del mercado interior (A3-60-92) aunque incide sobre la misma idea ("las medidas de protección no deben limitarse a medidas aisladas" y reclama a la Comisión que "tenga más en cuenta los aspectos de protección del consumidor en todos los ámbitos políticos de importancia") estima sin embargo que "muchas deficiencias de la política europea de protección del consumidor surgen de la diversidad en el reparto de la responsabilidad" y pide a la Comisión que cree una Dirección General de Protección de los Consu-

midores (4).

16.- El primer Informe de la Comisión sobre la integración pone el acento en la introducción de la representación de consumidores, tanto en el plano nacional como en el comunitario, y en la necesidad de reducir, en la medida de lo posible, la normativa específica de consumo tratándola como parte de la legislación general. A ello hay que añadir que efectivamente ya se habían emprendido acciones en materia de defensa de los consumidores desde otras políticas comunes. Incluso el TJ se había pronunciado positivamente al respecto. Constituye un buen ejemplo el asunto 68/86 (Gran Bretaña contra la Comisión) donde, en Sentencia del TJ de 1988, se estimó que el art. 43 TCEE otorga base suficiente para proteger a los consumidores desde el marco general de la política agrícola común. Vid. Lasok & Bridge, op. cit., p. 130, para quienes las normas del mercado común de productos agrícolas, en tanto *lex specialis*, permitían a la CEE -y para alcanzar los objetivos de la PAC- llevar a cabo actuaciones de defensa de los consumidores, y regular -como en el asunto 68/86- las hormonas de la alimentación del ganado. Ello admitiendo que con carácter general no existía una política común de los consumidores.

17.- Vid. Isaac, G., *Manual de derecho comunitario general*, Ariel Derecho, Barcelona, 1991, 2ª ed., p. 38, quien explica el significado de las competencias de atribución con las siguientes palabras: "sus actividades pueden y deben desplegarse en cierto número de campos limitativamente determinados por los tratados".

18.- De todas formas, la existencia o no de título expreso altera muy poco la protección que las instituciones comunitarias estén dispuestas a otorgar a los consumidores. En definitiva es la voluntad política lo que cuenta. Considere lo que sucede en Alemania, donde el apoyo constitucional es el genérico del Estado social (Vid., Rebollo Puig, "La actividad limitativa...", cit., p. 365).

19.- Así como el AUE incorporó una política medioambiental comunitaria, que también posee indudable carácter complementario de las demás políticas comunes no quiso -o no estimó necesario- dotar al TCEE de un título específico o de unos objetivos más concretos que sentaran la autonomía del derecho de los consumidores en la CEE. Sobre el AUE, vid. De Ruyt, J., *L'Acte Unique Européen*, Etudes Européennes, Editions de l'Université de Bruxelles, 1987.

20.- Para lograr la armonización de legislaciones, el Acta Única Europea modificó el Tratado de Roma facilitando el procedimiento de adopción de decisiones: las acciones que se emprendan para alcanzar el mercado interior (nuevo art. 8A TCEE) precisarán únicamente la mayoría cualificada del Consejo (art. 100A), por el "procedimiento de cooperación" con el Parlamento Europeo, y no la unanimidad.

21.- Estas acciones específicas se han de adoptar conforme al procedimiento llamado de "codecisión" establecido en el art. 189B del Tratado de la Unión. Una de las novedades de este complejo procedimiento es la actuación de un Comité de conciliación para aclarar o acercar las posiciones del Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo. También exige la regla de la unanimidad de votos del Consejo para aprobar las enmiendas rechazadas por el Parlamento Europeo.

22.- Por ejemplo, el TJ en la Sentencia de 14 de junio de 1988 (asunto 29/87) resolviendo una cuestión prejudicial planteada por el Oste Landset de Copenhague, interpretó la Directiva 70/524 del Consejo, de 23.11.70 (sobre los aditivos en la alimentación animal), en el sentido de que no admitía medida nacional alguna que sujetara a autorización previa la importación de alimentos de consumo animal con aditivos, por constituir una medida de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas a la importación, en el sentido del art. 30 TCEE.

23.- Vid. Bodiguel, M. y otros, *Produire et préserver l'environnement - Quelles réglementations pour l'agriculture européenne?*, L'Harmattan, Paris, 1990, y OCDE, *Agriculture et environnement*, Paris, 1986.

24.- DOCE N° L 185 de 15.7.88.

25.- El Reglamento 2328/91 relativo a la mejora de estructuras agrarias (DOCE n° L 218) agrupa, en una acción común, distintas subvenciones comunitarias encauzadas principalmente para conseguir restablecer el equilibrio entre la producción y la capacidad del mercado y a contribuir a la protección del medio ambiente y al mantenimiento del espacio rural, incluida la conservación duradera de los recursos naturales de la agricultura (art. 1). Exclusivamente con este último objetivo, se ha dictado el Reglamento 2078/92 (DOCE n° L 215) que regula las prácticas agrícolas compatibles con el medio ambiente.

26.- Estas medidas fueron parcialmente introducidas, y a modo de preparación para los agricultores, por el Reglamento del Consejo 1703/91, de 13 de junio (DOCE n° L 162), del régimen de retirada de tierras temporal, desarrollado por el Reglamento de la Comisión 2069/91 (DOCE n° L 191) y, en España, por Orden Ministerial de 1 de agosto de 1991 (BOE del 10 de agosto); pero como requisitos específicos de acceso a los pagos compensatorios comunitarios por el Reglamento 1765/92, del Consejo de 30 de junio y Reglamento 2293/92 de la Comisión, de 31 de julio, y últimamente por el Reglamento 334/93 de la Comisión, de 15 de febrero (desarrollados por Ordenes del Ministerio de Agricultura de 11 de febrero y de 28 de abril de 1993).

27.- Constantinides-Mégret, *La politique agricole commune en question*, Pedone, Paris, 1982, distinguen los objetivos del art. 39 TCEE en sociales: aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura (apdo. b) y asegurar al consumidor precios de consumo razonables (c); económicos: incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico (a) y estabilizar mercados (c); y político o estratégico: garantizar la seguridad de abastecimientos (d).

28.- Vid. Ries, A., *ABC du Marché Commun*, Coll Europe, F. Nathan, 2ª édition, Paris, 1981, p. 55.

29.- Vid., Snyder, F., *Diritto Agrario della Comunità Europea*, Giuffrè editore, Milano, 1989, p. 23, y Gildsford/Priebe, *Kommentar zum EWG- Vertrag*, dirigidos por GRABITZ, Verlag C.H.Beck, München, art. 39, EL 2-1.

30.- Reglamento del Consejo 1346/90 (DOCE n° L 134) por el que se establece el régimen de ayudas a las rentas. También el sistema de pagos compensatorios con obligación de barbecho cit. en nota. Sobre las últimas reformas de la PAC, vid., el artículo de Viscardini Donà, W., *La politique agricole commune et sa réforme*, *Revue de Marché Unique Européen*, 3/1992, pp. 13-49.

31.- Ver en particular la revista *Europa Verde*, número monográfico dedicado a la Política Agrícola Común y el Consumidor, Bruselas, 1990.

32.- Existe una diferencia cualitativa entre la protección de los intereses económicos y la de la salud y seguridad. Tienen en común que ambos son derechos sustantivos, no instrumentales, pero, como indica Bercovitz (op. cit., p. 144), "los intereses económicos nacen con el movimiento de protección de los consumidores y son por eso la esencia de este movimiento, las normas de protección a la salud y la seguridad no nacen con la protección de los consumidores, sino que tienen una larga tradición dentro de todos los ordenamientos jurídicos, porque se vinculan a la protección de la salud, y en definitiva a todo el derecho sanitario en general".

33.- Véase Deboyser, P., "Le marché unique des produits agroalimentaires", *Revue Marché Unique*, 1-91, p. 65.

34.- Vid. Castang, Ch., *Política y Derecho alimentario en la Comunidad Económica Europea*, en *Estudios*

sobre el Consumo nº 25, (1992), pp. 61-69. Tener en cuenta además que esta política de los consumidores de productos alimenticios es acompañada de otras medidas "sociales" que se refieren a la distribución gratuita de frutas y hortalizas retiradas del mercado, a la venta de mantequilla a precios reducidos a los beneficiarios de la asistencia social, o a la distribución de leche en los colegios.

35.- Son las siguientes Directivas comunitarias: DIR 2645/62/CEE, del Consejo, sobre la aproximación de las reglamentaciones nacionales sobre colorantes (JOCE nº L 115 de 11.11.62); DIR 85/585/CEE, del Consejo, sobre las listas positivas de conservantes (DOCE nº L 372 de 31.12.85); DIR 74/329/CEE, del Consejo, que establece la lista positiva de emulgentes, estabilizantes, espesantes y gelificantes (DOCE nº L 189 de 12.7.74); DIR 88/388/CEE, del Consejo, sobre aromatizantes (DOCE nº L 184 de 15.7.88); DIR 88/344/CEE, del Consejo, sobre disolventes (DOCE nº L 157 de 24.6.88); y DIR 89/107, del Consejo, Directiva-marco de aditivos (DOCE nº L 40 de 11.2.89). En particular, la DIR 89/109/CEE, del Consejo, habilita a la Comisión a adoptar directivas específicas sobre las sustancias de envasado.

36.- Desde el punto de vista de la técnica jurídica empleada se trata de una prohibición bajo reserva de autorización. Véase, en relación al Derecho español, Rebollo Puig, op. cit., p. 227: "en nuestro Derecho rige un sistema de prohibición absoluta de utilización de aditivos que las listas positivas convierten, para los en ellas enunciados, en un sistema de prohibición relativa o a reserva de excepción por parte de la Administración mediante autorizaciones completa y absolutamente regladas en tanto que su otorgamiento depende de lo establecido en las repetidas listas".

37.- DIR 91/414/CEE, del Consejo, relativa a la comercialización de productos fitosanitarios (DOCE nº L 230 de 19.08.91).

38.- Son, entre otras, la DIR 76/895 relativa a la fijación de niveles máximos de residuos de plaguicidas en frutas y hortalizas (DOCE nº L 340 de 19.12.76); la DIR 90/642 sobre los contenidos máximos de residuos de plaguicidas en determinados productos de origen vegetal, incluidas las frutas y hortalizas (DOCE nº L 350 de 14.12.90); y la DIR 86/362 por la que se fijan límites máximos de residuos de plaguicidas en cereales (DOCE nº L 221 de 7.8.86).

39.- Ver la Recomendación 86/156, de la Comisión, (DOCE nº L 118 de 7.5.86) referente a las medidas nacionales adoptadas respecto a los productos agrícolas como consecuencia de las lluvias radioactivas procedentes de la URSS. También el Reglamento (EURATOM) nº 3954/87, del Consejo, (DOCE nº L 371 de 30.12.87) por el que se establecen tolerancias máximas de contaminación radioactiva de los productos alimenticios y los piensos tras un accidente nuclear o cualquier otro caso de emergencia radiológica. Ha sido modificado por el Reglamento 2218/89 (DOCE nº L 211 de 20.7.89).

40.- Directiva 89/108/CEE, del Consejo, (DOCE nº L 40 de 11.2.89) relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los alimentos ultracongelados destinados a la alimentación humana.

41.- Son las Directivas siguientes: DIR 79/112/CEE, del Consejo, sobre la aproximación de las legislaciones en materia de etiquetado, presentación y publicidad de productos alimenticios destinados al consumidor final (DOCE nº L 33 de 8.2.79, EE 13 V9 p. 162), modificada en gran medida por la DIR 89/395/CEE; DIR 83/463/CEE, de la Comisión, por la que se introducen medidas transitorias para la indicación de determinados ingredientes en el etiquetado de los productos alimenticios destinados al consumo final (JOCE L nº 255 de 15.9.83, EE 13 V 14 p. 162); y DIR 90/496/CEE, del Consejo, relativa al etiquetado sobre propiedades nutritivas de productos alimenticios (DOCE nº L 276 de 6

10.90). En España, es el Real Decreto 212/1992, de 6 de marzo, el que, en desarrollo de las directivas comunitarias, aprueba la Norma General de Etiquetado, Presentación y Publicidad de Productos Alimenticios (BOE de 24 de marzo).

42.- DIR 79/581/CEE, del Consejo, relativa a la protección de los consumidores en materia de indicación de precios de productos alimenticios (DOCE L 158 de 26.6.79, EE 15 V2 p. 142). Esta Directiva fue modificada por la DIR 315/88 (DOCE nº L 142 de 9.6.88).

43.- DIR 89/396/CEE, del Consejo, sobre las menciones o marcas que permitan identificar el lote al que pertenece el producto alimenticio (DOCE nº L 186 de 30.6.89), modificada por la DIR 238/91 (DOCE nº L 107 de 27.4.91); y DIR 89/397/CEE, del Consejo, sobre los métodos de análisis comunitarios de alimentos que eviten los controles fronterizos (DOCE nº L 186 de 30.6.89). Su trasposición en derecho español: RD 1945/1983 y RD 50/1993 (BOE de 11 de febrero). Sin que sea una norma vinculante, la Comunidad también ha aprobado la Recomendación 78/358, de la Comisión a los Estados miembros, sobre la utilización de sacarina como ingrediente alimenticio y su venta en forma de comprimidos al consumidor final (JOCE nº L 103 de 15.4.78, EE 13 V8 p. 174).

44.- DOCE nº L 198, de 22.7.91.

45.- Ballesterio Hernandez, M. en Derecho Agrario: Estudios para una introducción, Neoediciones S.A., Zaragoza, 1990, p. 245, indica que ha sido el ordenamiento español el precursor de esta iniciativa comunitaria puesto que la denominación genérica de "Agricultura Ecológica" ya estaba regulada en España por Orden de 4 de octubre de 1989. No obstante, en Francia existía desde 1980 y a ella se refiere Mégrét, J., *Droit de l'exploitation agricole*, Tec & Doc Lavoisier, Paris, 1990, p. 251.

46.- Facilita la libre circulación de mercancías porque los Estados miembros efectúan los controles independientemente del destino, lo que permite suprimir los controles en las fronteras (Deboyser, op. cit., p. 69). En este sentido el art. 12 del Reglamento 2092/91 dispone que los Estados no podrán prohibir o restringir la comercialización de productos con distintivo ecológico que se ajusten a dicho Reglamento.

47.- COM (89) 256 final, DOCE nº C 271, de 21.10.89.

48.- La expresión más difundida y desarrollada de la normativa de calidad está representada por las denominaciones de origen, creación francesa de principios de siglo (Ley de 6 de mayo de 1919). Sobre su funcionamiento ver: Lorvellec, L., *Droit Rural*, Masson, Paris, 1988, pp. 418 ss.; el artículo de Ghutmann, J. F., "Labels, appellations d'origine, service vétérinaire et protection des consommateurs", *Revue Française d'Administration Publique*, nº 56, La consommation, quelles politiques?, quelles protections?, oct-déc., 1990, pp. 633-641; el comentario jurisprudencial de Hecquard-Theron, M. "Refus de classement des vins d'appellation d'origine contrôlée", *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, 1992/6, p. 438, y López Ramón, F., "Agricultura" en *Derecho administrativo económico*, Vol II, La Ley, Madrid, 1991, pp. 392 ss.

49.- DOCE nº L 208, de 24.7.92.

50.- Un ejemplo de esta línea jurisprudencial se encuentra en el asunto de 22 de septiembre de 1988 (asunto 286/86) citado por Deboyser, op. cit., p. 74. La Comunicación de la Comisión COM (85) 603, de 8 de noviembre de 1985, es exponente del abandono de la política comunitaria de calidad, que tiene su excepción en los productos agrícolas (Comunicación de la Comisión COM (88) 501 sobre el futuro del mundo rural). También Brittan, L., "Institutional Development of the European Community", *Public Law* (1992), p. 575, a propósito del principio de subsidiariedad explica que éste pasa por renunciar a las armonizaciones gratuitas y restringirlas a

aquellos asuntos estrictamente necesarios para alcanzar el mercado interior.

51.- En materia vitivinícola, el Reglamento 823/87, del Consejo, (DOCE nº L 84), también regula las denominaciones de calidad de los vinos (modificado por Reglamento 3896/91, del Consejo, DOCE nº L 386, de 31.12.91) que se diferencia de la producción ecológica porque es vertical y es una medida adoptada dentro del marco de la OCM del vino, regulada por el Reglamento 822/87 (DOCE nº L 84).

52.- Además, con los Reglamentos del Consejo - también denominados "reglamentos de base" - se produce un juego similar al de la cascada reglamentaria interna: admiten su desarrollo por la Comisión, en los conocidos como "reglamentos de ejecución". Vid. Alonso García, R., *Derecho Comunitario, Derechos Nacionales y Derecho Común Europeo*, Civitas, Madrid, 1989, p. 54. Esta es la causa por la que el Consejo de Ministros de Agricultura prefiere los reglamentos a las directivas. Los "reglamentos de desarrollo" suelen ser adoptados por la Comisión, por el procedimiento del Comité de Gestión o del Comité de Reglamentación. En el caso del Reglamento 2092/91 el procedimiento a seguir -y que aparece descrito en el art. 14- es el del Comité de Reglamentación ("en el caso de que las medidas contempladas no se ajusten al dictamen del Comité, o a falta de dictamen, la Comisión presentará sin demora al Consejo una propuesta de medidas a adoptar"). De todas formas, hasta la fecha, sólo ha tenido lugar el desarrollo parcial de este Reglamento (posiblemente por las dificultades de alcanzar un acuerdo que satisfaga a los 12 y cuya necesidad posiblemente sea puesta en cuestión por más de uno).

53.- BOE de 5 de octubre de 1989.

54.- En principio, debe entenderse que los productos amparados en este Reglamento, si además reúnen las características exigidas por el Reglamento comunitario, pueden llevar el distintivo de la Comunidad, sin necesidad, por la aplicabilidad directa de los reglamentos comunitarios, de ulteriores normas de desarrollo españolas. Otra cosa sería la posibilidad de recabar la protección de la normativa comunitaria sin querer someterse al control del Consejo Regulador. Posibilidad que hay que rechazar puesto que los Estados siguen siendo soberanos para proceder a la aplicación de las normas comunitarias con los medios que, en función de su organización administrativa interna, sean pertinentes (autonomía institucional). Así lo permite además expresamente el art. 9 del Reglamento 2092/91.

55.- Martín Mateo, R., *Tratado de derecho ambiental I*, Trivium, Madrid, 1991, p. 337. Vid. igualmente Boquera Oliver, J.M., *Estudios sobre el Acto Administrativo*, Civitas, 5ª ed. 1988, p. 227, quien defiende este concepto con las siguientes palabras: "En la actualidad, la noción de policía, separada cada día más de la idea del mantenimiento del orden público, incluso entendido ampliamente, comprende todas las actuaciones de la Administración pública que limitan la actividad de los particulares para satisfacer cualquier finalidad pública".

56.- Entronca en sus orígenes con el nacimiento del Estado moderno y posteriormente, por la policía del orden público (orden público sanitario) se van introduciendo, gradual y teóricamente, derogaciones en el estado liberal burgués del XIX. Vid. Giannini, M.S., *El poder público*, Civitas, Madrid, 1991, p. 65. Es obligada la cita de Nieto, A., "Algunas precisiones sobre el concepto de policía", *Revista de la Administración Pública* 81 (1976), p. 70, quien explica la reducción conceptual de policía sensu stricto por los recortes de las atribuciones del Ministerio del Interior, ya que cuando éste "absorbía prácticamente la totalidad de la actividad administrativa (no judicial, no militar, no fiscal) resultaba fácil identificar Policía y Administración interior; pero luego, cuando los gobiernos europeos fueron desdoblando sus Ministerios y creando otros a costa del de Interior, la actividad

de policía se desdobló también: una parte, la general y otras que pasaban a departamentos de nueva creación (fomento principalmente)".

57.- Recuerda Rebollo Puig, op. cit., p. 39, que la defensa de la salud pública, junto a la seguridad y tranquilidad, ha sido siempre considerada como uno de los elementos del orden público. Domper Ferrando, J., *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, Vol. II, Civitas, Madrid, 1992, p. 254 explica cómo parte de las actividades clasificadas lo son por razones sanitarias (molestas, insalubres) así como otras (nocivas y peligrosas) por razones de defensa del medio ambiente.

58.- El grado de la armonización comunitaria en materia de fertilizantes y pesticidas es importante. Ya toda la normativa española reproduce normas comunitarias. Ver por ejemplo la última reforma de la Orden de 7 de septiembre de 1989, por Orden 4 de febrero de 1992, de prohibición de comercialización de determinados productos sanitarios con determinados ingredientes activos, o el Real Decreto 877/1991, de 31 de mayo, sobre fertilizantes y afines. De todas formas, por razones sanitarias los Estados pueden someter un porcentaje de envíos de productos agrícolas a inspecciones fitosanitarias, controles regulados por la Directiva 92/71/CEE (DOCE nº L 275 de 18.9.92).

59.- Vid. Rebollo Puig, "La actividad administrativa..." cit. p. 377.

60.- La cobertura legal de las medidas de ordenación de un modo de producción se encuentran con carácter general en el art. 4 de la LGDCU, que admite además la remisión al reglamento. Con anterioridad se habían reconocido en el ámbito de productos agrarios por la Ley 25/1970 del Estatuto del Vino, cuya Disposición Adicional 5ª autorizaba a la administración a extender el sistema de las denominaciones de origen a otros productos distintos del vino.

61.- "La actividad administrativa dispensadora de ayudas y recompensas: una alternativa conceptual al fomento en la teoría de los medios de acción de la Administración pública", *Libro Homenaje a J.L. Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989, p. 758.

62.- Op. cit., p. 756.

63.- Sobre estas relaciones en España y Alemania, vid. in totum la monografía de García Macho, R., *Las relaciones especiales de sujeción en la Constitución española*, Civitas, Madrid, 1992, y especialmente la p. 214, donde señala el abuso que supone la inclusión de las denominaciones de origen en esta categoría; la consecuencia más grave, en el régimen sancionador, no es sólo la flexibilización del principio de legalidad sino también la admisión del principio non bis in idem. Critica las SSTs de 13 de diciembre de 1985 (Az. 6533) y 7 de junio de 1986 (Az. 4720) donde el TS justifica quiebras en el ejercicio de los derechos por estimar que la inclusión en una relación especial de sujeción (en los Consejos reguladores) es voluntaria.

64.- La jurisprudencia del TC se ha referido en algunas ocasiones a las relaciones especiales de sujeción: por ejemplo en la STC 2/87 (FJ 2) a propósito de los internos en establecimientos penitenciarios y en la STC 219/89 (FJ 2) en relación con los Colegios Oficiales argumentando que sean fundamento de la limitación de derechos fundamentales, lo que ha sido criticado por algunos magistrados del TS. Entre ellos, Bacigalupo, E., *Sanciones administrativas (Derecho español y comunitario)*, Colex, Madrid, 1991, pp. 26-28.

65.- Este Reglamento de la Comisión, publicado por el DOCE nº L 162, modificó los Anexos I y III del 2092/91. El Anexo I se modifica para impedir que la falta de adopción de medidas de desarrollo del Reglamento obstaculice la aplicación del mismo y dispone que las prácticas de cría de ganado serán las de las normas nacionales en vigor o en su defecto, las prácticas ecológi-

cas reconocidas internacionalmente.

66.- Para Dinamarca y Alemania esta denominación es también "ecológico"; para el resto de los países (salvo Inglaterra que son "orgánicos") son productos "biológicos" (ver art. 2 del Reglamento 2092/91).

67.- Con la misma finalidad existe una Directiva relativa a la publicidad engañosa adoptada el 10 de septiembre de 1984 (JOCE nº L 250, de 19.12.84); más recientemente, el Reglamento 880/92, del Consejo, regula el sistema comunitario de concesión de etiqueta ecológica (DOCE nº L 99 de 11.4.92). Directamente se apoya en el art. 130S (medio ambiente).

68.- Vid. el Reglamento 94/92, de la Comisión, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del régimen de importaciones de países terceros contemplados en el Reglamento 2092/91 (DOCE nº L 11 de 17.1.92).

69.- Vid. Orden de 3 de febrero de 1993 (BOE de 24 de febrero) que modifica el anexo de la Orden de 23 de marzo de 1988, sobre los aditivos en la alimentación animal.

70.- El control se realiza mediante medios administrativos de represión porque estas infracciones, como es la tónica general en materia de protección de consumidores, no son constitutivas de delito. Vid. al respecto Torío López, A., "Reflexión sobre la protección penal de los consumidores", en Estudios sobre el Derecho del Consumo, AA.VV., Iberdrola, Bilbao, 1991, p. 112.

71.- Antes ya lo había hecho el Tratado CECA en varios artículos (arts. 47, 50, 54, 58, 59, 64, 65 y 68) y también el art. 83 del Tratado Euratom.

72.- Vid. al respecto, Isaac, G., Manual de Derecho comunitario General, 2ª ed., cit., pp. 205-206 y Baciagalupo, E., cit., p. 92. La misma interpretación en los Comentarios sistemáticos al TCEE, editados por Grabitz, Kommentar zum EWG-Vertrag, Verlag C.H. Beck, München, art. 172 a cargo de Wenig.

73.- Cfr. Lasok & Bridge, Law & Institutions..., cit., pp. 136 y 517, quienes ni siquiera se plantean esta cuestión, admitiendo incluso que la Comisión puede tipificar por delegación infracciones y sanciones porque se trata de las actuaciones de ejecución de las normas del Consejo a las que se refiere el art. 155 TCEE. Posiblemente, la formación jurídica anglosajona de los autores de esta monografía, sea la razón por la que no entran en estas cuestiones relativas más bien a los problemas de las relaciones internormativas, característicos de los Estados continentales (vid. p. 115).

74.- Es la interpretación de Martínez López-Muñiz, J.L., Introducción al Derecho administrativo, Tecnos, Madrid, 1986, p. 121, quien afirma la "inexistencia de una auténtica potestad legislativa en las Comunidades, que dispondrían de una muy importante potestad reglamentaria".

75.- Todo ello tratado recientemente con profundidad, por Nieto, A., Derecho administrativo sancionador, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 186 y ss.

76.- Rebollo Puig los ha denunciado en las pp. 415 y ss. de su monografía citada en repetidas ocasiones, Potestad sancionadora, alimentación y salud pública y en el comentario al Capítulo IX, "Infracciones y sanciones", de los Comentarios a la Ley General de Defensa de Consumidores y Usuarios, Civitas, Madrid, 1992, por R. Bercovitz Rodríguez Cano, J. Salas Hernández y otros, pp. 811-835.

77.- P. 820 de los Comentarios citados.

78.- La posibilidad de que sea la CEE quien directamente imponga sanciones a los particulares (uno de los raros ejemplos de inmediatez administrativa) se reconoció por vez primera en el art. 15 del primer Reglamento, 17/62 CEE, de aplicación de los artículos 85 y 86 TCEE (DOCE del 21.2.62) que fija las sanciones a imponer a las empresas que vulneren las normas de la competencia. Aunque este no es el supuesto general, ni el del Reglamento objeto de estudio, en el que -por una aplicación

básica del principio de subsidiariedad- se dispone que los Estados determinen qué órgano interno es competente para imponer las sanciones.

79.- No podemos estar de acuerdo con la interpretación que hace Nieto, A., en Derecho administrativo sancionador, cit., p. 94 y que es la inversa de la que aquí se defiende: la CEE tiene potestad sancionadora atribuida con carácter general (art. 235 TCEE) si bien habitualmente los reglamentos comunitarios "redelegan" o "devuelven" a los Estados miembros el ejercicio de dicha potestad. Solamente en el caso que de que esta devolución no fuera expresa, el art. 5 TCEE autorizaría a los Estados a sancionar. Esta interpretación no es óbice para que en la p. 93 critique el desarrollo ("en términos que en España hubieran sido constitucionalmente inadmisibles") que los reglamentos comunitarios han hecho del art. 87 TCEE.

80.- El Tratado de la Unión contiene una nueva posibilidad de sanción a los Estados: entre las previsiones de la Unión Económica y Monetaria (y en el art. 104.C.11), incluye un rígida disciplina presupuestaria en relación con el déficit público, de manera que si los Estados incumplen las previsiones pueden ser multados por el Consejo.

81.- El anexo III del Reglamento indica que cuando comience a aplicarse el régimen de control, el productor y el organismo de control deberán realizar un informe de inspección que mencionará, además de la descripción de la unidad productiva, el compromiso contraído por el productor de realizar las operaciones de acuerdo con las obligaciones del Reglamento (de los arts. 5, 6 y 7) y de aceptar, en caso de infracción, la aplicación de las medidas a que se refiere el apdo. 9 del art. 9.

82.- Vid. Martínez López-Muñiz, J.L., Introducción al Derecho administrativo, cit., pp. 66 ss. y Fanlo Loras, A., El debate sobre Colegios Profesionales y Cámaras Oficiales, Civitas, Madrid, 1992, in totum. Lorvellec, L., Droit Rural, cit., pp. 456 ss., describe la envidiable situación de la interprofesión en Francia. Aunque formalmente su personificación sea de derecho privado, son autorizadas, reconocidas y creadas por ley (ley formal desde la Constitución de 1958) y reúnen los caracteres propios de las corporaciones públicas (si bien la iniciativa es privada, la pertenencia es obligatoria y la ley les reconoce con carácter monopolístico el ejercicio de funciones públicas). Existe gran variedad entre los estatutos y la eficacia de unas y otras.

83.- La única función de las Entidades Asociativas Agrarias es, según el art. 20.1 de la Orden de 1989, la tramitación las declaraciones de cosechas obtenidas que anualmente y de forma obligatoria todos los productores inscritos han de presentar.

84.- La STC 11/86, 28 de enero, aclaró que en materia de denominaciones de origen las competencias de las CCAA son solamente "de colaboración" (FJ 3), pues afectan al comercio exterior (art. 149.1.10).

85.- Las Comunidades Autónomas están asumiendo, de forma paulatina, competencias normativas sobre infracciones, y principalmente en materia de consumo. Los problemas que esta diversificación de infracciones plantean han sido abordados con sarcasmo por Martín Retortillo, L., en "Las sanciones administrativas...", cit. en nota. Por suerte, tras la adhesión a la CEE, muchas de estas acciones infractoras deben ser uniformadas desde las pautas que marque el Consejo. Es lo que sucede con la "Agricultura Ecológica".

86.- El Estado aprueba los reglamentos que elaboran las CCAA para cada una de las denominaciones (aunque esta aprobación -como ha explicado Gonzalez Navarro, ponente en la STS de 29 de septiembre de 1990, (Az. 7302)- sea un requisito de eficacia y no de validez).

87.- Art. 4 de la Orden del MAPA de 4 de octubre de 1989.

88.- Ello no obsta, para que algunas CCAA hayan

dictado nada menos que leyes vacías de contenido. Es paradigmático el caso de Extremadura, cuyo art. 2 de la Ley 6/1992, de 26 de noviembre, de Fomento de la Agricultura Ecológica, Natural y Extensiva expresamente define la Agricultura Ecológica como "el modelo productivo agrario que se ajuste en cada momento al definido por las normas relativas a la agricultura ecológica elaboradas por el Consejo Regulador de la Agricultura Ecológica y controladas por el Comité Territorial Extremeño".

89.- Vid. últimamente las SSTs de 4 de diciembre de 1992 (Az. 9931) y de 10 de enero de 1993 (Az. 19), donde se declara la nulidad de sendos expedientes sancionadores en materia de consumo, incoados por el Estado, por haber incurrido en incompetencia manifiesta (invasión de competencias autonómicas).

90.- Si bien se ha cuestionado la posibilidad de que personas jurídicas sean sancionadas con arreglo al derecho administrativo sancionador, ha sido admitido expre-

samente por la STC 246/91, de 19 de diciembre (vid. un jugoso comentario a esta sentencia en Revista de Administración Pública 129 (1992), pp. 214 y ss., a cargo de B. Lozano) y abiertamente reconocido por la Ley 30/92, LRJ-PAC en su artículo 130.1.

91.- Entre los requisitos mínimos de control se encuentra la exigencia, para las explotaciones agrarias que produzcan vegetales y productos agrarios, de llevar una contabilidad documental que permita al organismo de control localizar el origen o destino, la naturaleza y las cantidades tanto de las materias primas como de los productos vendidos (punto A.4 del Anexo III del Reglamento 2092/91). La exigencia es similar respecto a las unidades de transformación y acondicionamiento de productos vegetales y de productos alimenticios que contengan fundamentalmente productos vegetales (punto B.2 del mismo Anexo III).

92.- Vid. García de Enterría, E., Curso de Derecho administrativo, II, 3ª ed., Civitas, Madrid, 1991, p. 170.

BASE DE DATOS "MUNDO RURAL" DE LA COMISION EUROPEA.

La base de datos "MUNDO RURAL" presenta una completa y rápida información sobre las políticas y las acciones comunitarias que tiene un interés evidente para las regiones rurales y, en general, para tener una amplia información de la política sociestructural de la Comunidad Europea.

La información se presenta en forma de unas fichas independientes cuyo contenido esta estructurado en el sumario que se presenta en el menú. El citado "menú" principal se estructura de manera sencilla para poder acceder a la información, bien por las llamadas "palabras claves" o bien a través de los números de referencia que cada ficha lleva. Por tanto, la consulta a la base se puede realizar por las referencias o bien por las palabras claves que contiene la misma base de datos y que proporciona.

A su vez, toda la información que contienen puede imprimirse desde el mismo "menú" principal, cosa que facilita también la consulta a la importante documentación que contiene.

CONTENIDO DEL SUMARIO

El contenido del sumario refleja las políticas que conciernen al mundo rural y que son las siguientes:

1. La Política Agrícola Común (PAC).
2. La política estructural.

3. La Pesca.
4. El Medio Ambiente.
5. Los asuntos sociales.
6. La Energía.
7. Las nuevas tecnologías. Las pequeñas y medianas empresas.

La base de datos contiene un interesante y extenso anexo en el que se detallan con el sistema de fichas los Programas Operativos aprobados en el ámbito del Objetivo 5b), así como a las regiones donde se han aplicado cada uno de ellos, con una referencia amplia e importante de los mismos.

Habría que resaltar como más interesante, además de la estructura para el rápido acceso a la información, el anexo que he comentado en el anterior párrafo, donde se contiene un pequeño pero interesante extracto de los programas operativos para las zonas desfavorecidas que la Comisión ha aprobado y puesto en marcha en las diferentes regiones de la Comunidad, dando una completa referencia de su contenido y rasgos más importantes.

Solo tienen un pequeño defecto que pienso que será temporal hasta su actualización, puesto que debido a la aprobación de los nuevos Reglamentos de los Fondos Estructurales, que fueron publicados en el DOCE, serie L nº193, de 31 de julio de 1993, y de la aprobación del nuevo Instrumento Financiero de Cohesión por el Reglamento (CEE) 792, del Consejo, de 30 de marzo de 1993, (DOCE L nº79) como antecedente del Fondo de cohesión que contempla el artículo 130 D del Tratado de la Unión Europea y el Protocolo adicional referente a la

cohesión económica y social, y de la aprobación de las nuevas perspectivas financieras en el Consejo de Edimburgo para el periodo 1993/1999, la base de datos necesitará de una urgente revisión cuando los nuevos Marcos Comunitarios de Apoyo se aprueben, así como los programas operativos concretos para esta nueva etapa de la política sociestructural.

Esperemos que la actualización de la base se lleve a cabo con prontitud y con la misma efectividad y seriedad que se ha realizado la misma y que hemos comentado en estas breves líneas.

Para solicitar más información de la BASE DE DATOS "MUNDO RURAL" los interesados deben dirigirse a la siguiente dirección:

**COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.
DIRECCION GENERAL X,
AUDIOVISUAL, INFORMACION,
COMUNICACION Y CULTURA.
UNIDAD "MUNDO RURAL Y
MEDIO AMBIENTE" 120,
rue de Trèves**

1049 BRUSELAS (Bruxelles)

Teléfono: 32-2-299-94-25

Recensión realizada por
Esteban PERALTA LOSILLA
y Juan Angel MAIRAL LACOMA

FUNDADORES

Antonio Agúndez Fernández, *Magistrado del Tribunal Supremo. Vocal de la J.D.A.E.D.A.* Eusebio Albareda Jove, *Presidente de Lactanimal.* José Luis Aljibez Cortés, *Abogado.* Carlos Alonso García, *Abogado. Letrado del I.R.Y.D.A.* José Luis Alvarez Alvarez, *Notario.* Federico Alvarez Vega, *Dr. Ingeniero Agrónomo.* Rafael Alvarez Vigaray, *Catedrático de Derecho civil.* Luis Amat Escandell, *Catedrático de Derecho agrario y Sociología.* Manuel Amorós Guardiola, *Catedrático de Derecho civil. Registrador de la Propiedad.* José Ramón Antón Riesgo, *Notario.* Eulogio Astudillo Díez, *Abogado.* Alberto Ballarín Marcial, *Notario. Presidente de la Asociación española de Derecho Agrario.* Ignacio Ballarín Iribarren, *Biólogo del ICONA.* José Javier Ballarín Iribarren, *Letrado de las Cortes.* Carlos Barros Santos, *Profesor de Investigación del C.S.I.C. Vocal de la Asociación europea para el Derecho alimentario.* Emilio Bonelli García Morente, *Letrado Superior del Estado.* Efrén Borrajo Dacruz, *Catedrático de Política Social y Derecho del Trabajo de la Universidad Complutense de Madrid.* José María Caballero González, *Doctor en Derecho. Vicente Caneque Martínez, Dr. Ingeniero Agrónomo.* Francisco Carpio Mateos, *Notario.* José María Castán Vázquez, *Profesor de Derecho civil. Académico de la R.A.L.J.* José Manuel Cid Díaz, *Veterinario. Profesor de Nutrición y Alimentación.* José Antonio Cobacho Gómez, *Profesor titular de Derecho civil.* Francisco Corral Dueñas, *Registrador de la Propiedad. Vocal de la J.D.A.E.D.A.* Francisco Cuenca Anaya, *Notario.* José María de la Cuesta Sáez, *Profesor titular de Derecho civil.* José María Chico de Guzmán, *Dr. Ingeniero Agrónomo.* José María Chico Ortiz, *Registrador de la Propiedad.* Juan Francisco Delgado de Miguel, *Notario.* Rafael Dendariena, *Vocal de la Asociación europea para el Derecho alimentario.* José Antonio Escartín Ipiens, *Notario.* Diego Espín Cánovas, *Catedrático de Derecho civil. Magistrado del Tribunal Supremo.* José María Espuny Moyano, *Industrial.* Francisco Fernández Payán de Tejada, *Economista.* Francisco Javier Fernández Costales, *Profesor titular de Derecho civil.* Miguel Luis Galián Aledo, *Abogado.* Gabriel García Cantero, *Catedrático de Derecho civil.* Fernando Garrido Falla, *Catedrático de Derecho administrativo. Vocal de la J.D.A.E.D.A.* Marcelino Gavilán Estelat, *Abogado. Vocal de la J.D.A.E.D.A.* José María Gil-Robles y Gil-Delgado, *Letrado de las Cortes.* Tomás Giménez Lorente, *Abogado.* Manuel Gitrama González, *Catedrático de Derecho civil.* Francisco Gómez Gómez-Jordana, *Letrado Superior del Estado.* Luis María González Vaqué, *Vicepresidente de la Asociación europea para el Derecho alimentario.* Salvador Grau Fernández, *Abogado. Vocal de la J.D.A.E.D.A.* Fernando Hernández Gil, *Magistrado del Tribunal Supremo. Vocal de la J.D.A.E.D.A.* Francisco J. Herrero Velarde, *Economista.* Jorge Jordana Buticaz, *Vocal de la Asociación europea para el Derecho alimentario.* Félix José López, *Notario.* José Luis Lacruz Berdejo, *Catedrático de Derecho civil.* Jaime Lamo de Espinosa, *Catedrático de Comercialización y Divulgación agraria.* Joaquín Lanzas Galvache, *Registrador de la Propiedad.* José Luis Laso Martínez, *Registrador de la Propiedad.* Alejo Leal García, *Registrador de la Propiedad. Vocal de la J.D.A.E.D.A.* Rafael Leña Fernández, *Notario.* Jesús Lobato de Blas, *Catedrático de Derecho de Empresariales.* Fermín S. León Díaz, *del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.* Arturo López-Francos Bustamante, *Notario.* Jesús López Medel, *Registrador de la Propiedad. Vocal de la J.D.*

A.E.D.A. Francisco Lucas Fernández, *Notario.* Agustín Luna Serrano, *Catedrático de Derecho Civil. Presidente de la Asociación catalana de Derecho agrario.* María de los Desamparados Llompart, *Doctor en Derecho.* Victorio Magariños Blanco, *Notario.* Joaquín Madruga Méndez, *Profesor titular de Derecho civil.* Carlos J. Maluquer de Motes Bernet, *Profesor titular de Derecho civil.* Rubén de Marino y Dorrego, *Profesor titular de Derecho civil. Magistrado.* José Martín Blanco, *Profesor titular de Derecho civil.* Luis A. Martín-Ballesterio Hernández, *Profesor titular de Derecho civil.* María Reyes Martín Santamaría, *del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.* Francisco Maroto Ruiz, *Notario.* Manuel Martín Arnáiz, *Dr. Ingeniero Agrónomo.* José Millán García-Patiño, *Notario.* José Luis Martínez López-Muñoz, *Profesor titular de Derecho administrativo.* Sebastián Martín-Retortillo Baquer, *Catedrático de Derecho administrativo. Vocal de la J.D.A.E.D.A.* A. Mohino Sánchez, *Secretario de la Asociación europea para el Derecho alimentario.* Florencio Montalvo Medrano, *Abogado.* José María Montolio Hernández, *Abogado.* Enrique Moreno de Acevedo, *Letrado del I.R.Y.D.A.* José Luis de los Mozos y de los Mozos, *Catedrático de Derecho civil. Vocal de la J.D.A.E.D.A.* José Luis Múzquiz Vicente-Arche, *Abogado.* Angel Olavarría Téllez, *Notario.* Rafael Pérez González, *Industrial.* José Luis Perona Larraz, *Presidente de la Asociación europea para el Derecho alimentario.* Julián Peinado Ruano, *Notario.* Félix Pastor Ridruejo, *Notario.* María Teresa Puente Muñoz, *Profesor titular de Derecho civil.* Antonio Román García, *Profesor titular de Derecho civil.* Francisco Rosales de Salamanca, *Notario.* José Ramón Rubio Roflignae, *Letrado del I.R.Y.D.A.* Pedro Rubio Tardío, *Abogado.* María del Carmen Sanz Escorihuela, *Abogado.* María José Sanz Escorihuela, *Abogado.* Juan José Sanz Jarque, *Catedrático de Derecho agrario y Sociología. Vicepresidente de la A.E.D.A.* Francisco Sapena Grau, *Abogado.* Juan José Segarra Llado, *Dr. Ingeniero Agrónomo.* Francisco Sierra Molina, *Abogado.* Antonio Soldevilla y Villar, *Profesor de Derecho agrario.* Josefa Soler Perola, *Abogado.* Eduardo Serrano Alonso, *Catedrático de Derecho civil.* Ignacio Serrano García, *Catedrático de Derecho civil.* Ignacio Serrano y Serrano, *Catedrático de Derecho civil.* José Soto García-Camacho, *Notario.* José Daniel Téllez Peralta, *Letrado del I.R.Y.D.A.* José Manuel de Torres Puente, *Notario.* Marcelino Toubes Herrero, *del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.* Fernando C. de Valdivia González, *Profesor A. de Derecho civil.* Juan Vallet de Goytisolo, *Notario. Académico de la R.A.L.J.* Carlos Vattier Fuenzalida, *Profesor titular de Derecho civil.* Jesús María Vázquez Cantero, *Abogado.* Valeriano Vega Valín, *Industrial.* María Dolores Vergez Fernández, *Abogado.* Segundo Velasco Fernández, *Profesor Titular de Derecho civil.*

Gimeno Hermanos SAT 3682 Ltd. (agraria). Aceites y Proteínas, S. A. Aceites Vegetales, S. A. Alcohólicas Reunidas, S. A. Asociación Nacional de Fabricantes de Cerveza, Asociación Nacional de Refinadores de Aceites. Compañía Coca-Cola, S. A. Compañía Castellana de Bebidas Gaseosas, S. A. Compañía Hispano-Suiza de F.E.V.Y. B.A. F.I.A.B. Hispano Química, S. A. MOSA. Helados y Congelados, S. A. Jesús Ramírez, S. A. KOIPE, S. A. La Botta Eaco, Leona S. A. Varel, S. A. Vinumar, S. A. ASOCARNE Compañía Española, S. A.