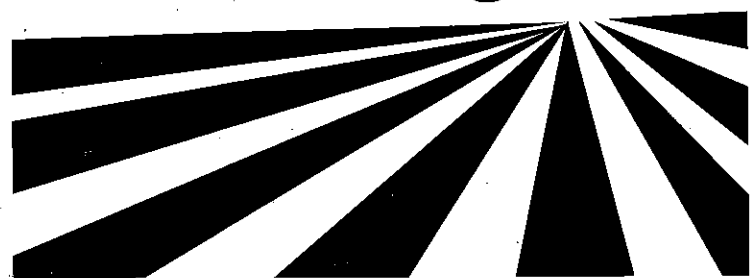


**agro
consulting, s.l.**



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, 2º Izqda. 28010 Madrid. Teléfs. 447 25 09 - 447 29 50 y 448 01 10. Télex 42890 ETIF E

DERECHO AGRARIO Y ALIMENTARIO

AÑO XIII Nº 31 JULIO-DICIEMBRE 1997



**PARTE I
DERECHO AGRARIO
GENERAL
ESTUDIOS**

JOSE M^a DE LA CUESTA SAINZ.- CATEDRATICO DE DERECHO CIVIL.- La cuota remolachera como patrimonio del agricultor.

JOSE M^a CABALLERO LOZANO.- PROFESOR UNIVERSIDAD DE BURGOS.- Modernización de la explotación y de la actividad agrícolas.

ANGEL SANCHEZ HERNANDEZ.- PROFESOR DERECHO UNIVERSIDAD LA RIOJA.- La concurrencia de los retratos de comuneros, colindantes y colonos ante la enajenación de fincas rústicas en arrendamiento.

DESAMPARADOS LLOMBART BOSCH.- PROFESORA TITULAR DE DERECHO.- La ordenación de las aguas de riego en la Ley de Aguas y en los nuevos planes de regadío.

ALBERTO BALLARIN MARCIAL.- ABOGADO.- La comercialización agraria.

DOCUMENTACION

GRACIELA MARTINEZ GARCIA.- FACULTAD DERECHO UNIVERSIDAD OVIEDO.- La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas por daños al medio ambiente.

EMILIO VIEIRA JIMENEZ-ONTIVEROS.- ABOGADO.- El derecho al suplemento de trigo duro: Antecedentes y naturaleza jurídica, con especial referencia a su carácter personal

JURISPRUDENCIA

FRANCISCO MILLAN SALAS.- PROFESOR UNIVERSIDAD COMPLUTENSE.

ANGEL SANCHEZ HERNANDEZ.- PROFESOR DERECHO UNIVERSIDAD LA RIOJA.

LEGISLACION

ISABEL REVILLA GIMENEZ.- JUAN IGNACIO REGUERA USEROS.- FACULTAD DE DERECHO DE BURGOS.- Normativa microbiológica española de carnes, derivados cármicos, aves y caza: hacia una nueva normativa.

LEY DE 5 DE NOVIEMBRE DE 1997. NUM. 41/1997.- Espacios naturales protegidos de animales y plantas. Modifica Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

REVISTA DE REVISTAS
ESTHER MUÑIZ ESPADA.- UNIVERSIDAD DE VALLADOLID.

**PARTE II
DERECHO COMUNITARIO**

ASPECTOS AGRARIOS DE LA AGENDA 2000.- G. T. de Reflexión. MAPA.

ETIQUETADO.- LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA COMUNITARIA.

**PARTE III
DERECHO COMPARADO E
INTERNACIONAL**

VICTOR LUIS FUNES.- DIRECTOR DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS JURIDICOS DE LA SOCIEDAD RURAL ARGENTINA.- Proyecto de legislación nacional sobre guías de transporte de ganado.

NOTICIAS

- Noticias agrarias.

ANUNCIOS

- Congreso Internacional: Derecho rural de los recursos naturales.

- VII Congreso Nacional de Derecho Agrario.

- Congreso de Asaja-Sevilla

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 XIII - Nº 31
JULIO - DICIEMBRE 1997

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 Sanz Jarque, *Catedrático de Derecho agrario y Sociología de la Universidad Politécnica de Madrid.* **Consejeros:** D. Antonio Agundez Fernández, *Magistrado del Tribunal Supremo.* D. Carlos Barros Santos, *Profesor de Investigación del CSIC.* 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 Estelat, *Abogado.* D. Salvador Grau Fernández, *Abogado.* D. Fernando Hernández Gil, *Magistrado del Tribunal Supremo.* D. Jaime Lamo de Espinosa, *Catedrático de Comercialización y Divulgación agraria de la Universidad Politécnica de Madrid.* D. Alejo Leal García, *Registrador de la Propiedad.* D. Jesús López Medel, *Registrador de la Propiedad.* D. Agustín Luna Serrano, *Catedrático de Derecho civil de la Universidad de Barcelona (Pedralbes).* D. Carlos J. Maluquer de Motes Bernet, *Profesor titular de Derecho civil de la Universidad de Barcelona (Pedralbes).* D. Sebastian Martín Retortillo, *Catedrático de Derecho administrativo de la Universidad Complutense.* D. Alejandro Nieto García, *Catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Alcalá de Henares.* D. Marcelino Toubes Herrero, *del Cuerpo Superior de Administradores Civiles de Estado.* D. Carlos Vázquez Cantero, *Abogado.* **Secretario:** D. José M^a de la Cuesta Sáez, *Profesor titular de Derecho civil de la Universidad de Valladolid.*

DIRECTOR: D. José M^a de la Cuesta Sáez.

1985, Revista de Derecho agrario y Alimentario.

Edita EDIASA
Ayala, 20
28001 MADRID

Dirección: General Ruiz, 1. 2^oC.
47004VALLADOLID

Administración:
Ayala, 20
28001 MADRID
Teléfonos: 435 96 41
Fax: 578 04 15

Suscripción anual:
España 5.000 ptas. (+ 4% IVA)
Extranjero 7.500 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.

¡ ATENCION !

NO SE PUBLICARA NINGUN TRABAJO QUE NO SE NOS ENVIE IMPRESO Y CON SU SOPORTE INFORMATICO EN WORD PERFECT 5.0-5.1 ó BIEN EN WORD 6.0 PARA MS DOS

EDITORIAL

En el segundo semestre del año 1997, el acontecimiento mayor a destacar es el Congreso y Coloquio Europeo de Derecho agrario celebrado a fines de septiembre en Bonn con arreglo al Programa oportunamente publicado en esta Revista. Hay que señalar el hecho, muy grato para los agraristas españoles, de que allí se eligiera para la Presidencia del CDER a un compatriota nuestro, el Profesor Agustín Luna Serrano, al cual reiteramos nuestra felicitación, seguros de que su gestión va a ser acertada y fecunda, para lo cual contará con nuestra colaboración.

En el plano nacional hemos tenido una doble satisfacción: la de ver publicados dos volúmenes en los que se recogen los trabajos del Congreso de Vigo (Septiembre de 1995) y Málaga (Marzo de 1997).¹ En ellos hay aportaciones fundamentales sobre los problemas jurídico agrarios de cada momento con especial atención a los de la Comunidad Autónoma donde se celebraron, por ejemplo, el de los Montes en Mano Común de Galicia o la OCM de Frutas y Hortalizas en el caso de Málaga.

En el presente número, José María de la Cuesta vuelve sobre las cuotas de producción, un tema familiar para él. José María Caballero nos trae lo que fue su Ponencia en Bonn, pues allí el tema estrella resultó ser el de la Modernización respecto del cual escuchamos una Ponencia general muy interesante también del Profesor de Bari Janarelli, muy mercantilista, ya que para él habría que acudir al Derecho mercantil en busca de soluciones modernizadoras, lo que por lo menos resulta discutible pues los graves problemas de Italia y de España en cuanto a las numerosas explotaciones insuficientes, no los puede resolver ninguna institución mercantil. Se trata de la indivisibilidad de las unidades por el Profesor de la Universidad de la Rioja.

Siguen las secciones de siempre iniciándose una nueva jurisprudencia agraria que se acompaña de comentarios, lo que supone un notable avance.

También se incluye un dictamen del Abogado de ASAJA-Sevilla, Emilio Vieira sobre la normativa del trigo duro ya que la Revista quiere atender al aspecto práctico del Derecho agrario, o sea, a la problemática surgida en la realidad, tal como llega a los despachos de los Abogados.

¹ Para pedirlos dirigirse a José M^o Franco (Universidad de Vigo, Departamento de Ciencias Jurídicas, 36200 Vigo) y a José Manuel Ruiz Rico (Universidad de Málaga).

LA CUOTA REMOLACHERA COMO PATRIMONIO DEL AGRICULTOR

JOSE MARIA DE LA CUESTA SAINZ
Catedrático de Derecho Civil.
Universidad de Burgos

I.- Introducción.

Hace ya más de diez años que mi doble condición de agricultor y especialista en Derecho Agrario me llevó a publicar en la Revista de Derecho Privado un artículo bajo el título "Nuevos elementos patrimoniales en la explotación agraria: la cuota remolachera en particular". Preveía que era conveniente clarificar, como poco después lo intenté con la cuota lechera (RDP 1989), los aspectos jurídicos privados más importantes de esas regulaciones porque de ello dependía en buena medida la tranquilidad de ambos sectores productivos.

Si respecto al sector lechero pronto se vio que toda precaución era poca, ya que se cernía sobre él amenazas difíciles de conjurar, afortunadamente con el sector remolachero, no ocurrió lo mismo, habiendo sido hasta hace poco tiempo un sector tan pujante como poco conflictivo y alejado por ello de la atención de los medios de comunicación social.

Pero también en esa Arcadia feliz hay indicios de crisis, y la concentración empresarial industrial, perseguida deliberadamente desde hace muchos años -puede decirse que desde las primeras crisis de superproducción- como lo indica la misma denominación de algunas de las sociedades en liza que incorporan el adjetivo "general" (SGA, Générale Sucrière), de vocación claramente monopolista, ha dejado de ser un proceso discreto para convertirse en una preocupación bastante extendida y fuente de cada vez más alarmantes declaraciones.

Eso hace especialmente oportuno volver sobre aquel tema para recalcar una verdad incontestable, pero que puede estar siendo relegada a un segundo plano por la restauración industrial en curso y su reflejo en los medios de comunicación. Esta verdad no es otra que la de que la Organización Común del Mercado del Azúcar (en adelante OCM del azúcar), está, como toda la Política Agrícola Común plasmada en las normas que se emanan al amparo de los artículos 42 y 43 del Tratado de Roma, al servicio del cumplimiento de los objetivos señalados por el artículo 39 del TCCEE, lo que es tanto como decir que sirve a los intereses de los agentes económicos implicados en el sector azucarero.

Así pues, el propio Reglamento (CEE) n° 1785/81 del Consejo de 30 de Junio de 1981, en su considerando decimoséptimo, afirma que "puesto que las cuotas de producción asignadas a las empresas constituyen un medio para garantizar a los productores los precios comunitarios y la salida de su producción, las transferencias de cuotas deben

hacerse tomando en consideración los intereses de todas las partes afectadas y, en especial, los de los productores de remolacha y caña de azúcar", de modo que en la interpretación y aplicación de los artículos 23 a 32 del citado Reglamento, no puede perderse de vista que es el interés de los agricultores, considerado tanto en conjunto como individualizadamente, el que debe de contemplarse.

Hay por lo tanto, uno, entre los muchos intereses legítimos en juego, que resulta absolutamente primordial, hasta tal punto que su salvaguarda es condición de validez de cualquier decisión, normativa o no, que se trate de adoptar en la materia, y este interés es sin duda el de los productores de remolacha y cañas azucareras.

II.- Los derechos de los agricultores.

Se explican sobre la base de que los dos más importantes principios de la regulación comunitaria del mercado del azúcar serán, pues, mientras subsista el sistema de cuotas: 1°) Que el fabricante titular de cuota azúcar, no puede rehusar la contratación de remolacha desus suministradores tradicionales, porque aunque no se diga expresamente, la titularidad de cuota-azúcar hace forzosa la contratación de remolacha; y 2°) Que no puede fabricar azúcar A,B, o complementario con remolachas de distinta calificación.

En efecto, el artículo 30 del Reglamento (CEE) 1785/81 del Consejo de 30 de Junio, parte de ambos principios al establecer que "en los contratos de suministro de remolacha para la fabricación de azúcar, se establecerá una distinción entre las distintas clases de remolacha según que las cantidades de azúcar fabricadas a partir de dicha remolacha: a) correspondan a azúcar A; b) Correspondan a azúcar B; c) correspondan a otros azúcares que no sean ni A ni B".

Y la sanción de esta obligación que pesa sobre los fabricantes se contiene en el artículo 30.2: "todo fabricante que no haya celebrado contratos de suministro antes de la siembra para una cantidad de remolacha correspondiente a la cuota A al precio mínimo de la remolacha A estará obligado a pagar a menos precio mínimo mencionado por toda la remolacha transformada en azúcar en la empresa considerada", siendo esta una sanción absolutamente disuasoria de tal conducta incumplidora, establecida en garantía de los derechos de los

agricultores¹.

Así las cosas, la cuota remolachera es el derecho del agricultor frente a la industria, que el actual Acuerdo Marco Interprofesional de Ambito Nacional para las campañas remolachero-azucareras 1997/98 a 2000/01, denomina "opción de contratación" en su estipulación sexta.

La discusión sobre si tal derecho es o no un "derecho a producir", me parece por completo ociosa (*contra* en cuanto la cuota lechera M. Fuertes, "Aproximación al régimen jurídico de la producción láctea", *Revista de Administración Pública*, n° 142 (1997) pág. 191), ya que no cabe ninguna duda de que es un derecho a producir remolacha en las condiciones de precio mínimo garantizado para la remolacha A y la remolacha B que prevé el artículo 5.1 del Reglamento (CEE) 1785/81 del Consejo de 30 de Junio, y de que en consecuencia supone un acceso privilegiado a un mercado, lo que se traduce en precios superiores en más de un 100% de la remolacha A+B sobre la remolacha complementaria que previene ahora la estipulación quinta apartado 10 del AMI de 27-1-97 (que es un anejo de la cuota A+B de entre un 5 y un 10% de tal cuota), sin que prácticamente haya lugar a contratos de suministro de remolacha no basados en una "opción de contratación".

Así pues, fuera de cuota A,B,C, se puede producir remolacha, pero no como actividad ordenada al mercado, es decir, no como actividad agraria.

Que tal derecho de los agricultores es un bien patrimonial, es algo de lo que apenas puede dudarse. Desde luego es una cosa o bien incorporal, que en la clasificación de los artículos 332 y siguientes de nuestro Código civil habría que encajar como cosa mueble, ya que se trata de un derecho personal o de crédito. Es, en efecto, un crédito frente al fabricante, y por eso hay que calificarlo como derecho personal, pero no es sin duda personalísimo o inherente a la persona de su titular, sino por el contrario, un bien transmitible tanto *inter vivos* como *mortis causa*.

Esa transmisibilidad es imprescindible para la continuidad de la producción, porque de lo contrario las vicisitudes personales de los cultivadores podrían afectar de modo negativo al sector. Hay pues un doble interés en la transmisibilidad de las cuotas remolacheras: el interés de los titulares, los cultivadores, y el interés de los transformadores, titulares de la cuota azúcar, porque ambos están indisolublemente unidos como lo pone de relieve el apartado 7° de la estipulación sexta del Acuerdo al establecer que "en cada campaña, las cuotas de las fábricas de cada empresa vendrán dadas por la suma de los derechos de sus cultivadores contratantes".

Siendo transmisibles y valorables en dinero, las cuotas, derechos u opciones de contratación habría que concluir que son bienes patrimoniales del cultivador de remolacha, y eso parece lo conveniente.

Pero lo cierto es que no hay una regulación que contemple todos los aspectos del problema. En efecto, la transmisión por causa de muerte del cultivador es algo innegable: aceptada la herencia, los herederos ocuparán el lugar del causante y habrán de hacer frente a sus obligaciones contractuales, entre las que sin duda se halla la de entregar la raíz a la fábrica indicada en el contrato de suministros. Pero, respecto de las opciones de contratación, incógnitas o disminuidas por las sanciones previstas en la estipulación quinta apartado 6° del Acuerdo, no se podrán aplicar otras reglas que las que contiene el Código civil, siendo así que convendría introducir una cierta accesoriidad entre la cuota y las tierras productoras de la raíz en los casos de pluralidad de herederos.

Respecto de la transmisión *inter vivos*, el silencio de los primeros acuerdos interprofesionales fue sustituido a partir del aprobado por Resolución de 3 de Agosto de 1987 por una regulación bastante criticable y unilateral, que por desgracia se mantiene y aun se empeora, en la vigente redacción de la estipulación quinta 4° del Acuerdo de 27 de Enero de 1997.

Dice este desafortunado texto que "teniendo en cuenta que el derecho de contratación del cultivador lo es en relación con una fábrica azucarera de una Sociedad determinada, las

empresas, ... admitirán la cesión de derechos de contratación entre cultivadores de una misma fábrica, previa conformidad de su Mesa de Seguimiento, siempre que sirvan para ayudar a conseguir el objetivo de producción de este Acuerdo y no produzca efectos económicos no deseados".

La impresión es que se condiciona demasiado la cesibilidad. Una cosa es que se trate de un derecho personal, *erga debitorem*, frente a una empresa y otra muy distinta que el obligado a contratar (la empresa) se reserve la aprobación de la cesión, confinada en el estrecho ámbito de cesionarios que son los cultivadores de la misma fábrica (¿cómo entender entonces la previsión 5.4.2.2° que habla de "cesionario no titular de una opción de contratación propia"?). Es una contradicción y recuerda mucho, por desgracia, a las limitaciones que los "malos usos" feudales imponían a colonos y enfiteutas y que fueron prohibidas por los RR.CC. en la Pragmática de Medina de 1482. Si el cultivador puede, por desgracia, morir, y transmitir así (a la fuerza) sus derechos y obligaciones, ¿por qué no ha de poder hacerlo libremente en vida, si vende la finca o si la arrienda, a quien vaya a sucederle en el cultivo o en un tercero si abandona el cultivo? Por ello parece que hay que pensar en una expresión incorrecta por parte del AMI.

Y ¿por qué no admitir la más absoluta libertad de disposición? incluso sin que acompañe a las fincas del cultivador, a cultivadores que no lo sean de esa fábrica?

Puede objetarse en este caso que habría efectos económicos indeseables provenientes de una mayor lejanía y de un mayor coste de transporte de la raíz, pero parece que eso no justifica una tan férrea limitación, porque lo que transmite el cultivador es su posición, además de que también puede ocurrir lo contrario cuando el adquirente radique más cerca de la fábrica.

En fin creo que subyace a esa limitación un temor excesivo a la pérdida de control de cuotas remolacheras (en favor en su caso de la empresa cooperativa concurrente), cuando es así que a la fábrica no le corresponde otra posición que la de acreedor en los contratos ya suscritos, pero carece de derecho a exigir la contratación, según se desprende de la estipulación quinta apartado 7° del Acuerdo vigente: "la decisión de hacer uso de las opciones de contratación deberá comunicarse a las fábricas azucareras de las empresas contratantes antes del 1° de Noviembre para la remolacha de mouturación estival, y del 1° de Abril para la de mouturación invernal".

En suma, hasta ese momento sólo el agricultor tiene un derecho exigible de la empresa transformadora: el de contratar en la cuantía que le corresponda.

También en este punto el Acuerdo Marco reciente mantiene una solución criticable para el caso de no ejercicio de tal derecho en tiempo oportuno, puesto que la citada estipulación continua estableciendo que "se entenderá que el cultivador que no comunique esta decisión antes de las fechas indicadas renuncia a dicha opción".

Debería concretarse que no se trata de una renuncia definitiva de forma tácita, porque no hay razón para interpretarlo de otro modo, pero así entendido no queda claro cuál sea el destino de la opción no ejercitada, lo que parece que permite concluir que se trata de una cesión encubierta².

En todo caso, también en las cesiones *inter vivos*, se puede plantear o no la existencia de un mercado de cuotas. Francia no reconoce valor venal a la cuota remolachera³, a diferencia de otros Estados de la UE, pero la jurisprudencia francesa desde los años treinta ha fijado el principio de la vinculación de la cuota a la explotación de modo que la transmisión total o parcial de ésta comporta siempre una correlativa y proporcional transmisión de cuota remolachera, lo que implica un sobreprecio en las ventas y arrendamientos de tierras con cuota.

En España no hay claridad en el planteamiento, pero hay un importante mercado de cuotas desligado de la tierra y controlado por las OPAs en buena medida y por empresas.

Hay además una vinculación con las participaciones (no todas) de la empresa cooperativa ACOR que refleja el sobreprecio correspondiente al valor de la cuota, también en

cierta medida controlada por la citada entidad.

Hay, en suma, mercado, pero fragmentado y nada transparente, lo que era perfectamente esperable y tal vez necesitado de regulación más allá de la que ofrece el Código civil y menos parcial que la que apunta en los sucesivos Acuerdos Interprofesionales, cuyo valor normativo y ámbito de aplicación es bastante discutible. Lo cierto es que tanto la cuota remolachera, como la cuota lechera deberían haber sido reguladas, pero una pregunta del Diputado por Valladolid S. López Valdivielso fue respondida en 1988 por el destinatario Don Carlos Romero en el sentido de que no se podía responder por tratarse de una cuestión jurídica, como si el Congreso de los Diputados no fuese el lugar apropiado para hacerla, pese a que tres años después el RD 1888/91 de 31 de Diciembre regulaba en su artículo 10° la transmisión de las cuotas lecheras.

III.- La pérdida de los derechos del agricultor.

La verdad es que la regulación interprofesional es de una gran oscuridad, probablemente por su tendencia pragmática a ordenar el sector productivo en función de la máxima agilidad, y esta innegable virtud que es el pragmatismo lo es en tantobeneficie por igual a cultivadores y empresas transformadoras, con la mediación de las OPAs, pero el Derecho es lo único que a la larga puede garantizar ese equilibrio en situaciones de reestructuración o crisis, y esta oscuridad afecta especialmente, más aún que a la transmisión de la cuota, a su adquisición y pérdida.

Que los AI no contemplen la adquisición de la cuota sino muy tangencialmente, es algo perfectamente explicable, puesto que contemplan una situación preexistente, que toman como punto de partida. Los derechos de los cultivadores son los que haya en el momento de entrar en vigor el AI, y son sus modificaciones lo que intenta regular como modo de medir su consistencia futura. Hay que remontarse al RD 1874/84 para encontrar un origen legal de la "cuota base de producción del agricultor", porque desde entonces han sido los AI los que, oscura y silenciosamente, han marcado los destinos de tales cuotas.

¿Cuál es la situación presente? Estamos en una situación de poca o nula conciencia por parte de los cultivadores de remolacha azucarera, de la decisiva importancia de la cuota en sí, y lo que es más importante, de mantener en lo posible el control de la misma. En efecto, las reasignaciones hechas desde mediados de los ochenta hasta el momento, han sido eficaces en conjunto para el dinamismo del sector, pero han significado la pérdida por parte de los cultivadores del control de la mayor parte de las opciones de contratación. A tal situación se ha llegado por diversas razones, todas ellas reflejadas en la normativa interprofesional precedente y vigente, que son otros tantos modos de perderse total o parcialmente las cuotas remolacheras:

1°) No ejercicio de la opción de contratación en el plazo límite señalado por el acuerdo interprofesional.

2°) Sanción por incumplimiento total o parcial del contrato.

3°) Consecuencias del complejo sistema de valoración de la remolacha (reportes y recalificaciones).

Todas estas circunstancias han concurrido a reducir la cuota remolachera individual -a veces hasta su desaparición- a los niveles actuales, en los que la confluencia de intereses interprofesionales puede llegar a estar en peligro.

En efecto, la historia del cultivo remolachero, desde su aparición e implantación, es la historia de un complejo agroindustrial, cuya localización geográfica ha sufrido importantes variaciones, y en la que las dificultades se han superado, especialmente desde el año 1933⁴, en un acuerdo interprofesional elevado incluso a nivel legal, desde Noviembre de 1935.

Nunca se insistirá suficientemente sobre el necesario vínculo entre productores de raíz y empresas transformadoras, porque esta es la clave de bóveda del sistema. Por eso es especialmente lamentable afrontar el fin de siglo en una

situación en la que los intereses de los productores -su derecho a producir en las privilegiadas condiciones que ofrece hoy por hoy la Reglamentación CEE- pueden ser puestos en entredicho.

La OCM del azúcar está, como hemos visto, especialmente al servicio de los productores de remolacha y caña, y si los intentos de prescindir de las cuotas nacionales de azúcar no han prosperado -ni parece fácil que lo hagan en un próximo futuro-, sería aún más lamentable que en la transnacionalización (o pérdida de la nacionalidad española) de la industria azucarera pueda pensarse que los derechos de los cultivadores resulten menoscabados.

No se trata de intervenir en un conflicto entre intereses industriales y comerciales legítimos para defender a ultranza una postura nacionalista, aunque no haya nada de perverso en tal planteamiento, sino tan sólo de llamar la atención sobre el hecho de que la atenuación del control de los productores sobre su "derecho a producir" remolacha no es un buen punto de partida para afrontar reestructuraciones o modificaciones de gran calado. Si la evolución del Derecho español sobre este particular es, como hemos visto, bastante criticable pese a la mejora técnica jurídica que se puede apreciar en el vigente Acuerdo Interprofesional⁵, no hay que conformarse con tal situación y hay que evitar todo fatalismo mientras sea posible.

Los agricultores que conserven su cuota deben aferrarse a ella y tener plena conciencia de que ejercen un derecho muy preciado. Para que esta postura consciente no sea estéril es preciso que se reconozca una verdadera facultad de disposición sobre este elemento de la explotación en conexión o no con la tierra, total o parcial, provisional o definitiva, onerosa o gratuita, *inter vivos* y *mortis causa*.

Tal reconocimiento es principalmente un problema jurídico civil, porque la cesión puede tener por objeto el derecho a contratar, y en tal caso sólo necesita de ser susceptible de imponerse a la fábrica titular de la correlativa cuota azúcar, pero puede consistir también en una cesión del contrato ya celebrado, que requiere sin duda la aquiescencia de la entidad acreedora.

Pero también tiene proyección en otras ramas del Derecho. Así, en la práctica ambos supuestos se dan, pero no se reconocen como tales, lo que puede acarrear desagradables consecuencias de todo orden y señaladamente de orden fiscal para quienes es productor sólo en apariencia.

Del mismo modo, tal deseable control de su derecho a producir por el agricultor, es dudosamente compatible con los modos de perder la cuota que parecen desprenderse del A.I. vigente, ligados a la no contratación en tiempo, y al incumplimiento del contrato celebrado en tiempo oportuno, por lo que hay que postular una importante suavización de las consecuencias de la no contratación por inadvertencia o imposibilidad, y del incumplimiento no culposo ni doloso por parte del agricultor.

IV.- Conclusiones.

Las anteriores consideraciones, y otras muchas que la ocasión no permite traer a colación, conducen a que sea oportuno clarificar algunos puntos indiscutibles en esta problemática situación jurídica que afecta al sector, con la finalidad de que no se produzca una información sesgada, o una manipulación interesada del significado de las regulaciones legales y contractuales que afectan a la remolacha azucarera.

1°) El primero de estos puntos es que para la reglamentación comunitaria -que no es sino un desarrollo de los preceptos del TCCEE relativos a la PAC y por tanto subordinada a los mismos objetivos- es prioritaria la salvaguardia de los intereses de los productores de remolacha y caña, muy señaladamente en lo que atañe a posibles transferencias de cuotas entre empresas (CDO. decimoquinto del R.º. (CEE) 1785/81).

Por tal razón no se puede concebir la cuota, ni se debe hablar de la cuota como algo que está exclusivamente en el activo de las sociedades titulares de las industrias transformadoras. Muy por el contrario tales entidades no tienen un derecho subjetivo que puedan facultativamente ejercer o no,

sino que tienen una situación jurídica en la que su derecho a acceder a un mercado privilegiado se une inseparablemente a su deber de contratar con los productores con los que lo han venido haciendo: no es renunciabile algo que tiene tanto componente de deber que de derecho.

2º) El segundo de estos puntos consiste en que son los productores de remolacha y caña los que tienen un derecho a contratar, que es renunciabile con las exigencias del artículo 6º del Código civil, y transmisible en principio por cualquier título como un elemento más de la explotación agrícola. Su derecho es en principio obligatorio, exigible frente a una empresa titular de una fábrica, pero pueden ser exigibles frente a otras empresas en los supuestos de transferencias de cuota azúcar que contempla el artículo 25 del Rº (CEE) 1785/81 del Consejo de 30 de Junio, disminuyéndose por los Estados miembros en un 10% las cuotas azúcar A y B de ciertas empresas para asignárselo a otras establecidas en la misma región. Además, en los casos de fusión o cesión de empresas el Consejo, por mayoría cualificada establecerá las normas generales para modificar las cuotas, a tenor del apartado 4 del mismo artículo citado.

3º) El tercero de estos puntos se refiere a los Acuerdos Interprofesionales, que son casi inexcusables en la OCM del azúcar a tenor del artículo 7 del Rº. (CEE) 1785/81 de 30 de Junio. Tales AI, dejan, pese a su constante mejora desde el año 1986, abundantes lagunas y crean también alguna incertidumbre. La primera de sus quiebras está en su no aplicabilidad a una de las empresas en concurrencia España, que por tratarse de una cooperativa, es ya en sí misma una interprofesión. Bien es verdad que el AI (o AMI), podría ser extendido en virtud de la vigente legislación sobre OIAs, pero dados los defectos que continua teniendo el propio AMI, mejor sería que el Estado español, en el marco de la Reglamentación comunitaria, colmase las lagunas existentes, tanto por vacío normativo y contractual, como por defectuosa regulación contractual. El artículo 7.5 del Reglamento (CEE) 1785/81 del Consejo de 30 de Junio autoriza a los Estados para adoptar las medidas necesarias para proteger los intereses de las partes afectadas en defecto de AI, informando sin demora a la Comisión de tales medidas, de modo que los vacíos numerosos que han venido dejando los sucesivos AI en lo que atañe a los intereses de los agricultores (no así de las industrias y de las OPAs) podrían muy bien ser colmados con regulación de rango legal y de ámbito estatal. Así, la estipulación decimotercera del vigente AMI, que establece que en todo aquello "que no quede regulado en el presente acuerdo, se estará a lo que disponga la normativa comunitaria", no deja de ser un reconocimiento de su propia insuficiencia, y un intento de cerrar el paso a otras instancias (el Estado y las CCAA), completamente inútil en las cuestiones que afectan a la cuota del agricultor: no están reguladas por la normativa comunitaria.

NOTAS

¹ En tal sentido J. Issert, "Le quota betteravier" en Revue de Droit Rural, 138 (1985), pág. 487.

² J. de la Cuesta "Nuevos elementos patrimoniales.", RDP, 1988, págs. 855 y 856.

³ J. Foyer y B. Peignot, Rapport français a la Primera Comisión del XIX Congreso del CEDR, Bonn, 23 a 26 de Septiembre de 1997, pág. 19.

⁴ Cfr. E. Baraja, La remolacha en la cuenca del Duero y en el contexto nacional, Ed. del servicio de publicaciones del MAPA, 1995, passim.

⁵ El Acuerdo Interprofesional de 1987 reconocía titularidad y no sólo gestión de cuotas por las OPAs. Cfr. A.I. homologado por Resolución de 3 de Agosto de 1987.

MODERNIZACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN Y DE LA ACTIVIDAD AGRÍCOLAS¹

JOSE MARIA CABALLERO LOZANO
Profesor de la Universidad de Burgos

SUMARIO:

1. Planteamiento

2. La ordenación del suelo rústico con finalidad agrícola

- a) Unidad mínima de cultivo
- b) Retracto de colindantes
- c) Concentración parcelaria
- d) Permuta forzosa de fincas rectificación de lindes

3. En particular, arrendamientos rústicos y modernización de estructuras

- a) Duración
- b) Las mejoras

4. Estatuto de la explotación agrícola

5. El fomento de la actividad agraria: a) Deducciones fiscales por razón de las inversiones

- 6. Sigue: b) Ayudas
 - 1º Capacitación profesional
 - 2º Primera instalación de agricultores jóvenes
 - 3º Cese anticipado de la actividad agraria
 - 4º Adquisición de tierras
 - 5º Acceso a la propiedad de los arrendatarios en los arrendamientos históricos

6. Inversiones en las explotaciones agrarias mediante planes de mejora:

- a') En general
- b') Modernización de vehículos y mecanización
- c') Modificaciones de edificios con la finalidad de respetar el medio ambiente
- d') Vivienda rural
- e') Otras inversiones

7º Introducción de contabilidad

8º Las agrupaciones de servicios

9º Las inversiones colectivas en zonas desfavorecidas

1. Planteamiento

La política agrícola española, en consonancia con la desarrollada por la Unión Europea, tiene como una de sus finalidades primordiales la mejora de las estructuras agrarias y la modernización de las explotaciones a fin de lograr una mayor eficacia productiva y competitividad del sector.

En España las fuentes jurídicas por las que se rige la política de modernización de estructuras agrarias/son, básicamente, el Reglamento (CE) 950/97 del Consejo, de 20 de mayo (que ha venido a sustituir al Reglamento CEE 2328/91, de 15 de julio de 1991), la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias, aprobada bajo el impulso del anterior Reglamento 2328/91, y el Real Decreto 204/1996, de 9 de febrero, de mejoras estructurales y modernización de las explotaciones agrarias, modificado por el Real Decreto 1153/1997, de 11 de julio. En España fue importante el Real Decreto 1887/1991, de 30 de diciembre, sobre mejora de las estructuras agrarias, que estableció un régimen de ayudas conforme a la acción común prevista en el Reglamento (CEE) 2328/91, pero hoy ha sido sustituido por el Real Decreto 204/1996, citado.

En otra línea hay que citar normas que obedecen a un planteamiento más tradicional de la política agrícola, lo que se ha denominado desde hace mucho tiempo con la expresión reforma agraria, la cual ha tenido y tiene todavía una incidencia muy grande en la propiedad de la tierra y su modo de cultivo por el agricultor no propietario. Cabe citar aquí la Ley 83/1980, de 31 de diciembre, de arrendamientos rústicos, y la Ley de reforma y desarrollo agrario, cuyo texto refundido fue aprobado por Decreto 118/1973, de 12 de enero, y que quiso ser, en palabras de su propia exposición de motivos, un paso importante en el camino de la codificación del Derecho agrario.

En definitiva, y desde un punto de vista cronológico la política agrícola española sigue dos direcciones: en primer lugar, la que pretende un mejor reparto de la propiedad fundiaria y es propia de una agricultura pobre, poco capitalizada, donde el factor tierra es el elemento más importante de la explotación; y, en segundo término, la que, abriéndose paso paulatinamente,

al calor del Derecho comunitario, está presidida por la idea de que la elevación de las rentas agrarias y la modernización de la agricultura depende no tanto de una determinada ordenación de la propiedad o régimen de tenencia de la tierra, sino, sobre todo, de la adecuada organización de los medios productivos, entre los cuales el factor tierra ya no es el único importante. Actualmente, la viabilidad de una explotación depende no sólo de la mayor o menor superficie de la misma sino de otros elementos como es la capitalización de la explotación, a lo que hay que añadir las cuotas de producción, etc., propios de una política de mercados.

2. La ordenación del suelo rústico con finalidad agrícola

En primer lugar hemos citado el terreno como un elemento tradicionalmente nuclear en la explotación, sobre el que incide la política de estructuras. En relación al estatuto de la tierra la política de modernización sigue preocupada por la formación y mantenimiento de explotaciones agrarias que gocen de una superficie suficiente para el cultivo y obtención de los máximos rendimientos. La Ley de modernización de 1995 ha potenciado dos instituciones ya conocidas en la agricultura española, como son el régimen de las unidades mínimas de cultivo y el retracto de colindantes. Aparte, cabe recordar otras dos instituciones que no han experimentado modificación legislativa últimamente pero que se revelan de interés en orden a la adecuada ordenación fundiaria, como son la concentración parcelaria y la permuta forzosa de fincas rústicas.

a) Unidad mínima de cultivo

La unidad mínima de cultivo es definida como la superficie suficiente que debe tener una finca rústica para que las labores fundamentales de su cultivo, utilizando los medios normales y técnicos de producción, puedan llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, teniendo en cuenta las características socioeconómicas de la agricultura en la comarca o zona (art. 23.1 L.M.). Se configura la unidad como una medida superficial dotada de una extensión variable, cuya concreción corresponde no al Estado sino a las Comunidades Autónomas, las cuales han de establecer la extensión de aquella para los distintos municipios, zonas o comarcas de su ámbito territorial y, dentro de cada demarcación, distinguiendo secano y regadío.

El efecto que produce la fijación de la unidad mínima de cultivo es que las fincas rústicas no se pueden dividir ni segregar cuando den lugar a parcelas de extensión inferior a la medida de la unidad mínima (art. 24.1 L.M.). La unidad mínima de cultivo trata de conservar lo que trabajosamente se logra a través de instituciones como el retracto de colindantes, la concentración parcelaria y la permuta forzosa de tierras. En orden al mejor cumplimiento de este fin, el régimen de la unidad mínima de cultivo se sirve del Registro de la Propiedad, pues la Ley de modernización exige que en toda inscripción de finca rústica se exprese que sólo es susceptible de división o segregación respetando la extensión de la unidad mínima de cultivo (art. 26.1), lo que no deja de ser un mero recordatorio a los eventuales adquirentes; más útil hubiese sido establecer expresamente la prohibición de inscribir fincas fruto de una división o segregación por debajo de la unidad mínima de cultivo. El efecto que produce la formación de lotes de tierras de dimensiones inferiores a la unidad mínima es la nulidad de los actos o negocios jurídicos que lo instrumenten, sean o no de origen voluntario, no sólo entre las partes -caso de un contrato- sino también con relación a terceros (art. 24.2 L.M.).

La prohibición de dividir por debajo de la unidad mínima de cultivo también alcanza a la transmisión *mortis causa* de la propiedad. La Ley de modernización, sin embargo, presenta al Código civil como enemigo de la formación de fincas con superficie suficiente para el cultivo, pues indica que la partición de la herencia ha de realizarse respetando la prohibición de

dividir por debajo de la unidad mínima de cultivo, lo que prevalece aún en contra de lo dispuesto por el testador aplicando las reglas contenidas en el Código Civil sobre las cosas indivisibles por naturaleza o por ley y sobre la adjudicación de las mismas a falta de voluntad expresa del testador o de convenio entre los herederos (art. 24.3 L.M.). El Código civil en el supuesto de cosas indivisibles por naturaleza o por ley (este segundo sería el caso de las fincas rústicas respecto de la unidad mínima de cultivo) prevé la práctica de la división mediante la enajenación de la cosa a uno de los partícipes o a un tercero, nunca la formación de lotes *contra legem* (cfr. arts. 401 y 404 C.C.), por lo que la referencia que el precepto hace al Código civil es del todo injustificada.

No obstante la rigidez inicial que presenta el régimen de la unidad mínima de cultivo, la Ley de modernización permite la división o segregación de fincas por debajo de la unidad en determinados casos (art. 25):

1º Si se trata de cualquier clase de disposición en favor de propietarios de fincas colindantes, siempre que como consecuencia de la división o segregación, tanto la finca que se divide o segrega como la colindante, no resulte de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo. Es evidente que la acción contemplada en el precepto no aumenta el número de fincas de medida por debajo de la unidad mínima de cultivo ni, en consecuencia, perjudica la política de modernización de explotaciones, por lo que se deja en libertad a los propietarios para que obren como tengan por conveniente.

2º Si la porción segregada se destina de modo efectivo, dentro del año siguiente, a cualquier tipo de edificación o construcción permanente, a fines industriales o a otros de carácter no agrario, siempre que se haya obtenido la licencia prevista en la legislación urbanística y posteriormente se acredite la finalización de la edificación o construcción. La Ley quiere evitar que el régimen de la unidad mínima obstaculice la expansión de los núcleos urbanos, pero esta regla puede dar lugar a muchos actos en fraude de ley.

3º Si la segregación es consecuencia del ejercicio del derecho de acceso a la propiedad establecido en la legislación especial de arrendamientos rústicos. Se da preferencia a la transformación del arrendatario en propietario que sobre el mantenimiento de explotaciones con superficie suficiente. Esta regla es un vestigio de la vieja supremacía de la propiedad de la tierra sobre toda otra consideración autaria.

4º Si se produce por causa de expropiación forzosa. En línea con la segunda excepción, se quiere evitar que la unidad mínima sea un obstáculo para la consecución, en este caso, de fines de utilidad pública o interés social, los que motivaron la expropiación de una porción del terreno.

b) Retracto de colindantes

Otra medida útil para la política de estructuras es el retracto de colindantes, reconocido en Derecho español en la redacción originaria del Código civil (1889) como un medio de evitar la excesiva fragmentación de la propiedad de la tierra (exp. mot.). Consiste en que el propietario de una finca puede adquirir la colindante cuando el propietario de ésta la enajene a un tercero. Esta institución tiende a reducir el número de fincas, agregando las excesivamente pequeñas a otras, para formar terrenos aptos para la explotación. Ahora, la Ley de modernización actualiza esta institución y la proyecta sobre las explotaciones prioritarias (art. 27), intentando conjugar dos líneas de actuación que muchas veces corren paralelamente, sin punto de encuentro: reforma de la propiedad y mejora de estructuras, de modo que se procura el crecimiento superficial de las fincas rústicas, pero no de todas, sino tan sólo de las que reúnan la cualidad de prioritarias.

La Ley de modernización no deroga el retracto de colindantes establecido en el artículo 1523 C.C., sino que crea uno nuevo, más apto para la reforma agraria. Ahora se reconoce el derecho de retracto a los titulares de explotaciones prioritarias,

cuando se trate de la venta de fincas rústicas colindantes de superficie inferior al doble de la unidad mínima de cultivo, lo que flexibiliza el juego del retracto, ya que, como apuntábamos antes, las Comunidades Autónomas fijan la extensión de la unidad por zonas y tipos de cultivo, secano o de regadío; se corrige así la rigidez del Código civil, que fija la extensión en una hectárea, sin hacer mayores precisiones. Para el caso de que varios colindantes se interesen por la finca enajenada, se da preferencia al dueño de la finca que con la adquisición iguale o supere la extensión de la unidad mínima de cultivo; si más de un colindante cumple esta condición tendrá preferencia el dueño de la finca de menor extensión. Para el caso de que ninguna de las fincas colindantes iguale o supere, como consecuencia de la adquisición, la unidad mínima de cultivo, será preferido el dueño de la finca de mayor extensión. Se pone de manifiesto que no se trata de primar el crecimiento de la finca más pequeña, como hace el Código civil, sino el de la finca que más se pueda aproximar al que se considera ideal de explotación: la de superficie equivalente a la unidad mínima de cultivo.

Un elemento muy importante en la dinámica de este derecho es el plazo de ejercicio del mismo. El Código civil establece el plazo de nueve días desde la inscripción de la adquisición en el Registro de la Propiedad, y si no hay inscripción porque la finca no está inscrita o porque, aun inscrita, no se haya practicado, desde que lo conozca el propietario con derecho al retracto. La Ley de modernización, por el contrario, concede el plazo un año desde la inscripción, salvo que antes de vencer ese término se notifique fehacientemente a los propietarios colindantes la venta de la finca, en cuyo caso el plazo será de sesenta días contados desde la notificación. Esto último plantea el problema de que en ocasiones no es fácil conocer quiénes son todos los dueños a los que hay que notificar, porque las fincas pertenecen, en no pocas ocasiones, en proindiviso, por título *mortis causa*, a muchos herederos, o incluso sucesores ulteriores, con lo que las partes se arriesgan a dejar a propietarios sin notificar, frente a los cuales, evidentemente, no operaría la reducción del plazo. Finalmente, el retrayente no podrá enajenar la finca retraída durante el plazo de seis años, a contar desde su adquisición. Con este efecto, ya previsto por la Ley de enjuiciamiento civil para el retracto de Derecho común, se pretende evitar la especulación y garantizar la coherencia en el ejercicio del derecho: quien ha retraído, titular de explotación prioritaria, es porque quiere mejorar la viabilidad de su explotación, no con finalidades de enriquecimiento especulativo ajenas a la mejora de la explotación.

c) Concentración parcelaria

Dentro de la política de modernización de las explotaciones agrarias cabe citar en lugar destacado un medio de ordenación que en España ha gozado y sigue gozando de gran eficacia, como es la concentración parcelaria (arts. 171-240 Ley de reforma y desarrollo agrario). Se pretende adjudicar a cada propietario, en coto redondo o en el menor número posible de fincas de replazo, una superficie de la misma clase de cultivo y cuyo valor sea igual al de las parcelas que anteriormente poseía. De este modo, se pretende una mejor atención a la explotación desde el lugar en que radique la casa de labor, o la vivienda del interesado, o su finca más importante. La concentración parcelaria sirve también para dar a las nuevas fincas accesodirecto a las vías de comunicación existentes o a las que se creen como consecuencia de la concentración.

La concentración parcelaria tiene lugar a través de un procedimiento administrativo, seguido ante la Comunidad Autónoma del lugar donde se hallen las fincas objeto de concentración. Iniciado de oficio o a instancia de parte y acordada por la Administración autonómica, la concentración es obligatoria para todos los titulares de explotaciones, ya lo sean en concepto de dueño, por otro derecho real o por otra situación jurídica existente sobre las parcelas concentradas. Las actuaciones derivadas de este procedimiento son a cargo

de la Administración pública, con la finalidad de no hacer gravosa -e impopular- la concentración para los afectados.

Este procedimiento está regulado prolijamente por la Ley. Comienza con una investigación sobre la propiedad, derechos reales y demás situaciones jurídicas, con la finalidad de fijar el estado previo de las explotaciones en cuanto al factor tierra se refiere. En principio se excluyen los terrenos de dominio público y los comunales, salvo que la entidad titular consienta su inclusión (art. 185). También pueden excluirse las parcelas que no puedan beneficiarse de ella por la importancia de las obras o mejoras incorporadas a la tierra, por la especial naturaleza o emplazamiento de ésta o por cualquier otra circunstancia (art. 187). Destaca la importancia que se concede al Registro de la Propiedad, puesto que se trata de reorganizar la propiedad. Los propietarios que han aportado fincas a la concentración reciben las denominadas fincas de replazo, que se subrogan en lugar de las inicialmente poseídas.

Durante el procedimiento de concentración la Administración puede imponer un plan de cultivos y aprovechamientos a las explotaciones (fincas) afectadas. Los propietarios están obligados a cuidar de las parcelas sujetas a ella con la diligencia propia de un buen padre de familia, cultivándolas a uso y costumbre de buen labrador, incurriendo en responsabilidad quien destruya o esquilme la tierra o realice algún acto que disminuya el valor de las parcelas afectadas por la concentración (art. 225.2). Las mejoras realizadas en este período no serán tenidas en cuenta al efecto de clasificar y valorar las tierras, salvo que hayan sido autorizadas por la Administración (art. 226). Durante la tramitación, el propietario no puede ejercitar el retracto de colindantes, el derecho de permuta forzosa y los demás otorgados por la ley para evitar los enclavados o la dispersión parcelaria (art. 227.1). En definitiva, se prohíbe cualquier mutación en el estado físico o jurídico de las fincas mientras se opera la concentración.

Como consecuencia de la concentración parcelaria, el dominio, los demás derechos reales y las situaciones jurídicas que tengan por base las parcelas sujetas a concentración pasarán a recaer inalterados sobre las fincas de replazo (art. 230.1), salvo las servidumbres prediales, que se extinguirán, serán conservadas, modificadas o creadas, de acuerdo con las exigencias de la nueva ordenación de la propiedad (art. 230.2). Un aspecto importante en materia de explotaciones es que los arrendatarios y aparceros tendrán derecho a la rescisión de sus contratos sin pagar indemnización en el caso de que no les conviniera la finca de replazo donde hayan de instalarse (art. 231); es decir, que no pueden oponerse a la concentración parcelaria, de modo que es preferido antes el saneamiento de la propiedad que la mejora de las explotaciones en cuanto tales.

La Ley también contempla las concentraciones de carácter privado, cuya eficacia se extenderá a las fincas que se sometan voluntariamente a la concentración (art. 240). Lo cierto es que este procedimiento no consta que se haya utilizado en la práctica, en razón de que si la concentración parcelaria ordinaria es dificultosa por las reticencias que en ocasiones provoca, mucho más lo debe de ser la voluntaria, donde puede dar la impresión de que el procedimiento presenta menos garantías para los afectados.

Como consecuencia de la configuración del Estado en Comunidades Autónomas, éstas han asumido la competencia normativa en materia de agricultura, lo que han ejercitado en este ámbito de la concentración parcelaria. Así cabe destacar la Ley (Andalucía) de 3 de julio de 1984, de reforma agraria (en ella se habla de *concentración de explotaciones*); Ley (Galicia) de 14 de agosto de 1985, de concentración parcelaria; Ley (Asturias) de 21 de julio de 1989, de ordenación agraria y desarrollo rural; Ley (Cantabria) de 23 de marzo de 1990, sobre concentración parcelaria, conservación de obras, unidades

minimas de cultivo y fomento de explotaciones rentables; Ley (Castilla y León) de 28 de noviembre de 1990, de concentración parcelaria; Ley (Aragón) de 28 de diciembre de 1992, de patrimonio agrario de la Comunidad Autónoma de Aragón y de medidas específicas de reforma y desarrollo agrario.

d) Permuta forzosa de fincas y rectificación de lindes

Otra institución tendente a racionalizar la ordenación superficial de las explotaciones agrarias es la permuta forzosa de fincas rústicas (arts. 261-269 Ley reforma y desarrollo agrario), mediante la cual se pretende la eliminación de parcelas enclavadas en otras. Ahora la finalidad no es el incremento de la superficie de la explotación sino tan solo que el terreno esté comprendido en un perímetro menos sinuoso, más *cartesiano*, que facilite la realización de las tareas agrícolas y, en particular, la óptima utilización de la maquinaria. Sin embargo, la finalidad antes señalada se supedita a la política de formación de explotaciones adecuadas, ya que -veremos enseguida- las de cierta extensión no pueden ejercitar este derecho. Se prevé la aplicación de los preceptos que rigen la permuta forzosa a los supuestos de rectificación de lindes entre dos fincas limítrofes (art. 26 Ley cit.).

A efectos legales, una finca está enclavada cuando se halla completamente comprendida dentro de otra, o cuando tiene con otra unos linderos comunes superiores al 70 por 100 de su perímetro. También existe enclave cuando una finca separa dos o más del mismo propietario, de tal manera que aisladamente o en conjunto, tengan linderos superiores al 30 por 100 de su perímetro comunes con las fincas entre las que estén situadas. Además de estos requisitos de linderos, la Ley de reforma y desarrollo agrario exige que la extensión de la parcela o parcelas enclavadas sea inferior al tercio de la extensión de la finca en que estén comprendidas o de la suma de aquéllas a las que separen.

La permuta no sólo afecta al régimen de la propiedad de la tierra sino a la cesión las parcelas, ya que el enclave se predica también de las parcelas o grupos de parcelas que aun pertenecientes a un mismo dueño de la finca principal, sean poseídas por otras personas titulares de derechos reales de disfrute, arrendamiento o aparcería y se encuentren en las circunstancias anteriormente definidas. Aquí, evidentemente, no se produce una reordenación de la propiedad sino de los aprovechamientos, de modo que el dueño puede exigir el traslado de los aprovechamientos cedidos a terceros en condiciones análogos a los de la permuta. En este caso no se valora la conveniencia para la explotación de tal permuta; sólo se tiene en cuenta el interés del propietario.

Este derecho de permuta forzosa de fincas está sujeto a determinadas limitaciones. En primer lugar, carecen de ese derecho los titulares de fincas rústicas de extensión seis veces superior a la unidad mínima de cultivo correspondiente al término municipal donde se halle la finca, pudiéndose elevar dicho coeficiente hasta diez veces mediante Decreto de la Comunidad Autónoma. Por razón de la infraestructura de que goce la tierra también quedan excluidas de la permuta forzosa por enclave las fincas de regadío con plantación regular de árboles frutales o parrales y de extensión superior a dos veces la unidad mínima de cultivo, lo mismo que las que tengan casa de labor permanentemente habitada; asimismo, si la finca posee una instalación industrial o minera suficiente para hacer de la finca rústica elemento secundario de la explotación. Por razón del especial valor del suelo, se excluye el suelo urbano o de *reserva urbana*, o que por su proximidad al suelo urbano, estaciones ferroviarias, carreteras, puertos, playas o industrias o por cualquiera otra circunstancias similar, posea un valor en venta superior al triple del precio que normalmente corresponda en la localidad a las tierras de su misma calidad y cultivo.

La parcela que ha de entregarse en lugar de la enclavada

ha de ser de extensión no inferior a la enclavada ni superior al doble y de valor en venta superior en un 50 por 100; ser de cultivo o aprovechamiento análogo, sin que la nueva situación cambie sustancialmente las condiciones de labor; estar situada en modo análogo en relación con la explotación principal que dentro del término municipal tuvieran el propietario y el cultivador; tener acceso a camino público directamente o a través de otras fincas pertenecientes al que insta la permuta o sobre las que éste tenga o adquiera derecho de paso; ser de configuración adecuada para que no dificulte gravemente la explotación de la finca principal o de aquélla de la que en su caso se segregue; y finalmente, estar libre de cargas; cúmulo de condiciones que hacen poco viable este elemento de política agrícola.

3. En particular, arrendamientos rústicos y modernización de estructuras

La adecuada organización de la cesión de la tierra a través del contrato de arrendamiento ha sido siempre uno de los temas clave de la política agrícola. Conviene destacar algunos elementos del régimen legal de los arrendamientos rústicos que van a contribuir o se quiere que contribuyan al desarrollo de las explotaciones agrarias. Hay dos elementos del contrato arrendaticio de particular sensibilidad a este tema, como son el régimen de duración y el de las mejoras.

a) Duración

En cuanto a la duración del arrendamiento (arts. 25-30 L.A.R.), la Ley de arrendamientos rústicos de 1980, muy exigente en este como en otros aspectos, conoce dos tipos de contrato, el que podemos llamar ordinario y el de larga duración.

Para el contrato de arrendamiento típico la duración se establece en un mínimo de seis años, a lo que cabe añadir, forzosamente para el arrendador y voluntariamente para el arrendatario, una primera prórroga de seis años y prórrogas sucesivas de tres años cada una, sin necesidad de que el arrendatario haga manifestación expresa de su deseo de continuar en la tenencia de la finca. El arrendatario puede rescindir el contrato al término de cada año agrícola, dando al arrendador un preaviso de seis meses. Como el tiempo total de prórrogas legales puede llegar hasta quince años, quiere esto decir que el arrendatario puede ostentar la posesión de la tierra durante un máximo de veintinueve años. El arrendador puede oponerse a cualquiera de las prórrogas notificándolo con un año de antelación, pero deberá comprometerse a cultivar directamente la finca arrendada durante seis años, por sí o por su cónyuge o para que la cultive alguno de sus descendientes mayores de dieciséis años en quien concurra -o vaya a concurrir- la condición de profesional de la agricultura.

Junto a este arrendamiento cabe otro de larga duración, por tiempo mínimo de dieciocho años, al final de los cuales el arrendador podrá recuperar la finca sin sujeción a ningún requisito o compromiso salvo el de notificarlo fehacientemente al arrendatario al menos con un año de antelación. En este contrato, formalizado por escrito, se reconoce al arrendatario la facultad de hacer libremente mejoras útiles indemnizables al final del contrato. Si al término del contrato no se reclama la finca por el arrendador se entenderá tácitamente prorrogado el contrato por tres años, y así sucesivamente, pudiéndose ejercitar al término de cada prórroga el derecho de recuperación.

Estas previsiones, establecidas con la idea de proteger al contratante más débil, esto es, el agricultor (arrendatario), han provocado una contracción muy considerable de la oferta de tierras en arrendamiento, hasta el punto de que pocos propietarios se han atrevido a desprenderse de sus fincas durante un periodo de tiempo tan largo. Ciertamente, el arrendador podía recuperar la posesión de la tierra al finalizar el plazo o la prórroga en curso, pero se exigía, como hemos dicho,

el compromiso de cultivar la finca directamente durante seis años, al menos.

Con la reforma operada por la Ley de modernización de las explotaciones agrarias (cfr. art. 28) los contratos celebrados a partir de su entrada en vigor tendrán una duración mínima de cinco años, frente a los seis años que anteriormente preveía la Ley de arrendamientos rústicos. Ahora el arrendador podrá recuperar la finca al término del plazo contractual, notificándolo al arrendatario, al menos, con un año de antelación, sin necesidad de comprometerse él, su cónyuge o sus descendientes mayores de dieciséis años a cultivar personalmente la finca. En cuanto a las prórrogas, finalizado el plazo de duración el contrato se prorrogará tácitamente por tres años más, y así sucesivamente, pudiendo recuperar la plena posesión de la finca, sin compromiso alguno de cultivo, al término de cada prórroga. El arrendatario podrá dar por extinguido el contrato al término de cada año agrícola, notificándolo al arrendador con un año de antelación, elevándose así el plazo de seis meses de preaviso que contemplaba la Ley, aquí se agrava la condición del arrendatario.

En definitiva, la Ley de modernización ha transformado profundamente este arrendamiento, pues aunque sólo ha modificado el plazo de duración y sus prórrogas, sin embargo, de hecho, ha supuesto una modificación de otras materias como las mejoras, cuyo régimen jurídico pierde buena parte de su interés en un sistema de contratos de reducida duración.

En cuanto a los arrendamientos de larga duración cabe señalar que la Ley de modernización guarda silencio en relación a ellos, por lo que, al no resultar incompatibles con la reforma, hay que considerar vigentes los preceptos que los regulan; dicho de otra forma, los agricultores pueden seguir recibiendo tierras en arrendamiento por tiempo mínimo de dieciocho años, con sujeción a los requisitos de la Ley de arrendamientos rústicos.

b) Las mejoras

Al tratar del régimen de las mejoras en la explotación agraria hemos de señalar la existencia del llamado arrendamiento *ad meliorandum*, que es aquél en el cual el precio puede consistir en la mejora o transformación del fundo arrendado, lo cual no quita el carácter arrendaticio a la relación (art. 2.3 L.A.R.). Este arrendamiento no es el que nos interesa en estos momentos.

En el arrendamiento ordinario conviene tener presente previamente la distinción entre gastos necesarios (los derivados de la realización de obras y reparaciones dirigidas a conservar la finca en estado de servir para el aprovechamiento o explotación a que fue destinada al concertarse el contrato), útiles y de lujo. Las mejoras han de ser ubicadas en los gastos útiles, pues como dice el artículo 57.1 de la Ley de arrendamientos rústicos, son mejoras -la Ley las llama mejoras útiles- las obras incorporadas a la finca arrendada que aumenten, de modo duradero, su producción, rentabilidad o valor agrario, a lo que se añade el concepto de mejoras sociales (art. 57.2), que son las que, quedando igualmente incorporadas a la finca, faciliten la prestación del trabajo en condiciones de mayor comodidad o dignidad o tengan por objeto la promoción de los trabajadores, estando sujetas al mismo régimen que las útiles.

Las mejoras -nos circunscribimos a las útiles- pueden ser realizadas por el arrendador o por el arrendatario. En el primer caso realizar la mejora requiere la obtención de autorización administrativa previa audiencia del arrendatario; aquélla será concedida si con ello no se menoscaba el rendimiento ni el uso agrícola de la finca a que ha sido destinada en el arrendamiento y sin perjuicio del derecho del arrendatario a la reducción de la renta mientras duren las obras y a la indemnización de los demás daños y perjuicios que se le causen. La mejora repercute en la

renta, ya que el arrendador tendrá derecho a elevar la renta en proporción a la mayor productividad o rentabilidad conseguida, según determinación administrativa. El arrendatario tiene varias opciones una vez recibida la notificación de elevación de renta (art. 59), que van desde la continuación en la relación arrendaticia hasta la cesación en la misma.

Evidentemente las mejoras que interesa ahora son las que puede acometer el titular de la explotación, esto es, el arrendatario. Éste puede realizar mejoras útiles y sociales respetando el valor de la finca. Para llevarlas a cabo el arrendatario comunicará por escrito previamente al arrendador el plan circunstanciado de las mejoras proyectadas, que se entenderán consentidas por el último si no da respuesta en el término de un mes. En caso de expresar oposición, el arrendatario podrá emprender las obras previo informe administrativo favorable, oído el arrendador.

El titular de la explotación puede realizar mejoras que supongan una variación del destino productivo de la finca, tales como la puesta en regadío, roturación y otras semejantes que lleven consigo una inversión superior a nueve anualidades de renta. Si el arrendador no las realizare, previamente requerido por el arrendatario, podrá éste acometerlas por sí, previa autorización administrativa. En este supuesto quedará en suspenso durante nueve años y por una sola vez durante la vigencia de la relación arrendaticia la facultad del arrendador de recuperar la finca por expiración del periodo contractual o de cada una de las prórrogas legales. Estas obras sólo se autorizarán si se aumenta al menos y como consecuencia de ellas, en un cincuenta por ciento el valor agrario, y cuando se inicien dentro del periodo contractual en los primeros doce años de prórrogas. Normativa toda ella pensada para un contrato de arrendamiento sujeto a un régimen de prórroga forzosa, como es el que plantea la Ley arrendaticia.

El régimen de las mejoras se proyecta también sobre la extinción del contrato de arrendamiento, momento en el cual el titular de la explotación puede optar por retirar las mejoras realizadas por él, si la finca no sufre deterioro; o por exigir al arrendador que, a elección de éste, se le abone, en compensación por las mejoras, bien el mayor valor que por causa de las mejoras subsiguientes tenga entonces la finca, bien el coste actual que supondría la realización de las que todavía subsistan en el estado en que se encuentren.

En caso de mejoras fruto de la inversión de cantidades recibidas a título de ayuda oficial, la parte que reciba la subvención tendrá que deducir el importe percibido respecto del coste de las mejoras que corresponda satisfacer a la otra parte. Sólo así tiene sentido la exclusión de estas ayudas de la cuenta de mejoras a que se refiere la Ley (cfr. art. 67 L.A.R.).

4. Estatuto de la explotación agrícola

En España cabe distinguir con fundamento, al menos en el plano normativo, y más concretamente, en el Derecho privado, entre el comercio o la industria y la agricultura. En el Derecho español subsiste la diversidad de Códigos, civil (1889) y mercantil (1885), que vieron la luz en el siglo pasado, en el momento en que España -como todas las sociedades occidentales, en mayor o menor medida- era todavía una sociedad agraria, donde la industria y el comercio se movían bajo premisas sociológicas y estructurales distintas a las del mundo rural.

Desde siempre el modo productivo es muy distinto en la agricultura y en los demás sectores económicos, pues mientras el agricultor obtiene productos aplicando su trabajo a la naturaleza, en cambio, la industria se aplica a la transformación de las materias primas, y el comercio, a la venta de los nuevos productos. Esta diferencia queda reflejada incluso en las expresiones utilizadas para referirse al fenómeno estudiado, pues

si a la organización que vertebra una actividad industrial o incluso comercial se la denomina empresa, en cambio lo que dirige un agricultor recibe el nombre de explotación.

Ciertamente, hoy día la situación de la agricultura es muy distinta a la de hace un siglo. Particularmente, después de las últimas orientaciones en materia de Política Agrícola Común la agricultura ya no tiene ese corte autárquico propio de sociedades más atrasadas; nos encontramos con un sector primario completamente abierto al mercado (O.C.M.'s, derechos de producción, etc.), preocupado por temas tan propios de otros sectores como pueda ser la capitalización de las explotaciones, el control de los excedentes, etc., lo que hace que el caligráfico de mercantil no parezca extraño a la actividad agraria. No obstante, en España hay que seguir diferenciando -en el Derecho privado, al menos- entre agricultura y los demás sectores de la economía. El artículo 326.2º del Código de comercio condensa perfectamente este espíritu cuando señala que no se reputarán mercantiles... las ventas que hicieren los propietarios y los labradores o ganaderos de los frutos o productos de sus cosechas o ganados, o de las especies en que se les paguen las rentas, con lo que, a lo más, podríamos calificar al agricultor de empresario civil.

Sentado este punto de partida, se aprecia, con todo, que las diferencias de régimen jurídico entre la explotación agrícola y la empresa mercantil no es significativa. Cabe citar algunos ejemplos.

Así, por lo que respecta a la titularidad cabe señalar que no hay medidas específicas que prevean la conservación de la explotación en caso de fallecimiento del agricultor. Existen, eso sí, instituciones en el Derecho sucesorio que pueden servir para ese fin, como puede ser el pago de la legítima en dinero, o la mejora sucesoria, pero, como hemos señalado, sirven a cualquier ciudadano, no sólo a los agricultores.

En lo que respecta a la actuación en el tráfico, en Derecho español la actividad agraria se rige por el Derecho común, básicamente, en línea con lo señalado más arriba. Existe legislación específica respecto de cierto tipo de bienes o servicios que conforman la explotación. Así, poseen régimen específico los arrendamientos y aparcerías rústicos, ya señalados (Ley 83/1980, de 31 de diciembre); los seguros agrarios combinados (Ley 87/1978, de 28 de diciembre); los contratos agroindustriales o de integración (el sistema agroindustrial se halla vertebado por la Ley 19/1982, de 26 de mayo, sobre contratación de productos agrarios, desarrollada por Real Decreto 2707/1983, de 7 de setiembre; y la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, reguladora de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, modificada por Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, y desarrollada por Real Decreto 705/1997, de 16 de mayo; en la Comunidad Autónoma de Cataluña, la Ley 24/1984, de 28 de noviembre, de contratos de integración, regula los relativos a la ganadería).

En cambio, en materia de Derecho de la concurrencia, no existen en nuestro Derecho normas específicas para el libre desarrollo en mercado de las explotaciones agrícolas. Se aplican, por tanto, las Leyes 16/1989, de 17 de julio, de defensa de la competencia, y la 3/1991, de 10 de enero, de competencia desleal.

En cuanto el Derecho consursal, tampoco existen en procedimientos específicos para tramitar la insolvencia o iliquidez del agricultor. En Derecho español se distingue todavía a estos efectos entre deudores comerciantes y no comerciantes, en línea con lo señalado anteriormente; los comerciantes se rigen por el Código de comercio, y los no comerciantes, por el Código civil. Como el agricultor está considerado como no comerciante, la insolvencia se rige por las normas comunes a todos los deudores, esto es, el Código civil (arts. 1911-1929).

Tampoco existe un régimen laboral específico para los trabajadores agrarios, ya sean independientes, ya lo sean por cuenta propia. En cambio, en el sistema de la Seguridad Social existe un régimen de Seguridad Social Agraria, especial para los trabajadores por cuenta ajena que trabajan en el campo, aprobado por Decreto 3772/1972, de 23 de diciembre.

Finalmente, hay que destacar que la normativa sobre modernización de estructuras agrarias no contiene medidas de protección de los consumidores. Por tanto, en relación a los productos agrarios la protección de los consumidores tendrá lugar con arreglo al Código civil y la Ley 26/1984, de 19 de julio, general de protección de los consumidores y usuarios. La Ley 22/1994, de 6 de julio, que transpone al Derecho español la Directiva 85/374/CEE, de 25 de julio, sobre responsabilidad civil por daños causados por productos defectuosos, excluye de su ámbito protector las materias primas agrarias y ganaderas y los productos de la caza y de la pesca que no hayan sufrido transformación inicial (art. 2.1). En consecuencia, si cabe exigir responsabilidad al agricultor por los daños causados a un consumidor derivados de la transformación inicial que como actividad complementaria realice en su explotación, ya la venta sea realizada por el propio agricultor, ya por un tercero.

5. El fomento de la actividad agraria

Una vez examinados los elementos más relevantes de la configuración de la superficie agraria corresponde examinar las actuaciones más significativas en el ámbito de las ayudas. Como es sabido, estamos en una economía de mercado, donde la actuación de los poderes públicos ha de ir encaminada al estímulo de la actividad privada. Hay dos líneas de actuación en este campo, de carácter financiero: una, de tipo fiscal, disminuyendo el importe de los tributos a satisfacer, esto es, los costes de explotación; otra, concediendo ayudas y subvenciones para incrementar positivamente los recursos financieros de la explotación. Vamos a examinar seguidamente lo más destacado de ambas políticas.

a) Deducciones fiscales por razón de las inversiones

La política de modernización contempla un conjunto de beneficios fiscales de aplicación preferente a las explotaciones prioritarias o a las que como consecuencia de las actuaciones contempladas en la norma fiscal alcancen aquella cualidad. Las actuaciones son las siguientes:

1º Constitución, modificación o cancelación de préstamos hipotecarios para la realización de planes de mejora.

2º Transmisión o adquisición por cualquier título, oneroso o lucrativo, *inter vivos* o *mortis causa*, del pleno dominio o del usufructo vitalicio de una explotación agraria en su integridad. El adquirente no puede enajenar o ceder el uso de lo adquirido en el plazo de cinco años.

3º Transmisión o adquisición por cualquier título, oneroso o lucrativo, *inter vivos* o *mortis causa*, de terrenos, que se realice con la finalidad de formar una explotación bajo una sola linde, o de reunir de ese modo al menos el 50% de la explotación.

4º Transmisión parcial de explotaciones y de fincas rústicas, por cualquier título, oneroso o lucrativo, *inter vivos* o *mortis causa*, del pleno dominio o del usufructo vitalicio de una finca rústica o de parte de una explotación agraria. Se establece la prohibición de enajenar o ceder el uso en el plazo de cinco años.

5º Permutas de fincas rústicas autorizadas administrativamente, siempre que persigan eliminar parcelas enclavadas, suprimir servidumbres de paso o reestructurar las explotaciones agrarias, incluyendo en este supuesto las permutas múltiples que se produzcan para realizar una concentración parcelaria de carácter privado. Estos supuestos los hemos contemplado anteriormente.

6º En relación con el Registro de la Propiedad, los expedientes de dominio, actas de notoriedad y cualquier otro procedimiento para inmatricular o para reanudar el tracto registral

interrumpido.

b) Ayudas

Sin duda el ámbito natural del fomento de la actividad agraria son las ayudas. Las líneas de ayuda para las mejoras estructurales y la modernización de las explotaciones agrarias podemos agruparlas en tres tipos, según la finalidad a la que vayan dirigida (arts. 7 L.M. y 3 R.D. 204/1996):

a) Mayor cualificación y rejuvenecimiento del titular de la explotación:

- Capacitación profesional
- Primera instalación de agricultores jóvenes
- Cese anticipado de la actividad agraria

b) Conformar o aumentar la base superficial de la explotación:

- Adquisición de tierras
- Acceso a la propiedad de los arrendatarios en los arrendamientos históricos

c) Mejora de los medios de apoyo a la explotación:

- Inversiones en las explotaciones agrarias mediante planes de mejora
- Introducción de la contabilidad
- Agrupaciones de servicios
- Inversiones colectivas en zonas desfavorecidas

1º Capacitación profesional

Se prevén ayudas (arts. 24-25 R.D. 204/1996) para mejorar la cualificación profesional agraria, mediante cursos y seminarios, así como estancias de formación y de aprendizaje práctico efectuadas en empresas e instituciones públicas o privadas. Las becas van dirigidas a jóvenes con edad superior a la correspondiente a la escolaridad obligatoria; a jóvenes para la asistencia a cursos de formación profesional agraria; a titulares y colaboradores familiares de explotaciones agrarias prioritarias y a trabajadores agrícolas por cuenta ajena; y, finalmente, a dirigentes, trabajadores y socios de asociaciones de agricultores y cooperativas, con objeto de mejorar la organización y eficacia societaria y empresarial de dichas entidades.

2º Primera instalación de agricultores jóvenes

La política de modernización va dirigida también al rejuvenecimiento del sector agrario, facilitando la incorporación a las responsabilidades empresariales de los agricultores jóvenes. Se pretende con ello el relevo generacional y la permanencia en el mundo rural de los descendientes de los agricultores.

Por agricultor joven se entiende la persona que tenga entre dieciocho y cuarenta años y ejerza o pretenda ejercer la actividad agraria (art. 2.7 L.M.). Las ayudas se dirigen al agricultor joven que acceda a la titularidad individual, la cotitularidad, o que adquiera la condición de socio, en una explotación prioritaria o que lo vaya a ser como consecuencia de su dedicación a la actividad agraria.

Para la concesión de ayudas (bonificación de intereses o prima por explotación) se muestra una preferencia por la incorporación del agricultor joven a la cotitularidad de la explotación, lo que recuerda el *colaborador de la explotación*, de la derogada Ley 49/1981, de 24 de diciembre, del estatuto de la explotación familiar agraria y de los agricultores jóvenes. En este caso, la Ley de modernización exige que el agricultor joven asuma, en proporción mínima del 50 por 100 y al menos durante seis años, *las responsabilidades gerenciales, los resultados económicos de la explotación, los riesgos inherentes a su gestión y las inversiones que en ella se realicen*. El agricultor joven ha de recibir al menos un tercio de la propiedad de las

elementos que integran su explotación, cuyo uso y aprovechamiento continuarán integrados en la misma.

Además de los generales, se exigen ciertos requisitos (art. 13 R.D. 204/1996): en el aspecto personal, mantener o fijar su residencia en la comarca en donde radique la explotación o en las comarcas limítrofes, poseer en el momento de su instalación un nivel de capacitación profesional suficiente o comprometerse a adquirirla en el plazo de dos años (desde el momento de su instalación), y, finalmente, comprometerse a ejercer la actividad agraria durante cinco años, contados desde la fecha de concesión de la ayuda. En relación a la explotación, se exige que la instalación tenga lugar en una explotación que requiera un volumen de trabajo equivalente al menos a una unidad de trabajo agrario (UTA) o comprometerse a que alcance dicho volumen, en un plazo máximo de dos años desde su instalación. Además, el interesado ha de presentar un plan de explotación que refleje el grado de viabilidad económica y la situación de la explotación en la que quede instalado el joven, y prevea para el mismo una renta procedente de aquella igual o superior al 35 por 100 de la renta de referencia. Por otra parte, los beneficios fiscales son mayores en los casos de explotación agraria prioritaria en general (cfr. art. 20 L.M.).

3º Cese anticipado de la actividad agraria

Se prevén ayudas para fomentar el cese anticipado de la actividad agraria, con la finalidad de procurar el relevo generacional, reestructurando la explotación del nuevo titular con la del que cesa o creando una nueva a partir de la del que cesa y ampliándola en una determinada dimensión. El Reglamento (CEE) 2079/1992, del Consejo, de 30 de junio, ha sido desarrollado por el Real Decreto 1695/1995, de 20 de octubre.

4º Adquisición de tierras

Se prevén ayudas para la adquisición de tierras con el fin de que la explotación pueda alcanzar la consideración de prioritaria (art. 26 R.D. 204/1996). Una modalidad de esta ayuda es la que contempla la adquisición de tierras a los socios de una persona jurídica titular de una explotación agraria, que reúnan las condiciones de procedencia de rentas y de dedicación de trabajo establecidas para el agricultor profesional, condicionadas -esas ayudas- a la cesión del uso de las tierras adquiridas a la citada explotación y a que ésta alcance, mediante dicha cesión, los requisitos necesarios para ser considerada prioritaria.

También se prevé ayudar a la conversión del arrendatario en propietario. Se trata de ayudas para los pequeños agricultores que sean titulares de una explotación agraria prioritaria, con la finalidad de que adquieran tierras integrantes de dicha explotación que vengán cultivando en régimen de arrendamiento, siempre que, tras la adquisición, la explotación mantenga su condición de prioritaria (art. 26.3 R.D. 204/1996).

5º Acceso a la propiedad de los arrendatarios en los arrendamientos históricos

Se prevén ayudas a los arrendatarios de fincas rústicas para facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la propiedad reconocido en la Ley 1/1992, de arrendamientos rústicos históricos (Ley 1/1992, de arrendamientos rústicos históricos, y Real Decreto 1147/1992, 25 setiembre, fundamentalmente).

6º Inversiones en las explotaciones agrarias mediante planes de mejora:

a') **En general.** Se prevén ayudas (arts. 4-12 R.D. 204/1996) para los titulares de explotaciones agrarias, que se comprometan a ejercer la actividad agraria en la explotación objeto de la ayuda durante al menos cinco años contados desde la fecha de la concesión. Han de presentar un plan de mejora

de su explotación y comprometerse a llevar, en su caso, una contabilidad simplificada de los ingresos y gastos de la explotación. Los titulares personas físicas, además, deberán ser agricultor profesional, tener dieciocho años cumplidos y no haber cumplido los sesenta y cinco, poseer una capacitación profesional suficiente, y residir en la comarca en donde radique su explotación o en alguna de las comarcas limítrofes. Para las personas jurídicas, además de los requisitos generales, se exige que su actividad principal sea la agrícola-ganadera y que se trate de una explotación agraria prioritaria.

b') Modernización de vehículos y mecanización.- En cuanto a la modernización de los elementos de capital de la explotación (vehículos y maquinaria), las ayudas que prevé el Real Decreto 204/1996, citado, son las siguientes:

1º Las inversiones para la adquisición de maquinaria de reposición están exceptuadas del régimen de ayudas a los planes de mejora, excepto la maquinaria de uso en común entre agricultores, la destinada a la sustitución de máquinas con ocho o más años de antigüedad y la adquirida cuando aumente la base territorial, cambien los cultivos de la explotación agraria o se estime necesario por la Comunidad Autónoma para garantizar la viabilidad de la explotación. En todo caso se contempla únicamente la adquisición de maquinaria nueva. En los supuestos de adquisición cuando aumente la base territorial, cambien los cultivos de la explotación agraria o se estime necesario por la Comunidad Autónoma para garantizar la viabilidad de la explotación se consideran únicamente como inversiones objeto de ayuda las relativas a la parte del valor que corresponda por incremento de potencia o de la capacidad de prestaciones de la maquinaria [Anexo 4.1.b) R.D. 204/1996].

2º Ayudas a los ganaderos de leche en forma de subvención de capital o bonificación de intereses [que] se aplicarán cuando las inversiones a realizar en el marco de las normas que regulan dichos sectores superen el 50 por 100 de la inversión total. Dichas ayudas pueden tener por objeto maquinaria para refrigeración de leche o productos lácteos [Anexo 6.1.d) R.D. 204/1996].

c') Modificaciones de edificios con la finalidad de respetar el medio ambiente.- El Real Decreto 204/1996, citado, habilita a las Comunidades Autónomas para que puedan prever ayudas a las inversiones por traslado de edificios e instalaciones ganaderas fuera de los núcleos urbanos del municipio, por razones higiénico-sanitarias de interés público. Asimismo - prosigue - se podrán incluir ayudas a inversiones para la mejora de las condiciones higiénico-sanitarias de las explotaciones ganaderas, siempre que no conlleve un incremento de la producción ni cambios en la estructura productiva (Anexo 3.6 R.D. 204/1996). En la aplicación de las ayudas a la primera instalación de agricultores jóvenes puede ser objeto de ayuda la adquisición o acondicionamiento de la vivienda que constituya la residencia habitual del beneficiario y esté vinculada a las dependencias, situadas en la misma edificación o en otros edificios, destinadas a atender las necesidades derivadas de las actividades agrarias o de las de transformación y venta directa de los productos de su explotación, las relacionadas con la conservación del espacio natural y la protección del medio ambiente y las turísticas, cinegéticas o artesanales realizadas en su explotación [Anexo 8.5.i) R.D. 204/1996].

d') Vivienda rural.- Se contemplan ayudas para la promoción de la vivienda rural. Así, cabe destacar las que tienen por objeto rehabilitar la vivienda rural y conservar el patrimonio arquitectónico [art. 36.1.d) Ley vasca 30 junio 1994, de conservación de la naturaleza; art. 42.1.d) Ley castellano-leonesa 10 mayo 1991, de espacios naturales protegidos; art. 13.2.d) Ley 18 julio 1989, inventario de espacios naturales de Andalucía], o las que prevén simplemente la rehabilitación y reparación de la vivienda rural [arts. 4.1.f) y 27.2.g) Ley canaria 13 julio 1989].

e') Otras inversiones.- El Real Decreto 152/1996, de 2 de febrero, por el que se establece un régimen de ayudas para fomentar inversiones forestales en explotaciones agrarias y acciones de desarrollo y aprovechamiento en los bosques en las zonas rurales, desarrolla para España el Reglamento (CEE) 2080/92, del Consejo, de 30 de junio, que establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura, y el Reglamento (CEE) 1610/89, del Consejo, de 29 de mayo, por el que se establecen acciones de desarrollo y aprovechamiento de los bosques en zonas rurales. Por su parte, el Real Decreto 678/1993, de 7 de mayo contempla la realización de obras para la mejora y modernización de los regadíos tradicionales.

7º Introducción de contabilidad

Se prevén ayudas para estimular la introducción de contabilidad en las explotaciones agrarias. Estas ayudas tienen por destinatario no sólo al agricultor a título principal sino también al agricultor con dedicación principal agrícola-ganadera (art. 16.1 R.D. 204/1996). La contabilidad comprende, por lo menos:

- a) Descripción de las características generales de la explotación, en particular, de los factores y medios de producción utilizados.
- b) Inventario anual de apertura y cierre.
- c) Asiento sistemático y regular durante el ejercicio contable de los distintos movimientos en metálico o en especie que afecten a la explotación.
- d) Al final de ejercicio: balance y cuenta de explotación, y los datos necesarios para valorar la eficacia de la gestión de la explotación en su conjunto, en particular la renta de trabajo por unidad de trabajo agrícola (UTA) y la renta del agricultor, así como los precisos para valorar la rentabilidad de las principales actividades de la explotación.

8º Las agrupaciones de servicios

Se conceden ayudas (arts. 18-20 R.D. 204/1996) con la finalidad de:

- 1º Sufragar gastos en las agrupaciones agrarias de ayuda mutua, en concepto de puesta en marcha, gestión y funcionamiento durante un período máximo de cinco años.
- 2º Facilitar la creación de agrupaciones agrarias para la prestación de servicios de sustitución en las explotaciones, mediante la contratación de personal adecuado.
- 3º Crear servicios de gestión empresarial de explotaciones, sufragando el coste de los agentes encargados de llevar la gestión técnica, económica, financiera y administrativa.

9º Las inversiones colectivas en zonas desfavorecidas

La finalidad que se persigue (arts. 21-23 R.D. 204/1996) es la de mejorar la estructura de las explotaciones que se agrupan colectivamente para la realización de inversiones destinadas a la producción de forrajes, mejora de pastizales, pequeños regadíos, alojamientos y albergues de ganado, puntos de abastecimiento de aguas en explotaciones y actividades de diversificación, que se realicen en los municipios incluidos en las zonas desfavorecidas y de montaña. Las rentas de los agricultores se van a beneficiar también de la indemnización compensatoria para determinadas zonas desfavorecidas, contempladas en el Real Decreto 466/1990, de 6 de abril, modificado por Real Decreto 633/1993, de 3 de mayo.

En la promoción de las zonas desfavorecidas, el Real Decreto 871/1987, de 5 de junio, prevé actuaciones en materia de obras y mejoras en zonas desfavorecidas. Son acciones de mejora del medio rural y obras y mejoras territoriales que se realicen en las zonas incluidas por la Unión Europea en la lista comunitaria de zonas agrícolas desfavorecidas y que se lleven a cabo en superficies en las que no estén acordadas actuaciones de interés general de la Nación ni de interés de la Comunidad Autónoma correspondiente. Estas obras se podrán efectuar de

acuerdo con lo regulado en el artículo 53 y en los títulos II y IV del libro tercero de la Ley de reforma y desarrollo agrario.

NOTA BIBLIOGRÁFICA²

BALLARÍN MARCIAL, A., "Introducción y crítica a la nueva Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias", *D.A.A.*, 27, julio-diciembre 1995, págs. 7-12.

--- Traducción y notas de "La Declaración de Cork de 9 de noviembre de 1996", *D.A.A.*, 29, julio-diciembre 1996, págs. 76-77.

--- "Ponencia sobre la calidad de vida en las áreas rurales", *D.A.A.*, 29, julio-diciembre 1996, págs. 62-75.

CABALLERO LOZANO, JOSÉ M.ª, "El retrato de colindantes en la Ley de modernización de las explotaciones agrarias", *R.C.D.I.*, 1996, págs. 65-94.

CORRAL DUEÑAS, F., "Comentarios a la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias", *D.A.A.*, 27, julio-diciembre 1995, págs. 13-22; y *R.C.D.I.*, 1995, pp. 1771-1798.

DE LOS MOZOS Y DE LOS MOZOS, J.L., "Hacia un concepto de explotación agrícola (marginales a la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias)", *R.C.D.I.*, 1997, pp. 1345-1363.

FELIZ MARTÍNEZ, I.I., "El régimen de las explotaciones familiares agrarias en la Ley de 4 de julio de 1995", *A.C.*, 1996-2, págs. marg. 481-493.

FERNÁNDEZ DE CORDOVA CLAROS, I., "Aspectos civiles y fiscales de la Ley de 4 de julio de 1995, de Modernización de las Explotaciones Agrarias", *D.A.A.*, 27, julio-diciembre 1995, págs. 23-38.

--- "El Régimen de Incentivos Fiscales de la Ley de 4 de julio de 1995, de Modernización de las Explotaciones Agrarias", *R.C.D.I.*, 1996, págs. 95-118.

--- "La discutida vigencia de la Orden Ministerial de 27 de mayo de 1958 sobre unidades mínimas de cultivo. Excurso sobre los efectos de la inercia o pasividad del legislador", *D.A.A.*, 28, enero-junio 1996, págs. 11-14.

GARCÍA MAS, F.J., "Comentarios a la Ley 19/1995, de 4 de julio, sobre modernización de las explotaciones agrarias", *A.C.*, 1996-3, págs. marg. 681-704.

GERMANÒ, A., "L'impresa agraria nel Diritto spagnolo", Milano, 1993.

MALDONADO RAMOS, I., "Consideraciones sucesorias y societarias en torno a la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias", *R.C.D.I.*, 1996, págs. 119-127.

MILLAN SALAS, F., "El retrato de colindantes en la Ley de 4 de julio de 1995, de modernización de las explotaciones agrarias", *D.A.A.*, 28, enero-junio 1996, págs. 15-18.

POOP, Hans; HIDAULT, Joseph, "Carta europea del espacio rural de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa", Estrasburgo, 17 de febrero de 1995, elaborada por la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural. Segundo Proyecto. *D.A.A.*, 28, enero-junio 1996, págs. 19-24.

SECRETARIA DE ESTADO DE ESTRUCTURAS AGRARIAS (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación), "Notas para la estructura y contenido del Anteproyecto de

Ley de Bases sobre Modernización de las Estructuras Agrarias", *D.A.A.*, 20, 19943, pp. 21 y ss.

VATTIER FUENZALIDA, CARLOS, *Concepto y tipos de empresa agraria en el Derecho español*, Colegio Universitario de León, León, 1978.

--- "Sobre la reforma de los arrendamientos rústico", *A.C.*, 1995-3, págs. marg. 683-690.

--- "La explotación agrícola en invernadero y sus elementos", *R.C.D.I.*, 1995, pp. 909 y ss.

--- "Concepto y tipos de empresa según la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias", *R.C.D.I.*, 1996, pp. 2203-2215.

NOTAS

¹ Ponencia presentada en la Comisión I del XIX Congreso Europeo de Derecho Rural, Bonn, 23-26 setiembre 1997.

² Abreviaturas:

A.C. Actualidad Civil (Repertorio jurisprudencial)
D.A.A. Derecho Agrario y Alimentario (Revista)
R.C.D.I. Revista Crítica de Derecho Inmobiliario

LA CONCURRENCIA DE LOS RETRACTOS DE COMUNEROS, COLINDANTES Y COLONOS ANTE LA ENAJENACION DE FINCAS RUSTICAS EN ARRENDAMIENTO.

ANGEL SANCHEZHERNANDEZ
Departamento de Derecho
Universidad de La Rioja

I. INTRODUCCION.

En los artículos 86 y ss de la LAR de 1980 se contemplan el derecho de tanteo y el derecho de retracto, si bien lejos de ser refundidos en una sola institución, se establecen diferencias entre ellos.

El hecho de que el objeto de este estudio verse sobre los derechos de adquisición preferente en el ámbito arrendaticio rústico no es obstáculo para la validez de los conceptos de tanteo y retracto aptos para todo el Ordenamiento Jurídico. En base al derecho de tanteo, el arrendatario titular del mismo, tiene la facultad de adquirir una finca rústica con preferencia a cualquier otro adquirente hipotético, cuando se proyecte su enajenación, y por el tanto proyectado. El tanteo, es un derecho de preferencia que el arrendatario tiene para adquisición de la finca arrendada, en el caso de que el dueño quiera enajenarla. Contrariamente el derecho de retracto consiste en la facultad adquisitiva del arrendatario sobre la finca ya enajenada a cambio del tanto ya satisfecho por el adquirente.

Mientras el tanteo es un derecho de adquisición preferente que se manifiesta con anterioridad a la enajenación de la finca y por ello se dirige contra el que pretende vender, el retracto, tiene lugar con posterioridad, una vez que la enajenación está consumada, por eso se dirige contra el comprador y adquirente y hasta contra adquirentes sucesivos.

Si bien no es el objeto de este estudio, no está de más preguntarse si, en el ámbito de la LAR de 1980, los derechos de tanteo y retracto son o no momentos distintos de un mismo derecho de adquisición, así como si entre ellos existe o no una diversidad de estructuras y si participan o no de la misma esencia. Así mismo no es baladí preguntarse sobre la naturaleza jurídica de los derechos de tanteo y retracto ya que si bien como derechos de adquisición preferente son derechos absolutos al ser oponibles frente a cualquiera terceros, sin embargo no es claro que puedan calificarse de derechos reales ya que de los mismos no surge un poder directo e inmediato sobre las cosas. El hecho de que solamente sean oponibles frente a futuros adquirentes de la finca rústica, hace más oportuno considerar que la naturaleza no es otra cosa que una facultad de adquisición derivadas directamente de la ley¹.

II. PRECEDENTES DE LOS DERECHOS DE TANTEO Y RETRACTO RUSTICOS.

A lo largo de la evolución histórica se pone de manifiesto que el significado de los derechos de tanteo y retracto son inversamente proporcionales al grado de libertad de disposición dominical². Así se explica que el Derecho romano ignorase la figura institucional del retracto legal y que esté surgiera y se desarrollara desde el régimen feudal de la propiedad de la tierra hasta nuestros días.

Los derechos de retracto legal encuentran su precedente remoto en la figura jurídica de la propiedad feudal germánica "NÄHERRECHT", mientras que el "ius prothomiseos", figura nacida y desarrollada en el Derecho Intermedio, explica más adecuadamente los derechos de adquisición en su fase preadquisitiva, es decir, como derecho de tanteo ejercitable antes de que la venta se hubiese consumado mediante la tradición de la cosa³.

Nuestro Código Civil contempla el retracto legal en el artículo 1521 y ss. El artículo 1521 utiliza inadecuadamente el término "retracto" en los de origen legal, dado que retraer significa "volver a traer" y en el retracto legal no se da una facultad de readquisición, sino más bien una pura facultad adquisitiva, siendo más correcto en tal caso la utilización del término tanteo. Además el artículo 1521 Código Civil parece querer explicar el funcionamiento del derecho de retracto legal a través de la subrogación del retrayente en el lugar del comprador, empleando erróneamente un concepto atécnico de subrogación como derecho a subrogarse "en la compra", no en la posición contractual del comprador. Se alude impropiaamente a subrogación como equivalente a "subrogarse en la titularidad de lo comprado", como "derecho a la transmisión" o un "derecho a adquirir". Este error en la idea de subrogación como definitiva de los retractos es debido a POTHIER⁴, que utiliza un concepto atécnico de subrogación, como equivalente de derecho a ser subrogado "en la compra", no en la posición contractual del comprador. Al escribirse "derecho a subrogarse" en realidad pretende decirse "derecho a que le sea transmitido" o "derecho a adquirir"⁵.

En realidad, no cabe subrogación en los retractos sino

que esa expresión, acuñada por Pothier, ha servido para describir el fenómeno, pero está carente de todo sentido técnico y riguroso.

EL artículo 609, p. 2 "in fine" de nuestro Código Civil establece un sistema transmisivo de corte romano en el que se distingue entre la perfección del contrato y la adquisición de la propiedad, ya que esta exige la "traditio". Con este sistema transmisivo, se debe distinguir dos momentos en el proceso adquisitivo desde la perspectiva de los derechos de adquisición preferente. En la fase preadquisitiva, el tanteante, titular del derecho de tanteo, se coloca en la misma posición jurídica que tenía el comprador en el contrato de compraventa. La actuación del tanteo se explica mediante el mecanismo de la subrogación: el tanteante se introduce en el contrato convirtiéndose en comprador. En la fase postadquisitiva del derecho de adquisición preferente, se ha consumado el contrato mediante la traditio, por lo que el retracto no afecta tanto a comprador de la cosa cuanto al adquirente de la misma, siendo impropio hablar en este caso de subrogación contractual en sentido técnico. Pudiera entonces pensarse en la resolución contractual como mecanismo propio del retracto. Sin embargo no es así. El retrayente adquiere del adquirente, no del vendedor. No se produce la resolución de la transmisión que sirve de base al ejercicio del retracto. El retrayente cuenta con un derecho absoluto, oponible erga omnes frente a cualquier adquirente posterior del bien traído. El adquirente actual se ve forzado a la enajenación del bien, a cambio de lo cual, nace a su favor un crédito contra el retrayente, igual al precio pagado en la compraventa, produciéndose una sustitución subjetiva en la posición contractual del adquirente, lo que no puede calificarse como subrogación ni resolución del contrato, sino como una novación⁶.

El retracto legal por título arrendaticio rústico se introduce en nuestro Ordenamiento Jurídico por el párrafo primero del artículo 16 de la ley de 15 de marzo de 1935, reguladora de los arrendamientos de fincas rústicas. Con él se inició la moderna tendencia social de facilitar el acceso a la pequeña propiedad, posibilitando que los arrendatarios de fincas rústicas puedan pasar a ser propietarios de las que en tal concepto cultivan, cuando su dominio se transmite a título oneroso con la excepción contenida en el último párrafo del artículo 16.

III. LA CONCURRENCIA DE LOS RETRACTOS DE COMUNEROS, COLINDANTES Y COLONOS ANTE LA ENAJENACION INTERVIVOS DE FINCAS RUSTICAS ARRENDADAS.

No son pocas las situaciones en las que se produce una concurrencia de retractos.

La preferencia entre retrayentes se regula, en algunos casos, en el Código Civil y en otros en leyes especiales.

El interés de estudiar este tema se encuentra, tanto en la resolución de los problemas concretos que pueden presentarse en la práctica, cuanto en encontrar una interpretación sistemática de nuestro Ordenamiento Jurídico.

Sirva como hipótesis de partida la situación de una finca rústica que pertenece en común y proindiviso a varias personas. La finca está en arrendamiento sujeto a la L.A.R. y se encuentra contigua a otros predios rústicos. Tanto aquélla como éstos tienen una extensión que no excede de una hectárea.

Es preciso distinguir dos situaciones diferentes que vienen determinadas por el hecho de que al menos uno de los comuneros ejercite, o no, el retracto correspondiente.

I.1. La primera tiene lugar cuando al menos uno de los copropietarios de la finca ejercita el retracto de comuneros al enajenarse a un extraño la parte de todos los demás condueños o de algunos de ellos, produciéndose una **concurrencia del retracto de comuneros con el retracto de colindantes y el retracto del colono**.

Se hace preciso referirse a la posibilidad de que tanto el colindante como el arrendatario concurren respecto de las cuotas o participaciones con sus respectivos retractos.

No deja duda alguna respecto del arrendatario el artículo 86 de la LAR al establecer que el arrendatario tendrá derecho de retracto en toda enajenación inter vivos de una participación indivisa de las fincas rústicas arrendadas.

Más discutida ha resultado esa posibilidad para el colindante⁷. Se ha defendido la exclusión del retracto de colindantes en esa situación en base a dos ideas.

La primera, se fundamenta en que la finalidad del retracto de colindantes, consiste en evitar el minifundio, lo que no se consigue retrayendo una cuota indivisa. Lo único que se conseguiría sería que el colindante retrayente entrara en la comunidad del predio limitrofe. Sin embargo, entiendo que el colindante puede ejercitar el retracto cuando se vende una cuota indivisa, dado que si bien el retracto de comuneros excluye al de colindantes - artículo 1524 del Código Civil -, a sensu contrario, cuando el comunero no ejercita el retracto que le corresponde, no hay exclusión del colindante.

Por otra parte, si el colindante no pudiese ejercitar el retracto cuando se vende una participación indivisa, se abriría una puerta para que un tercero pudiese eludir el retracto de colindantes, una vez dentro de la comunidad, por vía indirecta y sucesiva, bastando para ello transmitirle, una vez que el tercero ya es condómino, sucesivamente, participaciones indivisas de la finca, hasta completar el dominio de la misma.

Una segunda razón para la exclusión del retracto de colindantes cuando se vende una cuota indivisa, estriba en que la naturaleza de la cuota, impide referirse respecto de ella en términos de colindancia física o material, siendo ésta la base del retracto de colindantes. Sin embargo, cuando el colindante retrae una cuota indivisa, ésta no tiene porque lindar con ninguna finca, ya que la cuota no es el objeto de la propiedad sino la medida del derecho cuando una cosa pertenece a varios titulares⁸. Lo único que importa es la colindancia de la finca que es el objeto de la propiedad y de la enajenación⁹.

El hecho de que la propiedad de la finca rústica esté desmembrada en una pluralidad de condueños es fuente de conflictos y también acarrea, frecuentemente, efectos antieconómicos. Precisamente el retracto de comuneros tiene como finalidad evitar ese fraccionamiento de la propiedad en cuotas ideales y lograr, en último término, que la finca rústica pase a manos de un sólo titular.

En el supuesto de partida hallamos dos datos importantes para que pueda ejercitarse el retracto de comuneros (artículo 1522 de Código Civil):

1º El primero, consiste en la preexistencia de una cotitularidad¹⁰.

La cotitularidad es exigible dado que el retrayente ha de ser comunero, condición que ha de reunirse no sólo en el momento en que se produce la enajenación de la cuota sino, también en el instante en que se interponga la acción retractual.¹¹

2º El segundo, en la enajenación de al menos una cuota por alguno de los comuneros.

La enajenación no comprende cualquier tipo de transferencia a un extraño, sino que ha de entenderse circunscrita a la venta o dación en pago en los términos del artículo 1521 del Código Civil que define el retracto legal¹².

En todo caso, para que esa enajenación de lugar al retracto de comuneros, no debe comprender la totalidad de las cuotas integrantes de la comunidad, puesto que de lo contrario no quedaría copropietario que pudiese ejercitar el retracto.

La cuota, o cuotas, se enajenan a una **persona extraña al condominio**. La acción para ejercitar el retracto de comuneros nace por la enajenación de la cuota a un extraño a la comunidad, condición que ha de verificarse no sólo en el momento de la adquisición sino también posteriormente cuando se ejercite el retracto¹³.

Si se retrae una cuota indivisa, al concurrir el retracto de comunero con el de colindante, el primero excluye al segundo - artículo 1524. 2 del Código Civil -.

Ahora bien, entre el comunero y el arrendatario, ¿quién ocupa un puesto jerárquicamente inferior al otro en el ejercicio del retracto?

Aparentemente del artículo 94 de la L.A. R. se desprende

que el arrendatario es "preferente con respecto a cualquier otro", salvo el retracto del colindante establecido en el artículo 1523 del Código Civil, cuando no exceda de una hectárea tanto la finca objeto de retracto como la colindante que la fundamenta.

¿ Cabe que el retracto del arrendatario sea preferente al del comunero que a su vez lo era respecto del retracto del colindante?.

No, puesto que ello conduciría a defraudar fácilmente el retracto del colindante, que la propia L.A.R. ha querido que sea preferente al retracto del colono. A quienes pretendiesen vender la finca al arrendatario tratando de eludir el retracto preferente del colindante les bastaría utilizar la vía, indirecta y fraudulenta, de enajenar primeramente alguna participación indivisa y posteriormente las restantes.

Admitir la preferencia del arrendatario sobre el comunero, únicamente ocasionaría, de momento, la entrada del colono en la comunidad, alejándose de la ratio legis del retracto del colono.

Por tanto hay que rechazar una solución que se base en la pura literalidad del artículo 94 de la L.A.R., y buscar otra que sea plenamente respetuosa con el propio Código Civil y con el "todo" que forma nuestro Derecho.

Además sabemos que la enajenación desencadenante del retracto de comuneros ha de realizarse a un extraño - artículo 1522 del Código Civil-. Extraño a la comunidad es el arrendatario de fincas rústicas, sobre el cual tiene preferencia el comunero cuando ejerce el retracto de comuneros.

Si el retracto de comuneros excluye al de colindantes (artículo 1524.2 del Código Civil) y si resulta que éste es preferente al retracto del arrendatario (artículo 94 de L.A.R.), se concluye que el retracto de comuneros es preferente al del colono, consumándose así el indudable propósito de nuestro Código Civil de destacarlo entre todos los retractos por estar dotado de una interna fuerza expansiva dentro y fuera del propio Código¹⁴. De este modo la concurrencia múltiple de retractos queda resuelta sin incompatibilidad alguna entre la L.A.R. y el Código Civil. La preferencia entre comuneros, colindantes y arrendatarios se resuelve razonando lógicamente: si el colindante es preferido al arrendatario (art. 94 LAR) y el comunero excluye al colindante (art. 1.524 del Código Civil), el comunero es preferido al colono.

Por último, caso de ejercitarse el retracto por dos o más condóminos, se resuelve la colisión de retractos mediante prorrateo entre los partícipes de acuerdo con sus derechos en la comunidad - artículo 1522 del Código Civil-. Incluso es posible que los comuneros actúen conjuntamente o uno de ellos, en nombre de los demás para lo que sea favorable. Ahora bien, no existe obligación alguna de actuación conjunta. Cada uno de los copropietarios puede actuar por separado en provecho propio.

I.2. La segunda situación a que me he referido, acontece cuando ninguno de los copropietarios ejerce el retracto de comuneros, bien porque no es posible por haberse enajenado la totalidad de la finca, bien porque no existe interés en ejercitarlo en el momento en que alguno o algunos de los condóminos enajenen a un extraño la parte que le corresponde de la finca en cuestión, produciéndose únicamente la **concurrencia del retracto de colindantes y el retracto de colonos**.

Nos hallamos ante el ejercicio de un retracto de colindantes, cuyo fundamento, según la exposición de motivos de la edición reformada del Código Civil, es el de constituir un remedio a la división excesiva de la propiedad en casos en que ello obstaculiza el desarrollo de la riqueza. Tiene por finalidad que la finca rústica se integre en otra de su misma especie para constituir otra de mayor cabida con igual destino¹⁵, pasando de ser un predio minifundista de escaso rendimiento a ser un elemento de producción más eficiente.

Se produce la venta por todos los condóminos¹⁶ a un tercero de una finca rústica arrendada, o bien se ha enajenado a un extraño alguna o algunas de las cuotas indivisas¹⁷.

Tanto la finca enajenada como la del reayente reúnan la condición de rústica¹⁸. Esta condición es imprescindible para la finalidad de la institución. Resulta necesario acreditar que ambas

fincas tienen destino agrícola y que el reayente a tal fin tiene dedicada su actividad¹⁹.

La condición de rusticidad se refiere al momento de la enajenación en que surge la posibilidad de ejercitar la acción de retracto²⁰.

No ha sido pacífica la cuestión referida a los criterios que han de seguirse para concluir la condición de rústica de una finca. Los más acertados se refieren:

1º A la situación o emplazamiento de la finca en el campo o en la población.

2º Al aprovechamiento o destino de la finca -si se destina a explotación agrícola, pecuaria o forestal o en cambio se destina a vivienda, industria o comercio-.

3º Ha de tenerse presente la preponderancia de uno de estos aprovechamientos, si ambos concurren en un mismo predio o la relación de dependencia que entre ellos subsista, como principal el uno y accesorio el otro²¹.

4º Junto a estos criterios, han de aplicarse también aquellos que se desprenden de la legislación urbanística y fiscal, así como la propia L.A.R.²².

Existe colindancia entre la finca que se transmite y la del reayente, sin que concurren accidentes físicos entre los predios - arroyos, acequias, barrancos... - que impiden la existencia de contigüidad, que sólo tienen transcendencia jurídica a efectos del retracto de colindante cuando constituyen una servidumbre en sentido técnico jurídico²³.

Por otra parte la cabida de la finca rústica que se vende no excede de una hectárea²⁴, sin señalar superficie máxima alguna para la finca del reayente²⁵.

Los reayentes reúnen la condición de propietarios de las tierras colindantes²⁶ no siendo suficiente como fundamento básico de este retracto el ser titular de otros derechos reales o personales de disfrute sobre la finca. Esa condición ha de reunirse, tanto en el momento del ejercicio del retracto, como en el de la enajenación al tercero.

En los supuestos en que la finca reayente se halle en comunidad, un comunero no puede ejercitar el retracto de colindantes en nombre propio ni en beneficio de la comunidad sin tener consentimiento de los demás condóminos²⁷, puesto que ningún copropietario puede imponer a los demás la adquisición de la finca colindante. Para retraer a favor de la comunidad, debe contar con el consentimiento del resto de copropietarios, en cuanto que todos ellos tendrían que contribuir al pago del precio y demás gastos²⁸. Caso de que sólo adquiera un comunero, no se producirá en un principio, la unión de las fincas colindantes si bien el reayente será copropietario de una finca y propietario único del predio retraído.

Ejercitado el retracto de colindantes contra el adquirente que en el momento de ejercitar el retracto figure como propietario, y concurriendo con el retracto del colono, el artículo 94 de la L.A.R. da preferencia al retracto de colindantes - artículo 1523 del Código Civil- al no exceder de una hectárea tanto la finca objeto de retracto como la colindante que lo fundamenta.

Ahora bien, en previsión de la posibilidad de que se produzca un ejercicio simultáneo por varios colindantes del retracto, el apartado tercero del artículo 1523 del Código Civil establece el orden de preferencia.

El concurso simultáneo de dos o mas retractos de colindantes se produce cuando dos o mas colindantes ejercitan el retracto y lo hacen al mismo tiempo, no en el sentido de que lo soliciten en el mismo instante, sino dentro del plazo establecido por el artículo 1524 del Código Civil. En este caso, se aplican las reglas del párrafo tercero del artículo 1523 que se limitan a dar preferencia al que sea dueño de la tierra colindante de menor cabida.

Se ha defendido este criterio diciendo que la finca de menor cabida es la más necesitada de aumento. También ha sido objeto de crítica dado que cuando las tierras colindantes son inferiores a la hectárea, lo lógico hubiera sido preferir al reayente que uniendo su finca a la del objeto del retracto se aproxime más a dicha extensión²⁹.

En realidad, cuando son dos o mas los reayentes, entonces no sólo ha de tenerse en cuenta la cabida de la finca

del reayente en consideración a la cual se ejercitó el retracto, sino también las demás fincas rústicas propias colindantes entre sí, que forman una unidad fáctica. Si se permite que el reayente que poseyendo una gran superficie de tierra de cultivo constituida por varias fincas rústicas colindantes entre sí, consiga retraer en consideración sólo a una de ellas, de cabida inferior a la de otros colindantes que también reclaman su derecho, se llegaría a lo contrario de la finalidad propia de la institución del retracto del colindantes³⁰.

Cuando tuviesen igual cabida las fincas colindantes, será preferido el dueño de la tierra colindante que primero lo solicite - artículo 1523. 3. del Código Civil. Se sigue una prioridad cronológica de ejercicio. Será preferente el que utilizó antes el plazo de nuevos días durante el cual puede ejercitarse el retracto de colindantes - artículo 1524 del Código Civil-.

IV. LA INCIDENCIA DE LA LEY DE MODERNIZACION DE EXPLOTACIONES AGRARIAS EN LA CONCURRENCIA DE LOS RETRACTOS DE COLINDANTE Y DE COLONO.

La Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias, en su artículo 27, contempla un derecho de retracto en favor de colindantes titulares de explotaciones agrarias prioritarias³¹. Este precepto es de aplicación general en toda España puesto que así lo establece la disposición adicional segunda del citado cuerpo legal³².

Ese retracto permite al titular de una explotación agraria prioritaria "subrogarse" en lugar del comprador que no sea colindante, cuando se venda una finca rústica de superficie inferior al doble de la unidad mínima de cultivo.

La legitimación activa para ejercer el retracto requiere ser propietario de una explotación agraria prioritaria. Se excluye a otros titulares de derechos reales o personales sobre la finca.

Con este retracto se viene a complicar más el ya enmarañado panorama cuando se produce concurrencia de retractos.

El retracto de colindantes introducido por la Ley 19/95, no afecta al retracto de comuneros puesto que éste excluye el de colindantes - artículo 1524 del Código Civil-.

Para reflejar la influencia de la Ley 19/95 en otros retractos preexistentes, contemplo la hipótesis consistente en la venta de una finca rústica que se encuentra en arrendamiento sujeto a la LAR de 1980, concurriendo únicamente el retracto de colindantes y el retracto del colono.

Ha de tenerse presente la dimensión de la fincas implicadas en la hipótesis de partida.

1º - En primer lugar, tanto la finca rústica objeto de retracto como la colindante que lo fundamenta no exceden de una hectárea, superficie establecida en el artículo 94 de la LAR para que el retracto del colindante prevalezca sobre el del colono regulado en el artículo 86 y ss. de la L.A.R.

Dentro de este supuesto caben dos opciones.

1.1.º Que la finca rústica retraída, aún no excediendo de una hectárea, tenga una superficie inferior al doble de la unidad mínima de cultivo, superficie establecida en el artículo 27 de la Ley 19/95 para que los colindantes que sean titulares de explotaciones prioritarias puedan ejercitar el derecho de retracto colindantes³³.

Si se origina una concurrencia de retractos al ejercitar el retracto el propietario de la finca rústica colindante que es titular de una explotación agraria prioritaria - artículo 27 Ley 19/95-, el colindante que no es titular de una explotación agraria prioritaria - artículo 1. 523 del Código Civil- y el colono artículo 88 de la L.A.R., será preciso establecer el orden de preferencia entre los retractos.

El artículo 94 de la LAR, establece la preferencia del retracto de colindantes sobre el del colono, cuando no excedan, de una hectárea tanto la finca objeto de retracto como la colindante que lo fundamenta. Es cierto que el artículo 94 de la L.A.R. viene referido expresamente al retracto de colindantes del artículo 1523 del Código Civil. Sin embargo, nada impide y mucho aconseja, hacer extensivo tal preferencia al retracto de colindantes regulado en el artículo 27 de la Ley 19/95, dado que

ambos retractos lo son de colindantes y tienen la misma naturaleza y finalidad³⁴.

Queda por dilucidar la preferencia entre el retracto del colindante que es titular de una explotación agraria prioritaria - artículo 27 Ley 19/95 - y el colindante que no es titular de una explotación agraria prioritaria - artículo 1. 523 del Código Civil-. Prima el primero sobre el segundo, puesto que el retracto del colindante, titular de una explotación agraria prioritaria, es un régimen especial respecto del retracto de colindantes no contemplado en la Ley 19/95, por ser ésta una norma especial y posterior al Código Civil³⁵.

Caso de ser varios los colindantes titulares de explotaciones prioritarias que ejerciten simultáneamente su derecho de retracto, es preferido "el dueño de la finca que con la adquisición iguale o supere la extensión de la unidad mínima de cultivo. Si más de un colindante cumple esta condición tendrá preferencia el dueño de la finca de menor extensión" - artículo 27. 2 de la Ley 19/95-.

"Cuando ninguna de las fincas colindantes iguale o supere, como consecuencia de la adquisición, la unidad mínima de cultivo, será preferido el dueño de la finca de mayor extensión" - artículo 27. 3 de la Ley 19/95 -.

1. 2º. Si la finca retraída tiene una superficie que aún no excediendo de una hectárea, no es inferior al doble de la unidad mínima de cultivo, no es posible el retracto contemplado en el artículo 27 de la Ley 19/95, solamente cabe la concurrencia del retracto del colindante sea o no titular de una explotación prioritaria - artículo 1523 del Código Civil-, con el retracto del colono.

Producida esa concurrencia, el artículo 94 de la LAR, señala la preferencia del retracto de colindantes establecido por el artículo 1.523 del Código Civil, sobre el del colono, cuando no excedan, de una hectárea tanto la finca objeto de retracto como la colindante que lo fundamenta.

2º. En segundo lugar, si la finca objeto de retracto o la colindante que lo fundamenta excedan de una hectárea.

En este supuesto y en base a los dispuesto artículo 94 "a sensu contrario", como la finca rústica objeto de retracto o la colindante que lo fundamenta, tienen una superficie que excede de una hectárea, será preferido el retracto del colono sobre el del colindante establecido por el artículo 1523 del Código Civil.

NOTAS

¹RODRIGUEZ MORATA, F.A., Derecho de tanteo y retracto en la Ley de Arrendamientos urbanos de 1994, Aranzadi, Pamplona, 1996, p.26.

²BERCOVITZ, R. Que es la propiedad privada, Barcelona, 1977, pp.10 y ss.

³Sobre el particular vide a RODRIGUEZ MORATA, F.A. Derecho de Tanteo y Retracto en la LAU de 1994, Aranzadi, Pamplona, 1.996, p. 37 y ss.

⁴POTHIER, traité du contrat de vente, Oeuvres de Pothier, T. III, Paris, 1861, n° 385, pp. 159 y 160, entiende que la subrogación en los retractos "no tiende a rescindir y destruir el contrato, sino a subrogar en todos los derechos resultantes del mismo a la persona del reayente en el lugar del comprador sobre el que el retracto es ejercido". El error radica en que mientras en los retractos voluntarios tiene lugar técnicamente la subrogación, en los retractos legales no puede tener lugar la subrogación por haberse consumado el contrato mediante la prestación del consentimiento contractual, según el sistema transmisivo francés.

⁵COCA PAYERAS, M. Tanteo y Retracto, función social de la propiedad y competencia autonómica, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia 1988, p.421).

⁶RODRIGUEZ MORATA, F.A. Derecho de Tanteo y retracto en la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994, Aranzadi, Pamplona, 1996, p.54 y ss.

⁷ Este retracto rige, entre otros casos, cuando la venta recae sólo sobre una cuota en la copropiedad de la finca rústica, siempre que los demás comuneros no ejerciten el retracto que

les corresponde. S.T.S. de 20 de enero 1.917, Jurisprudencia Civil, Colección de SSTs publicadas por Revista General de Legislación y Jurisprudencia, T. 139, núm. 27, p. 124 y ss.

También rige este retracto cuando le enajenación versa sobre la nuda propiedad y el vendedor se reserva el usufructo vitalicio. La razón estriba en que éste no supone una desintegración del dominio, al pasar éste al nudo propietario constituyendo el usufructo reservado un mero gravamen. El usufructuario no es titular de un dominio dividido, sino de un derecho real de goce o gravamen del dominio único y abstracto. S.T.S. de 3 de diciembre de 1946, Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi 1946, 1299.

⁸BELTRAN DE HEREDIA Y CASTAÑO, La comunidad de bienes en el Derecho Español, 1954, P 157 y ss.

⁹ Admiten el retracto de colindantes cuando se vende una participación la sentencia del T.S. de 20 de enero de 1917 que contempla directamente el supuesto y la S.T.S. de 30 de mayo de 1906 que contempla por vía subsidiaria o de hipótesis, el supuesto de retracto ejercitado por uno sólo de los comuneros de la finca colindante cuando se vende la totalidad de ésta.

¹⁰ Pensemos en una comunidad hereditaria con anterioridad a su partición. Cada heredero puede disponer, aún antes de que se practique la división, de la parte ideal que haya de corresponderle en la herencia.

¹¹ No se olvide que el derecho de retracto de comuneros es personalísimo, es decir, la acción retractual está atribuida privativamente a todos y cada uno de los copropietarios o condóminos, si bien es transmisible por herencia- art. 661 del Código Civil.

¹² GARCIA CANTERO, G. *Comentarios al Código Civil y Compilaciones forales*, T. XIX, dir. por Manuel Albaladejo, EDESA, Madrid, 1980, t. XIX, p. 653.

¹³ S.T.S. de 23 de julio de 1991, Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi 1991, 5574.

¹⁴ GARCIA CANTERO, G. *Comentarios al Código Civil y Compilaciones forales*, T. XIX, dir. por Manuel Albaladejo, EDESA, Madrid, 1980, t. XIX, p. 664 y ss.

¹⁵ S.T.S. de 19 de octubre de 1981, Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi 1981, 3807.

¹⁶ También cabe en su lugar la dación en pago, según el artículo 1.521 del Código Civil.

¹⁷ Artículo 1523 del Código Civil

¹⁸ S.T.S. de 8 de abril de 1980. Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi 1980, 1370; S.T.S. 20 de mayo de 1993, Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi 1993, 3808.

¹⁹ S.T.S. de 29 de octubre de 1985, Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi 1985, 5090. GARCIA CANTERO, G. *Comentarios al Código Civil y Compilaciones forales*, T. XIX, dir. por Manuel Albaladejo, EDESA, Madrid, 1980, t. XIX, p. 664.

²⁰ S.T.S. de 14 de octubre de 1978, Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi 1978, 3075, y S.T.S. de 10 de diciembre de 1991, Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi 1991, 8925.

²¹ S.T.S. de 4 de octubre de 1947, Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi 1947, 1226; S.T.S. de 14 de noviembre de 1991, Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi 1991, 8114; S.T.S. de 8 de mayo de 1944, Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi 1944, 664.

²² Vide el artículo 7 de la LAR.

En este sentido S.T.S. de 10 de abril de 1992, Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi 1992, 2991; S.T.S. de 1 de junio de 1992, Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi 1992, 6509; S.T.S. de 22 de septiembre de 1993, Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi 1993, 6654.

²³ Artículo 1.523 del Código Civil. S.T.S. de 13 de junio de 1921, Jurisprudencia Civil, Colección de SSTs publicadas por Revista General de Legislación y Jurisprudencia, T. 153 núm. 75 y S.T.S. de 17 de junio de 1947, Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi 1947, 774.

²⁴ Artículo 1523 del Código Civil. Ante la legislación agraria sobre unidades mínimas de cultivo, sería aconsejable sustituir el módulo fijo de la hectárea por el de la unidad mínima de cultivo vigente en el término municipal correspondiente.

²⁵ Aunque la superficie máxima para la finca del retrayente pudiera parecer irrelevante, no lo es, estando este dato mediatizado por la finalidad del retracto de colindantes, con independencia del estricto cumplimiento de los requisitos formales que exige el Código Civil.

²⁶ Artículo 1523 del Código Civil.

²⁷ S.T.S. de 13 de febrero de 1987, Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi 1987, 709.

²⁸ S.T.S. de 13 de febrero de 1987, Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi 1987, 709.

²⁹ Así se ha establecido en el caso del artículo 27 de la Ley 19/95, en caso de ser varios los colindantes titulares de explotaciones prioritarias, será preferido el dueño de la finca que con la adquisición iguale o supere la extensión de la unidad mínima de cultivo.

³⁰ S.T.S. de 26 de diciembre de 1950, Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi 1951, 71.

³¹ Sobre este precepto vide a CABALLERO LOZANO, J.M., *El retracto de colindantes en la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias*, Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, enero-febrero, nº 632, pp. 65 a 94.

³² Disposición adicional segunda de la LMEA de 4 de julio de 1995 establece: "Son de aplicación plena, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.8º de la Constitución, los siguientes preceptos: 24, 25, 26, 27 y 28 y las disposiciones finales primera y segunda y se aplicarán en defecto de las normas civiles, forales o especiales, allí donde existan, dictadas por las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus competencias estatutarias en materia de Derecho Civil."

³³ El artículo 23 de la Ley 19/95, se define la UMC como "la superficie suficiente que debe tener una finca rústica para que las labores fundamentales de su cultivo, utilizando los medios normales y técnicos de producción, pueda llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, teniendo en cuenta las características socio-económicas de la agricultura".

Se introduce en este momento de la exposición el concepto de unidad mínima de cultivo. Conviene hacer una referencia, aunque sólo sea brevemente, a su régimen jurídico establecido en el título II de la Ley 19/1.995, de 4 de julio, de Modernización de Explotaciones Agrarias. La pretensión legal es, fundamentalmente, impedir el fraccionamiento excesivo de las fincas rústicas. Se busca crear unidades agrarias suficientes que comportan la productividad y la rentabilidad necesarias para que su titular alcance un nivel de vida equiparable a los demás ciudadanos. La noción de "unidad mínima de cultivo" como extensión mínima que debe tener una finca para que el trabajo realizado sobre la misma sea rentable -sobre el particular SANZ JARQUE, J. J., *Derecho Agrario*, Compendios Río Duero, Fundación Juan March, Madrid, 1.975, p. 327.- necesariamente ha de ser imprecisa, mudable, variable en el tiempo y en el espacio, al estar condicionada por diversos factores, entre los cuales destaca el hecho de que se encuentren en secano o en regadío, o que se encuentren en una u otra comarca - sobre estos aspectos SOLDEVILLA Y VILLAR, A. de, *Derecho Agrario. Lecciones para un curso*. Vol.II, Parte Especial, Valladolid, 1.992, pp. 327 y ss.- Precisamente por ello, corresponde a las Comunidades Autónomas determinar la extensión de la unidad mínima de cultivo para secano y para regadío en los distintos municipios, zonas o comarcas de su ámbito territorial.

³⁴ Vide artículo 4.2 del Código Civil.

En el supuesto de que concurren el retracto de colindantes del artículo 27 de la LMEA con el retracto del arrendatario rústico- artículo 84 y ss. de la LAR-, entiendo que es preferente el retracto del arrendatario sobre el del colindante dado que únicamente el retracto de colindantes establecido por el artículo 1523 del Código Civil es preferente cuando no excedan de una hectárea tanto la finca objeto de retracto como la colindante que lo fundamente (artículo 94 de la L.A.R.), pero no en otro caso. En este sentido MILLAN SALAS, F. El retracto de colindantes en la Ley de 4 de julio de 1995, de modernización de explotaciones Agrarias, Revista de Derecho Agrario y Alimentario, nº 28, de enero-junio 1996, p. 18.

³⁵ Vide artículo 4.3 del Código Civil.

LA ORDENACION DE LAS AGUAS DE RIEGO EN LA LEY DE AGUAS Y EN LOS NUEVOS PLANES DE REGADIO

I.- INTRODUCCION

España por sus especiales características geográficas, orográficas y climáticas es un País en el que abundan cordilleras y montañas, junto a valles y mesetas orilladas por ríos que bajan de sus zonas altas y se precipitan hacia sus costas, al mar. Los grandes desniveles que tienen que salvar sus corrientes de agua, junto a las irregularidades de su sistema de lluvias, influido por su situación estratégica entre el mar Mediterráneo y el Océano Atlántico, la dotan de un sistema hidrográfico singular y muy diferenciado en el espacio y en el tiempo. En el espacio, ya que zonas con un elevado nivel pluviométrico, las del Norte de España, están surcadas por una orografía característica que da origen a numerosos y pequeños ríos que afluyen con agua abundante hacia el mar. Es la "España húmeda". Estas zonas contrastan con una buena parte de la superficie de nuestro país, con escasas lluvias, clima continental, en las zonas centrales mediterráneo, en las costeras y en las que alternan Cordilleras y montañas elevadas con una gran meseta en la zona central, y valles de los ríos que la cruzan, nacidos en la zona húmeda (Ebro, Duero) o en los Pirineos o Cordillera Ibérica. El clima continental crea una intensa evapotranspiración en épocas de calor, que unida a la escasez de las lluvias, ha obligado desde tiempos inmemoriales, griegos y romanos, a salvar estas deficiencias con obras que regularan el curso de los ríos y acumularan sus aguas, abundantes en ciertas épocas de sequía o estiaje de sus ríos. Como ejemplos de estas obras nos han quedado restos arqueológicos, tales como el pantano de Proserpina (en Mérida) el acueducto de Segovia o el canal de Cella, todos ellos de origen romano.

Tradicionalmente, también se han aprovechado, prácticamente en casi toda la Península, las aguas subterráneas para uso de las poblaciones y también para el riego de parcelas en agricultura. Este hecho, incrementado en el momento presente, debido a una política desordenada y tal vez propiciada por leyes bastante liberales en relación a las autorizaciones de apertura de pozos, ha tenido que ser frenada en el momento actual, en el que la Ley de Aguas vigente, de 2 de agosto de 1995, ha declarado públicas todo tipo de aguas corrientes y renovables, las procedentes de corrientes superficiales, y aquellas procedentes de ríos interiores que se surten de aguas que dependen del exterior.

Por estas razones el agua ha sido desde antiguo objeto, en nuestra Península, de obras y de actividades estrictamente reguladas. Obras a fin de su control por el hombre, ora para su utilización en usos consuntivos o con fines económicos, ora

dominándolas, cuando muestra su capacidad de destrucción, a consecuencia de grandes avenidas, inundaciones, riadas, etc., situaciones catastróficas que el hombre ha pretendido domeñar, dirigiendo y domesticando sus cauces, por medio de canales, acequias, trasvases, presas, aludes, cenias o embalses. Con ello, y al mismo tiempo que sujetaba su poder destructivo, reordenaba y aprovechaba su utilización, redistribuyéndola de zonas en que era abundante hacia otras en que se hacía necesaria a la vida social y económica de sus pobladores.

Esta "cultura del agua" ha dado origen a un patrimonio histórico, incrementado en este siglo con la construcción de una gran red de pantanos y embalses en zonas estratégicas del país. En la actualidad hay más de mil grandes presas construidas en España, (contando solo las de más de 15 m. de altura y con capacidad de embalse superior a 100.000 m3), con una capacidad de embalse de más de 50.000 hm3 y explotándose cerca de 500.000 pozos para extracción y aprovechamiento de aguas subterráneas. (Datos de la Memoria sobre el Plan Hidrológico Nacional. Documento de trabajo del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, facsímil fotocopiado Madrid, abril de 1993). Patrimonio de un gran valor económico y absolutamente imprescindible para el desarrollo, no solo de la agricultura, sino también de la industria y de la vida de todo el país.

Nuestra responsabilidad es la de conservar dichas infraestructuras básicas e incrementarlas, con todas aquellas que siendo económicamente viables, consigan superar los déficits que en años de sequía sufren ciertas zonas del país, transfiriendo recursos de zonas excedentarias (Norte, Pirineos) a las deficitarias (Cataluña del Interior, Levante, Castilla-La Mancha, Andalucía, etc.). Técnicamente están ya programadas y deben ser planeadas para las próximas décadas. Pero no serán posibles sin una ordenación jurídica adecuada. De ahí tan necesaria fue la Ley de aguas de 1985, y tan importante es dictar ahora la Ley que regula el Plan Hidrológico Nacional (P.H.N.) del que depende la coordinación a nivel estatal de todas las actuaciones a este respecto.

II.- LOS ORIGENES DE LA ORDENACION DEL AGUA EN ESPAÑA

Las infraestructuras hídricas han existido en nuestra Península, desde la antigüedad. Ya en tiempos de Platón, Estrabon al describir Tartessos (parte de la actual Andalucía)

lo hacía así: "que esta región se hallaba surcada de canales, y estos a su vez se hallaban unidos por canales transversales...". Y también Polibio, al referirse a las tierras ibéricas en torno a Sagunto las describía como las más fértiles de toda Iberia.

En nuestra Península aparecen ya en la Edad Media y recogido en los Fueros dictados a estas regiones levantinas, regulaciones completas del sistema de riegos y de sus instituciones. Así en el Reino de Valencia, poco después de su conquista por el Rey Jaime I, el mismo dio un Privilegio a sus habitantes (recogido más tarde en sus Fueros con el núm. 16 de la rúbrica "de servitutibus et aqua"), en el que se concedía que "para vosotros y para todos vuestros sucesores, donamos y concedemos a perpetuidad todas y cada una de las acequias de la ciudad de Valencia, mayores, medianas y menores con sus aguas y conducciones de aguas, siempre continuamente de día y de noche y así podáis regar siguiendo vuestras antiguas costumbres..." (Traducido del texto latino que recoge L. Vicente Simó Santoja en su obra "La Agricultura en los Fueros Valencianos. Valencia, 1970. pg. 113).

Lo que hizo el Rey, seguramente fue convertir en ley una antigua costumbre ejercitada ya en tiempos de los árabes. Y de la frase que corona la edición valenciana o costums, ya valenciano "e que prenants aquelles aygues segons que antigament es, e fo stablit e acostumat en temps de sarrahins" (Fuero XXXV) se dedujo el origen de la organización de los riegos en la zona de Levante, Valencia y Murcia, como herencia de la dominación árabe. Sin embargo, queda ya fuera de duda y hay restos arqueológicos que lo prueban, su origen romano. Un defensor a ultranza de esta tesis LLORCA RODRIGUEZ, afirmaba que la Valentia romana hubiese perecido si no se hubiese propulsado como colonia romana, y desde Sagunto hasta el Júcar, la ancha e inmensa huerta de sus vicos y de sus villas, y si no hubiese recibido como augusta impronta de romanidad el talismán maravilloso de su sistema de riegos. (En "Romanidad de los riegos de la Huerta valenciana" Comunicación presentada al I Congreso Nacional de Comunidades de Regantes, Valencia 1964, pg. 103 y ss.).

Estas tesis han sido apoyadas con múltiples descubrimientos arqueológicos de partidores de acequias y talladoras, que ostentan signos digitales típicamente romanos. El mismo arabista insigne, JULIAN RIBERA, a principios de siglo dudaba del origen árabe del sistema de riegos levantino al asegurar "que yo creo que a los árabes les sucedió lo que nos ha sucedido a nosotros: al conquistar Valencia se encontraron con el sistema de riegos establecido y tuvieron la prudencia de respetar las tradiciones locales..." (En "El Provincias, almanaque del año 1908, pg. 253. cit. por SIMO SANTONJA en op. cit. pg. 39). Y es el propio SIMO SANTONJA el que concluye que "de cuanto antecede me atrevo a concluir que no es correcta la tesis árabe, como tampoco la romana, ni de la agricultura ni de los riegos valencianos"... Creo, opina más adelante, que "quiere ello decir que a cada cual debemos reconocer un valor. A los indígenas prerromanos, que ya tenían cierta idea sobre acequias y obras hidráulicas (y cita a POLIBIO)... que los romanos, que por cierto pueden considerarse maestros agricultores, pusieron su ciencia arquitectónica al servicio de partidores y muros de las acequias valencianas, y sobre todo nos brindaron una paz que hizo posible el progreso y una mejor dedicación a las faenas agrícolas y que los moros completaron la obra con su técnica y su dedicación, pero que en definitiva nada se hubiera conseguido sin el elemento humano mantenido desde siempre y a través de los siglos, los primitivos campesinos (el autor sigue en este punto la tesis del insigne historiador JULIAN SAN VALERO en "El origen de la Agricultura y cerámica valencianas y en "el campesino valenciano y su obra", trabajos citados por SIMO SANTONJA en op. cit. pg. 44).

Lo que tampoco se puede negar es -como señala el último autor- que en época de los árabes la agricultura en España adquirió un desarrollo notable, al ser los moros herederos de los egipcios, persas y caldeos y haber aprendido en Oriente sus conocimientos prácticos que aplicaron, con ventaja, en España. En la biblioteca del Escorial se encierran manuscritos árabes de tratados de agricultura, entre ellos, el tratado de

agricultura nabatea del árabe KUTSAMI.

Una figura tradicional y característica del sistema de riegos en nuestra Península, las acequias o comunidades de regantes. Y es la regulación del conjunto de derechos y deberes de una colectividad de regantes, identificados por el hecho de tomar agua para el riego de sus campos de un mismo canal o acequia. En otras regiones (Canarias) reciben el nombre de heredamientos y son asociaciones de regantes y propietarios de tierras cultivables con derecho a riego de las mismas, si son cauces de aguas públicas o propietarios de las aguas, si proceden o se mantiene su titularidad privada.

Las Comunidades de regantes de la vega de Valencia, así como sus Ordenanzas de riego, proceden también de épocas antiquísimas, y los propios Fueros contenían ya prescripciones sobre "que ninguno se aprovechara del agua de riego cuando no le toque, o que la devolviera a la acequia concluido el riego... o que se participara en las cargas de la comunidad, etc.,... obligaciones que han sido recogidas en las correspondientes Ordenanzas. En la actualidad y en la nueva Ley de aguas, se les ha dotado de personalidad jurídica pública, ya que son entidades en las que se integran todos los usuarios de aguas públicas para el aprovechamiento óptimo de las aguas para riegos. Es tradicional en estas regiones los llamados Juntas de acequeros, más tarde tribunal de acequeros y ahora Tribunales de Aguas, o Juntas de Hacendados. Esta instituciones, como ejemplo el Tribunal de las Aguas de Valencia, según la exposición de motivos de la primitiva Ley de Aguas de 1866, "tan encomiado de propios y extraños y cuya organización y atribuciones datan del tiempo de dominación de los sarracenos... ofrece un ejemplo digno de ser imitado...". Por lo que se intentó generalizarlo a todo tipo de Comunidades de regantes. Sus fallos son inapelables e inmediatamente ejecutivos y rige el principio de la oralidad en todas sus actuaciones y fallos. La elección de los jueces es popular, y cada juez representa a un síndico de su Comunidad acequia (antes denominada acequero). En la actualidad, el Tribunal de las Aguas sigue funcionando, aunque testimonialmente, y todos los jueves se reúne ante la puerta principal (llamada la Puerta de los Apóstoles) de la Catedral de Valencia.

Por último, y para terminar este apartado de pinceladas históricas sobre los orígenes de la regulación de las aguas de riego, no debemos olvidar al insigne JOAQUIN COSTA, que fue a principios de siglo defensor a ultranza de la instrumentación de una política hidráulica en nuestro país, y en su obra "Política Hidráulica" señala dos tipos de actuaciones, una a largo plazo, el plan general de canales y pantanos, las grandes obras hidráulicas que requieren no solo grandes estudios y proyectos así como sólidos planes financieros, sino también una preparación sociológica de una parte del país. Mientras que dicha preparación puede llegar a través de la que él llama "pequeña política hidráulica" que consiste en ir aumentando las actuales zonas regadas, aumentando los caudales disponible, y que los Ayuntamientos, como servicio municipal construya depósitos modestos, presas o pequeños pantanos, con el fin de fertilizar huertos familiares. Junto a ello, daba importancia a los que el llamaba "preparación sólida del país" por medio de mejoras en los agricultores a través de escuelas agrarias, abaratamiento de préstamos, creación de infraestructuras en zonas rurales, carreteras, etc.

Para el autor, la política hidráulica debe basarse en dos principios: el de la nacionalización del agua para riego, y el de siempre el dominio del agua debiera incorporarse al dominio del suelo, "como lo está en la huerta de Valencia cediendo el cauce, el vaso y sus anejos a los terratenientes a cambio de una parte alicuota del suelo regable (institución llamada postura o plantación a medias). El Plan de Pantanos y Canales Alimentadores de 1902 y el Plan de Obras Hidráulicas de 1909, la Ley Gasset de 1911, que estableció un régimen de subvenciones a los regadíos con actividad productiva declarándolos de interés primordial para la nación, estuvieron inspirados en las ideas de este gran jurista y agrarista.

III. LA LEY DE AGUAS Y LA PLANIFICACION

HIDROLOGICA.-

En la Ley vigente es el Título II en su art. 15 el que señala las funciones del Estado: la primera es la de Planificación hidrológica. Y en el Título III, los arts. 38 y ss. ordenan los objetivos a conseguir, y las clases de Planes Hidrológicos. Estos artículos han sido desarrollados y ampliados por el R.D. 927/88 de 29 de julio por el que se aprobó el Reglamento de la Administración pública del agua y de la Planificación hidrológica, en desarrollo de los mencionados Títulos II y III de la Ley. Falta por dictar la Ley que apruebe el Plan Hidrológico Nacional (PHN) que en el período legislativo anterior ya ha sido objeto de discusiones y controversias en las Comisiones Parlamentarias.

III.1.- Concepto y clases de Planes Hidrológicos.

La planificación es una exigencia derivada de las circunstancias generales, que como ya hemos visto, rodean al agua como recurso natural y escaso en nuestro país. El Plan hidrológico debe gozar de dos características fundamentales: es un intento de previsión y configuración del futuro. Como señala G. ARIÑO "un cálculo e inventario de los recursos disponibles de la oferta de agua... que se verá confrontado con una estimación realista y prudente de las demandas existentes y previsibles". (En El Proyecto de la Ley de Aguas Pub. por el Instituto de Estudios Económicos 1985, pg. 132). Pero también hay que destacar su carácter normativo; el plan es una prolongación de la Ley de Aguas y tiene, por ser norma, fuerza vinculante. Por ello, el art. 43 además de declarar que el P.H.N. se aprobará por Ley, establece como contenidos obligatorios del mismo, la coordinación de los distintos Planes Hidrológicos de Cuenca (P.H.C.) y de sus distintas alternativas, así como la previsión y las condiciones de las transferencias de recursos hidráulicas entre ámbitos territoriales de distintos P.H.C., es decir, los trasvases entre Cuencas Hidrográficas.

La coordinación de los distintos P.H.C., es objetivo fundamental del P.H.N. y tiene su justificación en el mandato constitucional según el cual es función del Estado, (art. 149.1.13º) quien tiene competencia exclusiva sobre "las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica", y porque, como advierte ARIÑO un Plan Hidrológico no es una pieza suelta sino un elemento más al servicio de la colectividad, por lo que es necesaria su integración con otros planes, tales como no sólo los P.H.C., sino también los de ordenación del territorio, o los de protección del medio ambiente. Así, el art. 38.4 de la Ley de Aguas, indica que los P.H. se elaboran en coordinación con las diferentes planificaciones que le afecten.

Otra cuestión es la de como serán distribuidas dichas competencias entre los diferentes Entes de Gobierno del País, el Central y las Comunidades Autónomas, ya que dependerá de como se asignen por la Constitución y por las respectivas Leyes Autonómicas. Por ejemplo, y en relación a los Planes de Ordenación del Territorio, según el art. 148.º.3º, las CC.AA. ejercen competencia exclusiva sobre la ordenación del territorio regional. No obstante las bases planificadoras de la ordenación de todo el territorio nacional, son necesarias a efectos de cumplir la prescripción del art. 131 de la C.E. "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", o el anteriormente citado art. 149.1.13º de la C.E.; por lo que lógicamente el Estado coordinará la ordenación del territorio nacional, con la planificación hidrológica, por lo que, y según el art. 131.2 de la citada C.E. "el Gobierno elaborará los proyectos de planificación de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las CC.AA.

También es importante señalar la relación de los planes hidrológicos, con los de la protección del medioambiente. El agua es un recurso natural indispensable para la vida humana, vegetal y animal y soporte de todos los sistemas ecológicos. Así, en

los Planes Hidrológicos, serán factores fundamentales la racionalización de los usos del agua así como su armonización con otros recursos naturales. De ahí que serán "los poderes públicos, el estatal o los autonómicos, los encargados de velar por su utilización racional, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y restaurar el medio ambiente apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva" (art. 45.2.C.E.), y el punto VIII de la Carta Europea del Agua, afirma que "para una adecuada administración del agua es preciso que las autoridades competentes establezcan el correspondiente Plan (aprobada por el Consejo de Europa, 1968).

Por todas estas razones, la Ley de Aguas considera los Planes Hidrológicos, el Nacional y los de cada Cuenca como algo fundamental y tal vez los más necesitados de tratamiento legal conjunto, de ahí su introducción y regulación en la actual Ley de Aguas, ya que no estaban contemplados en la venerable Ley de Aguas de 18979, por lo que un R.D. de 1979, regulaba dicha planificación, muchos de cuyos planteamientos han pasado al citado Título de la Ley.

III.2.- Distribución de competencias en relación con la planificación hidrológica, entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Según el artículo 148.1.10º de la C.E. las CC.AA. pueden asumir competencias sobre "los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidrológicos, canales y regadíos de interés para la Comunidad Autónoma respectiva..." mientras que el art. 149.1.22º declara que "El Estado tiene competencia exclusiva sobre "la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, euando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma".

Al comparar ambos preceptos, surge la primera dificultad: la de que se utilizan criterios distintos. Ello ha sido señalado por el Tribunal Constitucional (en Sentencia 227/1988 de 29 de noviembre planteados por varias CC.AA. en recursos de inconstitucionalidad en relación con dicha Ley de aguas) al asegurar que "ambos preceptos no son coincidentes, ni desde el punto de vista de la materia que definen, ni en atención al criterio que utilizan para deslindar las competencias estatales y autonómicas sobre la misma, que en el primer caso, es el interés de la Comunidad Autónoma, y en el segundo, es el territorio donde las aguas discurren"; señala también que a esta primera dificultad viene a sumarse la dificultad que entraña desentrañar el significado preciso de la expresión "legislación, ordenación y concesión de recursos..." que contiene el citado art. 149.º.22º. Pero la sentencia recuerda que "serán los Estatutos de Autonomía los que, de acuerdo con aquellas previsiones constitucionales determinen las competencias asumidas por cada Comunidad Autónoma.

Manejando ambos criterios e intentando una interpretación conjunta el Prof. ARIÑO llega a las siguientes conclusiones: a) en las corrientes que desbordan una Comunidad, los recursos y aprovechamientos son competencia estatal y las mismas facultades corresponden a las CC.AA. cuando dichas corrientes sean intracomunitarias, siempre que hubieran asumido dichas competencias en sus Estatutos. Pero naturalmente, todo ello, b) subordinado a la planificación económica general (art. 13º y 149.1.13 C.E.), y c) a las decisiones estatales sobre obras públicas y energéticas de interés general (arts. 149.1.24 y 149.1.25 de la C.E.) etc. Todo lo cual integrará y constituirá la planificación hidrológica, a la que deberá someterse toda actuación sobre las aguas (en op. cit. pg. 96).

Como señala el Tribunal Constitucional "desarrollando el criterio territorial de delimitación de las competencias del Estado, la Ley de aguas utiliza el concepto de Cuenca Hidrográfica, distinguiendo entre funciones que corresponden al Estado en las cuencas "que excedan del ámbito territorial de una sola Comunidad Autónoma, (art. 15 L. Aguas) las que pueden ejercer las CC.AA. en cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente en su territorio". Y no como entendían los recurrentes competencia sobre todos los cursos fluviales concretos que discurren íntegramente por su territorio,

ya desemboquen en otro curso fluvial o en mar. Al referirse la Constitución a "aguas que discurran por más de una C.A." se refiere "al conjunto integrado de las aguas de cada cuenca que a través de las corrientes principales o subalternas, trasvasan los confines del territorio de una Comunidad Autónoma" Concepto estructural de "cuenca hidrográfica" definido por el art. 14 de la citada L. de Aguas ("se entiende por Cuenca Hidrográfica (C.H.) el territorio en que las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único..."). Así, con esta interpretación se cumple lo señalado en la Carta Europea del Agua, que declara que el "aguan no tiene fronteras" (punto 12) por lo que "la administración de los recursos hidráulicos debiera encuadrarse más bien en el marco de las cuencas naturales que en el de las fronteras administrativas y políticas" (punto 11). Además, añade el Alto Tribunal, justifica el criterio "la experiencia de gestión de estos recursos en nuestro país, articulada en torno a la unidad de cada cuenca, desde que se adoptó una concepción global de la política hidráulica".

III.3.- Principios generales de la Planificación hidrológica.

Delimitadas ya las competencias entre el Estado/CC.AA. vamos a comentar los principios que justifican la intervención del Estado, en materia de aguas, teniendo como base delimitadora la cuenca hidrográfica. Según el art. 13.1º de la L. Aguas, el Estado, en el ejercicio de sus funciones se someterá, al principio, de unidad de gestión. Y ello se manifiesta en la integración de todos los P.H.C. en una Plan Hidráulico Nacional, pero esta competencia "no atrae hacia el Estado toda la actividad planificadora, sino sólo la de fijación de las bases y la coordinación de la planificación recaiga sobre objetivos o ámbitos ajenos a la competencia estatal, en cuanto afecte de manera directa, a la ordenación de la actividad económica" (art. 131 y 149.1.13º C.E.) uno de cuyos condicionamientos esenciales es el agua, dada su condición de recurso natural escaso. Por estas razones y otras similares cabe reiterar que el único concepto sobre el que racionalmente cabe estructurar la gestión unitaria del agua, con subordinación a los criterios de interés general que postula el art. 128.º de la C.E. es el de cuenca hidrográfica, criterio que es extensible al de aguas subterráneas dada su interrelación, científicamente indiscutible, con las superficiales. (Sent. Trib. Const. cit. fto. 7º).

La unidad de gestión deriva de la unidad de régimen jurídico. Ello se expresa en el art. 1,2º de la L. Ag. al señalar que "las aguas continentales así como las subterráneas renovables, integradas todas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público hidráulico". Y como consecuencia, corresponderá al Estado, en todo caso, y en los términos establecidos en esta Ley, la planificación hidrológica a la que deberá someterse toda la actuación sobre el dominio público hidráulico... Lo que supone, que todas las aguas pertenecen al dominio público estatal, porque forman un ciclo único, independiente y cerrado, sometido, como recurso natural a las exigencias del interés general y en línea de lo dispuesto en los arts. 128.1 y 132.2 de la C.E. ("Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea quien fuere su titularidad está subordinada al interés general" y el art. 132.2, "son bienes de dominio público estatal los que determine la ley".....). Ambas prescripciones de nuestro primer texto legal, justifican su nacionalización, es decir su inclusión entre los demás bienes de dominio público.

Pero esta potestad del Estado no altera, las potestades administrativas que entran en juego con la técnica del dominio público, a las que se refieren los arts. 148.1.10º y 149.1.22º ya comentados, así como los respectivos Estatutos de Autonomía. Lo que viene a clarificar la mencionada Sentencia del Tribunal Constitucional, al mantener que una cosa es la demanialidad de los recursos hídricos que determina la unidad jurídica, y que arrastra la unidad de gestión, que son potestad del Estado y otra son las distintas potestades y competencias que sobre el

dominio público estatal han sido cedidas, en el nuevo Estado de las Autonomías y transferidas a las CC.AA.

Nos interesa conocer cuales son las consecuencias que de la aplicación del principio de unidad de gestión se derivan y que están contenidas en el mismo precepto 13.1º de la L. Ag. que comentamos. La unidad de gestión, requiere, en primer lugar, su tratamiento integral, aprovechamiento conjunto de aguas superficiales y subterráneas; en segundo, el de la economía del agua, fomentando su ahorro, a través de la introducción de nuevas tecnologías en el regadío, ajustes de dotaciones, incrementando las disponibilidades del recurso y la mejor satisfacción de las demandas de agua; el tercero, el de la desconcentración, la descentralización y la coordinación, que supone que lo que pueda ser decidido a nivel inferior, no debe ser elevado al superior, mutua colaboración entre el Estado y las CC.AA., entre las CC.AA. y los organismos de Cuenca, convenios con Corporaciones Locales y otras Entidades Públicas, etc.. (arts.21-e, 23 L. Ag.) y el último el de la participación de los usuarios (art. 25,c y 29 L. Ag.).

El segundo principio contenido en el art. 13.2º que estamos comentando, es el de respeto a la unidad de cuenca hidrográfica, principio al que se someterán los poderes públicos en la planificación: la unidad de cuenca, como hemos visto delimita el ámbito de actuación del Estado, frente a las competencias de las CC.AA. La unidad de cuenca arrastra, a la unidad del sistema hidráulico, concepto más amplio que el de cuenca y que acoge a todo el patrimonio hidráulico de la cuenca, el superficial, obras creadas por el hombre, presas, azudes, canales, acequias, pozos, etc ... así como las naturales, continentes del agua, cauces alveos, lechos de lagos y lagunas, humedades, etc ... La unidad del ciclo hidrológico supone no sólo la integración a la unidad de cuenca de las aguas superficiales y subterráneas, sino la fase atmosférica, fenómeno natural del que depende el mantenimiento del sistema o ciclo del agua. Estos valores naturales han sido elevados a categorías jurídicas, por el citado precepto, como rectores de las actuaciones del Gobierno en el ejercicio de sus funciones, en relación, en nuestro caso, con los Planes Hidrológicos y en todo el tratamiento jurídico del recurso.

El tercer principio, según el citado art. 13 en su párrafo 3º, es el de la compatibilidad de la gestión pública del agua con: a) la ordenación del territorio, b) la conservación del medio ambiente y c) la restauración de la naturaleza.

Con referencia a la ordenación del territorio, ya hemos destacado la importancia que, en todo momento tiene el coordinar, tanto los P.H.C. como el P.H.N. con los de Ordenación del territorio y las dificultades que pueden sufrir, en relación con los problemas competenciales entre el Estado y las CC.AA. en especial con los problemas derivados de las transferencias de aguas, materia obligada y necesitada de regular en el P.H.N., de unas cuencas excedentarias, hacia otras, deficitarias. En el susodicho P.H.N., además de hacer un inventario de los recursos hidráulicos, los disponibles y las necesidades previsibles en una futuro, hay que diseñar el llamado "sistema integrado de equilibrio hidráulico" (SIEHNA) que tiene como fin el conseguir, en el año 2012, un conjunto de trasvases intercuenas que equilibren las necesidades hídricas de las cuencas deficitarias, a fin de evitar los efectos devastadores de las sequías cíclicas que sufre, sobre todo nuestra agricultura pero que también ha padecido, y ello es grave, el abastecimiento de ciertas poblaciones.

En relación con la conservación del medio ambiente y la restauración de la naturaleza, la función de los poderes públicos, en el P.H.N. y en los correspondientes P.H.C., el art. 40, g) de la L. Ag. establece que en los mismos "se incluyan las medidas para la conservación y recuperación del recurso y entorno afectados". Lo que supone que el Estado debe velar en todo momento, por la calidad de las aguas fluyentes: que los ríos vuelvan a ser ríos. En la ya citada Memoria, proyecto del anterior Gobierno, del P.H.N. se señala "las posibilidades que ofrece el dominio público hidráulico para incrementar la calidad de vida de los ciudadanos, al respecto de mejoras en la calidad de las aguas (pg. 177) por lo que los mismos, deberán incluir no sólo,

"la asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros" sino también "para la conservación y recuperación del medio natural" lo que supone contar con el llamado "caudal ecológico", caudal mínimo que debería circular por los cauces para mantener sus condiciones ambientales y ecológicas.

Ello supone el decidir, dentro de los citados Planes, en materias tan importantes como características de la calidad de las aguas, estructura de cauces, restauración de márgenes, recuperación de flora y fauna, etc ... Para ello el P.H.N. deberá coordinarse y contener Planes Hidrológico-forestales, de conservación de suelos, controlar procesos erosivos o de aportación excesiva de sólidos en pantanos, etc... Y todo ello en función de las características de cada zona...

Párrafo aparte merece la introducción en el P.H.N. del inventario de las llamadas zonas húmedas. Así el art. 9.3º de la Ley 4/1989 de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, establece que "la planificación hidrológica deberá prever en cada cuenca hidrográfica las necesidades y requisitos para la conservación y restauración de los espacios naturales en ella existentes, y en particular de las zonas húmedas".

IV.- LA REALIDAD SOCIOLÓGICA DE LOS REGADÍOS

El regadío y los usos agrarios concentra demandas de agua que constituyen más del 80% de las utilizaciones consuntivas y ellas en épocas de los meses más secos del año. La superficie total de regadío asciende, en España, a 3,350.000 ha. Hay alguna Cuenca hidrográfica excedentaria, en la que se detectan despilfarros debidos a infraestructuras inadecuadas, hábitos de riego incorrectos, etc... pero también se detectan cuencas deficitarias en que las dotaciones de agua son inferiores a las demandas requeridas. De ahí la importancia a racionalizar su uso, aportando recursos a las zonas infradotadas para atender correctamente las necesidades actuales.

Otra situación que debe controlar el P.H.N. es la de planear las posibles necesidades futuras del regadío español. Es uno de los problemas más críticos con que se enfrenta la política hidráulica de los próximos años, ya que -según datos del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, ya existen previsiones de transformaciones en regadío, públicas y privadas, para más de dos millones de hectáreas. Cifra que no entra en el P.H.N. por considerarla absolutamente inalcanzable. (Memoria cit. pg. 60). Cabe dudar, explica el texto citado, que existan en España dos millones de hectáreas disponibles cuya puesta en riego tenga interés desde el punto de vista económico, como social. Podemos pensar si dichas transformaciones son compatibles con la PAC o si hay profesionales agrarios suficientemente preparados, en el agro español, para hacerse cargo de tales superficies regables.

No obstante en el P.H.N. se ha aceptado y planeado la puesta en riego de hasta 600.000 ha. para los próximos 20 años, lo que supone aumentar en un 18% la superficie del regadío actual a un ritmo de crecimiento de 30.000 ha. por año. Sin embargo, no deja de haber graves contraindicaciones a la política de aumentar las superficies regables en nuestra Península, la primera y principal es la de la falta de agua en zonas donde la transformación sería rentable; la segunda, los ya citados graves problemas de superproducción y las dificultades de salida a los mercados de nuestros productos a unos precios razonables, que cubrieran los costes de la adaptación de las superficies y del precio del agua y la tercera, la ya enunciada de que las tierras mejores y más fáciles de transformar ya se han realizado. Sólo puede plantearse su reconversión seco/regadío, en el plano de programas de desarrollo regional.

En cuanto a sus posibles ventajas, hay que tener en cuenta que el regadío representa poco más del 15% de las tierras cultivadas pero produce más del 50 del total del sector agrario y con mayor garantía frente a variaciones climatológicas. Es además la base en la que se asienta la industria agroalimentaria

más rentable. Por otro lado, la falta de agua en algunas cuencas amenaza con producir estrangulamientos en su desarrollo económico, y son las más dinámicas. Por ejemplo, en la Comunidad Valenciana, Baleares, Canarias, han pasado de participar en el PIB español en un 16,5% en 1975 a representar el 18% en 1989. Y las actividades en que han pasado dicha dinámica (agricultura con alto valor añadido, industria agroalimentaria, turismo, entre otras) no son transferibles a otras zonas del país, de modo que su estancamiento supondría un grave handicap para el conjunto nacional. (En este sentido Memoria cit. pgs. 9 a 10).

Otra razón es el peso que en la tradición han jugado y juegan los regadíos en ciertas zonas y comarcas hispanas, cuya existencia data de tiempos inmemoriales. Pero para llevar a buen fin los principios que hemos comentado en el capítulo anterior, y sobre todo el del ahorro del agua, en dichos regadíos tradicionales se deben adoptar dos tipos de medidas: a) programas específicos encaminados a la mejora de las infraestructuras de regadío, y b) el introducir cambios en los pagos de cánones y tarifas del agua, a fin de evitar despilfarros. El fin es el de proteger el patrimonio público hidráulico.

A estos fines, los programas que introduce, tanto el P.H.N. como los P.H.C. son de dos tipos: a) los que atañen a la mejora y modernización de los regadíos existentes y b) las nuevas transformaciones. En relación a los primeros, se protegerá y estimulará, con ayudas y créditos blandos el ahorro de agua, con mejora de los sistemas de su transporte, o tecnificación de los sistemas de riego, y c) entrega de instalaciones, solo para su uso, a las Comunidades de regantes, a efectos de su conservación y mejora y d) la protección del medio ambiente natural.

En cuanto a las nuevas transformaciones, hay zonas cuya puesta en regadío está en ejecución en el momento presente; otras ya en proyectos y directrices, o se han declarado de interés nacional, pero como hemos dichos su crecimiento se ha limitado, por lo que los Organismos de cada Cuenca deberán llevar a cabo un riguroso proceso de selección de las zonas que han de ponerse en regadío prioritariamente. El hecho de aumentar en 20 años 600.000 ha. supone -según la citada Memoria (pg. 201) un proyecto ambicioso, que permitirá incrementar la producción agraria en casi un 15% pasando a representar el regadío del orden del 60% de esa producción total. Ello permitirá una "mayor diversificación de cultivos, más capacidad de adaptación a los cambios de la demanda y aumento de la garantía en la producción, siempre precaria, en los cultivos de secano, sometidos a los vaivenes de la irregular climatología española.

V.- EL RÉGIMEN DE CONCESIONES DE AGUA PARA RIEGOS

Una de las principales consecuencias que se deriva de la publicación de las aguas es la de que a partir de su entrada en vigor, tanto las aguas superficiales como las subterráneas han requerido, para su aprovechamiento en la agricultura, una concesión administrativa (arts. 57 y ss de la L. Ag.).

V.1.- Sus caracteres y clases.-

Las concesiones gozarán de las siguientes características:

- 1.- Se seguirán, para su concesión, las prescripciones señaladas en los P.H.
- 2.- Serán de carácter temporal (no superior a 75 años). Aunque el concesionario siempre tendrá posibilidades de obtener otra nueva concesión "con el mismo fin y destino de las aguas y previa nueva solicitud" (art. 51.2).
- 3.- En las concesiones, siempre se tendrá en cuenta la explotación conjunta de los recursos superficiales y subterráneos.
- 4.- El título de concesión no garantiza la disponibilidad de los caudales concedidos.
- 5.- La adscripción del agua a la tierra. No puede ser aplicada a usos distintos, ni a terrenos diferentes de la

concesión

6.- Las concesiones podrán someterse a revisión.

Se pueden dar dos situaciones, en relación a los sujetos y obtención de utilidades del agua de riego:

a) Que el titular de la explotación sea una persona privada (física o jurídica), al que se le exige la titularidad de las tierras que van a ser objeto de riego. Al hablar la ley de "titular" se podría interpretar que sus destinatarios, además de titulares, podrían ser los detentadores de algún otro derecho sobre la tierra, tales como usufructuarios o arrendatarios; sin embargo, en el art. 130.4º, el Reglamento del Dominio Público Hidráulico aclara que al aportar la documentación necesaria, se deberá acreditar "la propiedad a favor del peticionario de las tierras que se pretende regar".

b) Concesiones otorgadas "en régimen de servicio público" a empresas y particulares, aunque no ostentaran la titularidad de las tierras eventualmente beneficiarias del riego, "siempre que el peticionario acredite previamente que cuenta con la conformidad de los titulares que reunieran la mitad de la superficie de dichas tierras (art.60-1º). La administración concedente aprobará, en estos casos, "los valores máximos y mínimos de las tarifas de riego que habrán de incorporar las cuotas de amortización de las obras" (art.60-2º). No gozaran del beneficio de la obtención de una nueva, al extinguirse la concesión (75 años).

En la solicitud de estas concesiones deberá constar la extensión de la zona regable en hectáreas, términos municipales o provincias en la que está situada la finca, volumen máximo a derivar por hectárea, etc...

V.2.- La revisión de las concesiones.

Una de las cuestiones más interesantes de la ley en relación con las concesiones para riego es la de la posibilidad de revisión de las concesiones, por la administración, en ciertos casos. Hay tres causas de revisión, y por Ley de 16 de enero núm. 9/1996, de medidas urgentes, extraordinarias, excepcionales y urgentes como consecuencia de la sequía, se ha introducido otra causa, que consideramos interesante al objeto de nuestro trabajo.

Las condiciones de las concesiones podrán ser revisadas: a) cuando de forma comprobada, se hayan modificado los supuestos determinantes de su otorgamiento, b) en casos de fuerza mayor, si así lo pide el concesionario y c) cuando así lo exija la adecuación a los Planes hidrográficos. En este caso, si hay perjuicios para el interesado, tendrá derecho a indemnización (normas de expropiación forzosa) y el cuarto supuesto, introduce una causa de ahorro del agua, a fin de racionalizar su uso, al determinar que "Asimismo, las concesiones para abastecimiento de poblaciones y regadíos podrán revisarse en los supuestos en los que se acredite que el objeto de la concesión pueda cumplirse con una menor dotación o una mejora de la técnica de utilización de recurso, que contribuya a un ahorro del mismo. Esta modificación no da derecho a indemnización, aunque si "podrán establecerse ayudas a favor de los concesionarios para ajustar sus instalaciones a las nuevas condiciones concesionales" (nueva redacción art. 63 cit). El declarar ineficiente la concesión, a través de controles y auditorías, supone que la administración podrá aminorar los caudales, hasta límites demostrativos de que los objetivos de la misma pueden ser cumplidos con menos agua, o simplemente se podrá exigir la realización de ciertas obras o la adopción de medidas (cambios del sistema de riego, reparación de acequias, etc...) cuando se demuestre su pérdida o deterioro.

V.3.- Las Comunidades de Regantes.

El uso colectivo del riego, algo que como hemos visto, ha sido tradicional en España a través de la institución de las Comunidades de Regantes, se han regulado en la Ley conjuntamente con las Comunidades de usuarios (arts. 73 y ss de la L. Ag.). Tienen el carácter de Corporaciones de Derecho

Público, y deberán estar adscritas al Organismo de Cuenca, que velará por el cumplimiento de sus Estatutos u Ordenanzas y por el buen orden del aprovechamiento. (art. 74-1).

Se criticó a la Ley, el poco caso que hizo a las citadas inmemoriales Comunidades de regantes, y dado su origen y tradición debió dotárselas de ciertas ventajas. El art. 77, no obstante las denomina "aprovechamientos colectivos" y confirma su independencia y regulación particular, al afirmar que aquellas "que hasta ahora hayan tenido un régimen consignado en Ordenanzas debidamente aprobados, continuaran sujetos a las mismas, mientras los usuarios no decidan su modificación, de acuerdo con ellas" (art.77-1). También respeta sus costumbres, al asegurar en su párrafo 2º el citado precepto que "del mismo modo, allí donde existan Jurados o Tribunales de riego, cualquiera que sea su denominación peculiar, continuaran con su organización tradicional", destacando estas fórmulas tradicionales de ejercer la justicia.

Los Estatutos de la Comunidad Valenciana, en su art. 39 que determina las competencias de la Comunidad sobre las materias de administración de justicia, en su párrafo 3º establece que corresponderá a la Generalidad el "coadyuvar en la organización de los Tribunales consuetudinarios y tradicionales y en especial en el Tribunal de las Aguas de la Vega Valenciana..." significando la importancia que para los Valencianos tienen sus instituciones.

La Ley protege y en cierto modo obliga a la constitución de comunidades de regantes al regular que "los usuarios de una misma unidad hidrogeológica o de un mismo acuífero estarán obligados, a requerimiento del organismo de cuenca, a constituir una comunidad... y en el siguiente artículo, vuelve a prescribir que el citado Organismo de cuenca "podrá obligar a la constitución de comunidades que tengan por objeto el aprovechamiento conjunto de aguas superficiales y subterráneas, cuando así lo aconseje la mejor utilización de los recursos de una misma zona" (Arts. 79 y 80 L. Ag.).

V.4.- Situación actual de los aprovechamientos de aguas privadas hasta el momento de la entrada en vigor de la Ley de Aguas.

En general la Ley ha respetado todos los derechos ya adquiridos sobre las aguas, así como las situaciones en estado de prescripción, prorrogando los aprovechamientos por un plazo de 75 años; así, la disposición transitoria primera regulariza las concesiones de aprovechamiento de aguas públicas, concedidas de acuerdo con la legislación anterior, que seguirán disfrutando de sus derechos de acuerdo con el contenido de sus títulos administrativos... También habla el citado art. de las situaciones de hecho, que podrán regularizarse, siempre que sus titulares acrediten la prescripción del derecho al uso del agua, "en los mismos términos en que se hubiere disfrutado el aprovechamiento durante veinte años".

Al extender la categoría de aguas públicas a todo el recurso, antes sólo se consideraban públicas las aguas superficiales, la ley en vigor ha regulado la nueva situación de los propietarios de aguas privadas, (las procedentes de manantiales, acuíferos o corrientes interiores). Las disposiciones transitorias tercera y cuarta les proponen dos opciones: la primera la de reconvertir su derecho de propiedad en un "aprovechamiento temporal de aguas privadas", régimen que será respetado por cincuenta años, y pasado este tiempo tendrán derecho preferente para la obtención de la correspondiente concesión administrativa. Dicha opción se incluirá en el Registro de aguas. La segunda opción, es la de quedarse como estaban, es decir "mantener su titularidad en la misma forma que hasta ahora, pero no podrán gozar de la protección administrativa que se deriva de la inscripción en el Registro de Aguas.

Al ofrecer la ley, la posibilidad de conservar el derecho, excluye toda obligación de compensar a los propietarios que eligieran la pérdida de su propiedad.

Ante nuevas peticiones de concesiones de aguas, el Organismo de Cuenca determinará, según las características de

la petición, su compatibilidad o incompatibilidad con el PHC, dependiendo su otorgamiento y el grado de compatibilidad, de factores como el tipo de dotación y caudal solicitados.

VI.- LOS PLANES HIDROLÓGICOS Y EL TRATAMIENTO DE LOS REGADÍOS.

Los PHC deben comprender obligatoriamente "las normas básicas sobre mejoras y transformaciones en regadío que aseguren el mejor aprovechamiento del conjunto de recursos hidráulicos".

Para ello, se incorporarán las siguientes cuestiones:

- Estimación de la demanda agraria, partiendo de la situación existente.
- Posibles mejoras a introducir en regadíos infradotados.
- Las nuevas transformaciones en regadío.
- El ahorro de agua (por implantación de nuevas técnicas de riego, mejora de infraestructuras, etc...).
- Las posibilidades de reutilización de aguas sobrantes de los riegos (los retornos).
- La revisión de concesiones de riego.

La O.M. de 24 de septiembre de 1992, el M. de Obras Públicas y Transporte ha dictado las correspondientes instrucciones y recomendaciones complementarias a los Planes Hidrológicos de Cuencas Intercomunitarias. En ellos han de seguirse dichas instrucciones "a fin de que partiendo de la heterogeneidad intrínseca y características básicas de cada uno de aquellos Planes, se puedan obtener resultados homogéneos y sistemáticos en el conjunto de la planificación hidrológica que habrá de ser luego coordinada por el Plan Hidrológico Nacional".

En el citado documento, se especifican, los datos e informaciones que deberán tenerse en cuenta a la hora de elaborar el P.H. de Cuencas Intercomunitarias, entre ellos, la demanda agrícola, dotaciones netas que se consideren para los distintos tipos de cultivos, casos de regadíos infradotados y nuevas transformaciones, orden de prioridad en la asignación de recursos de uso agrario, delimitación de zonas de transformación y mejora de regadíos, que deben fundarse "en estudios que evalúen el recurso hidráulico disponible, tanto en cantidad como en calidad, la aptitud de las tierras para el regadío y el impacto ambiental de la transformación distinguiendo las que han de ser desarrolladas por la Administración del Estado, las CC.AA. y la iniciativa privada". También se incluirán planes hidrológico-forestales y de conservación de suelos y de corrección hidrológico-forestal relacionados con los efectos de la erosión en la pérdida de capacidad de almacenamiento de los embalses, etc...

VII.- EL PLAN NACIONAL DE REGADÍOS. HORIZONTE 2005.

En uno de los últimos Consejos de Ministros del anterior Gobierno, el de 9 de febrero de 1996, el Gobierno a propuesta del Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, acordó la aprobación del Plan Nacional de Regadíos (PNR) "como instrumento de consolidación del sistema agroalimentario español y factor básico para uso eficiente de los recursos hídricos y de equilibrio interterritorial".

El citado Plan, ha calculado el regadío hasta el año 2005, y contempla tres programas de actuación, con presupuestos y previsiones financieras incluidas, que detallamos a continuación:

Primero el llamado "Programa de Modernización Mejora y Consolidación de Regadíos" que afecta a 1.069.7000 Ha, cuyo objetivo es el alcanzar: a) la modernización de las estructuras de las explotaciones agrarias, base del complejo agroalimentario español. b) la mejora de las infraestructuras que implique el ahorro y la gestión eficiente del agua y c) la mejora medioambiental que reduzca los procesos de salinización y contaminación y que asegure la calidad de las aguas resultantes de los usos de riego (purificación de los retornos a fin de evitar concentraciones de sales, nitratos, etc...). La inversión total en

un periodo de 10 años es de 615.359 millones de pesetas.

El segundo, Programa Nuevos Regadíos Horizonte 2005, que representa el impulso y la ejecución de nuevos Planes de Regadío, ya en marcha y declarados de interés nacional. Existen ya planeadas o en ejecución las obras de 20 zonas regables. Advierte la O.M. que dichas transformaciones deberán estar de acuerdo con criterios básicos de viabilidad socio/económica, situación de los mercados agrarios, entorno agro/industrial y adecuados al medio ambiente.

El tercero, denominado Programa de Mejora de la Gestión del Agua de Riego. Tendrá como fin principal es establecer un sistema de gestión que permita el seguimiento, en tiempo real, de la demanda hídrica de los cultivos, para elaborar estrategias y facilitar la toma de decisiones en el reparto volumétrico y espacial del agua. Para la realización de estos objetivos se crea "una Red de Evaluación de las Necesidades de Agua de Regadío (RENAR), que hará posible: a) el seguimiento y la cuantificación de las necesidades de agua en el regadío; b) la adecuación de las producciones a los recursos hídricos disponibles y c) el control y seguimiento de la PAC en relación con las producciones de regadío.

La financiación de todas estas "inversiones públicas" saldrá, parte de los Presupuestos estatales (50%); el 30% de las CC.AA. respectivas (previos convenios de colaboración) y el resto, de la inversión privada, sin perjuicio de los reembolsos procedentes de Fondos de la Unión Europea.

No dice nada, la mencionada O.M. de la coordinación de estos programas con los respectivos Planes Hidrográficos de sus cuencas -que dicho sea de paso, aún no han sido aprobados- dados los problemas y la gran contestación que su redacción ha suscitado. Entendemos que ha sido una obra algo apresurada de los últimos días del Gobierno anterior, por lo que dudamos de su eficacia futuro. Ya que, entre otras cosas, se hace necesario que le antecedan los Planes Hidrológicos de cada Cuenca y con mayor razón, el Plan Hidrológico Nacional.

LA COMERCIALIZACIÓN AGRARIA

ALBERTO BALLARIN MARCIAL
Abogado

I.- INTRODUCCIÓN

El art. 38 del Tratado de Roma dice que la Política agrícola común abarcará la producción y el comercio de los productos agrarios. De este precepto se deduce que la PAC es un díptico con dos alas, la primera es la de las estructuras productivas y se corresponde con la Sección Orientación del FEOGA, mientras que la segunda es la de la comercialización agraria, correspondiéndose con la Sección Garantía de aquel Fondo Europeo.

Los Padres Fundadores -Monet, Schumann, Spaak, Adenauer, De Gasperi- pensaron con todo acierto que para elevar el nivel de vida de los agricultores europeos -haciendo obra de Justicia y poniéndolos a salvo de la influencia del colectivismo del Este, era preciso intervenir no sólo en la producción sino en el comercio agrario. La experiencia les ha dado la razón pues los fondos destinados a la garantía de los precios han representado siempre entre el 80 y el 90 por 100 de los consumidos para la reforma de las estructuras productivas. El gran triunfo de la PAC ha sido el de haber logrado el autoaprovisionamiento de Europa y la mejora sustancial de las rentas agrarias, sobre todo en España donde crecieron un 20 por 100 el pasado año, cifra récord en nuestra historia. Ello se ha debido a las normas sobre comercialización que establecieron a partir de 1962 la protección de los precios agrarios, muy por encima de los precios internacionales y regularon la organización de los agricultores para el mercado.

En este momento, el reto de la globalización y de la liberalización de los mercados internacionales consecuencia del acuerdo de Marrakech firmado el 15 de abril de 1994, hace más importante que nos ocupemos de la comercialización, pensando no ya en la protección de los precios sino en la mejora de las estructuras comerciales agroalimentarias. Al estar en decadencia el proteccionismo, que tarde o temprano llegará a desaparecer, resulta más necesario que las estructuras de la organización para comerciar sean lo más perfectas posibles a fin de poder resistir la competencia con las agriculturas extranjeras.

No me toca a mí hablar del Derecho internacional derivado de aquel Acuerdo, lo que se estudia por el prof. Roca, ni del D.C. del que se ocupa el prof. Lorvellec, ni de las particularidades del Derecho consuetudinario y autonómico almeriense que trata José Damían Téllez de Peralta, Letrado de la Consejería de Agricultura andaluza en Almería, sino de las legislaciones estatales en la materia. A tal objeto debo empezar por definir la comercialización agraria.

II.- CONCEPTO DE COMERCIALIZACIÓN AGRARIA.

Podemos entender por comercialización agraria o mejor dicho agroalimentaria el conjunto de normas y de acciones privadas o públicas mediante las cuales se orienta el comercio de los productos agrarios y alimentarios de modo que se alcancen los objetivos señalados por el art. 130 de la Constitución española -la modernización y el desarrollo de la agricultura, de la ganadería y de la pesca a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles-, y más concretamente los que se enumeran en el art. 39 y en algunos otros preceptos del Tratado de Roma: rentas dignas para los agricultores y precios razonables para los consumidores, autoabastecimiento, estabilidad de los mercados, adecuación de la oferta a la demanda, mejora de la calidad, conservación de los recursos naturales, conservación y mejora del medio ambiente, cohesión económica y social y promoción del libre comercio a todos los niveles.

Como veremos enseguida, la Ley española 38/1994 de 30 de diciembre, de Organizaciones Interprofesionales Agrarias (OIA) habla de productos agrarios y alimentarios (art. 1.2). Esta Ley acoge totalmente el planteamiento del Derecho agroalimentario, como se deduce de la definición que hace del sistema agroalimentario, (art. 1.1, párrafo segundo). En efecto, tanto nos interesa el melocotón en el árbol como envasado en la lata o recipiente de cristal en que se vende porque en cualquiera de los dos casos está en juego el interés del agricultor y también el del consumidor, por tanto, ha de jugar el art. 39 del Tratado. Este planteamiento es esencial para la reflexión sobre comercialización que vamos a hacer en este trabajo que querría ser muy amplio. Todos sabemos que existen producciones no alimentarias como la de la madera o la materia prima para producir el etanol: también éstas son producciones agrarias que corresponden al Derecho agroalimentario en cuanto se obtienen en la tierra, en el *ager*, pero junto a ellas y, de mucha mayor importancia, son las producciones alimentarias y sus transformados que integran el sistema agroalimentario, el cual, en su totalidad, es decir no sólo en el momento de la producción sino en toda la cadena que va de la producción a la transformación, a la distribución y comercialización en general nos interesa para alcanzar aquellos fines. Y conste que las producciones en invernadero, típicas de esta zona, deben estimarse agrarias y no industriales aunque falte el factor tierra de cultivo, pero aun cuando se tratara de cultivos industriales

caerían también dentro de la amplia concepción del Derecho agroalimentario.

La Ley citada se llama de las **OIA agroalimentarias** y esta palabra se utiliza en su texto como calificativo amplio y expresivo del objeto de su reglamentación.

III.- PRECEDENTES

La intervención de las autoridades públicas en los mercados, incluso fijando precios obligatorios, tiene una, larga tradición en nuestra patria, ya que fue característica del Antiguo Régimen la tasa de los granos y del pan con objeto de mantenerlo barato para los habitantes de las ciudades; era un proteccionismo al revés, en beneficio de los consumidores y contra él clamó Jovellanos en su inmortal Informe sobre la Ley agraria pidiendo la abolición de todas las tasas y aduanas interiores que significaban un obstáculo al libre comercio. (Cito por la edición de 18154, de Palma, imprenta de Miguel Domingo, ps. 99 y ss.). Admitió, en cambio, el proteccionismo en el comercio exterior: "si estuviéramos seguros -decía el gran tribuno- de tener en años comunes los granos suficientes para nuestro consumo, pudiera ser de gran daño a nuestra agricultura permitir la entrega de los granos extranjeros porque envilecerían el precio de los nuestros." (Ob. cit. p. 293)

En el siglo XIX se siguieron estas ideas de Jovellanos declarando de libre circulación todos los productos agrarios y estableciendo en cambio el proteccionismo en frontera. Las famosas "corn law" inglesas se establecieron en 1815 para prohibir la importación de granos mientras el precio doméstico estuviera por debajo de cierto nivel, como lo hicieron en España las Cortes de Riego de 1820; también se reservó a España el suministro de harinas a Cuba y Puerto Rico. A esta etapa proteccionista siguió otra libre cambista; el libre cambismo se extendió por Europa, hasta que las importaciones de cereales de USA y en cierta medida de Rusia, modificaron el escenario agrícola y se volvió al proteccionismo, en España mediante el Arancel de Cánovas del Castillo que protegía los aceros vascos, las hilaturas catalanas y los trigos de Castilla, Andalucía y Aragón, dando lugar a aquel "proteccionismo hacia dentro" que Fuentes Quintana ha criticado como uno de las causas del atraso español (en su Discurso en la Universidad de Sevilla con ocasión de su nombramiento como Doctor Honoris Causa, 1993) y que Joaquín Costa fulminaba en la época, por entender que era absurdo proteger el cultivo del trigo en lugar de dedicar los esfuerzos a crear una España verde de cultivos hortofrutícolas fundamentalmente para el consumo interior y destinados a la exportación, en lo que el gran tribuno aragonés tenía toda la razón como se está demostrando hoy mismo, gracias entre otras a esta maravillosa provincia de Almería que yo vi hace años en el último lugar de las rentas agrarias españolas y que pasó a la cabeza por sus explotaciones de primores hortícolas. (ver mi trabajo sobre Costa en el libro edit. por la Casa de Aragón de Madrid, 1994).

Pues bien, de ese proteccionismo exterior se pasó al interior como consecuencia de la crisis de los años 30, empezando por el New Deal de Roosevelt que inventó el sistema de los **support prices**, imitado pronto en Europa, por Leon Blum en Francia con L'Office National du Ble en 1936, de donde lo tomó Franco, al crear en 1937 el Servicio Nacional del Trigo que, al garantizar un precio político a los agricultores del centro se aseguraba su adhesión a la causa nacional. Del S. N.T. se pasó al S.N. de Cereales, protegiendo a todos ellos especialmente al maíz del que España era y sigue siendo deficitaria y de ese Servicio al SENPA, para proteger 17 productos por la acción de ese organismo y del FORPPA, creado en 1968, que, por cierto, acaba de ser sustituido junto con el otro por el SEPA, mientras que podemos decir que el proteccionismo interior español fue reemplazado, a partir de 1986, por el comunitario. Sin embargo, hay que reconocer el gran retraso que, como lo vamos a ver pronto, España lleva en este campo respecto de los demás países de la U.E. salvo los mediterráneos; ello constituye uno de los aspectos más interesantes de la modernización de la agricultura española que

ahora mismo estamos obligados a plantearnos, para lo cual bueno será traer aquí algunos ejemplos de países donde la comercialización agraria está mucho mejor organizada.

IV.- ALGUNOS EJEMPLOS ACTUALES

Resulta curioso constatar que en los países del norte de Europa incluida Francia, con sistemas agroalimentarios muy desarrollados, la coordinación vertical, bajo formas muy diversas juega un papel determinante en el desarrollo de los sistemas productivos. Nuestros socios en la Comunidad de allende el Pirineo han sido mucho más avanzados y precoces que nosotros en la organización de la agricultura para el mercado. La coordinación abarca aspectos internos a la **filière o cadena**, como la tipificación de las relaciones internas, condiciones de calidad, de recepción, precio, etc. y también otros externos, de interés común para el sector: la investigación y desarrollo, la promoción, el conocimiento estadístico, la apertura de nuevos mercados. (Teresa García Azcárate y Alicia Langreo Navarro, "La coordinación vertical del sector agroalimentario en Europa", en Boletín del MAPA, núm. 3, abril 1933, p. 32 y ss.)

Quizá el ejemplo más importante sea el de Holanda, con sus OI de derecho público, las **Produktschappen** que integran representantes de las organizaciones profesionales de la representación agraria, de la transformación, de la distribución y del comercio minorista y tienen también una composición paritaria de obreros y empleados siendo obligatorio pertenecer a ellas; como vemos se parecen mucho a lo que fueron nuestros sindicatos verticales los cuales, cuando fui Senador en 1976-1982, pedí que no se desmantelaran sino que se democratizaran para conservarlos porque, a mi juicio, podían prestar importantes servicios a la agricultura como los que prestan aquellas organizaciones, de las que siempre he sido un gran admirador. No conseguí convencer al entonces ministro Enrique de la Mata.

Francia es el país más conocido en España a estos efectos y en el que más se ha desarrollado el tema de las estructuras verticales, en colaboración con la Administración y para la cogestión de la política agraria. Ello se debe al gran auge del sindicalismo agrícola, concretamente de la FNSA francesa que asume el monopolio de la representación profesional, del mismo modo que en Alemania federal el **Deutscher Bauernverband** agrupa al 98 por 100 de los agricultores; en España, por el contrario, la afiliación es muy floja y existen varios sindicatos por lo que el contraste es evidente y ello explica la debilidad de nuestro asociacionismo agrario en general y concretamente de las OIA. (Sobre las Organizaciones profesionales en la Europa comunitaria v. Díaz Pintos "Las organizaciones europeas de la agricultura y su actividad, RDAA, núm. 3-4, 1986, p. 36).

El primer marco general francés fue la Ley de 1964 sobre Economía Contractual agraria, muy similar a la española de Contratación de Productos agrarios de 1982 (18 años de retraso...). La Ley de OIA fue dictada en 1975 (27 años antes que la nuestra...). Sobre la misma v. Amat Escandell, que dice: "la legislación española sobre contratación de productos agrarios como medio de regulación del mercado, en RDAA, núm. 8 abril-junio 1987, p. 7. El autor señala que la integración vertical, salvo en EE.UU. y Gran Bretaña donde se conoce desde hace más de medio siglo, en el resto de Europa y en Iberoamérica no aparece propiamente hasta después de la Segunda Guerra Mundial) y el 1 de febrero de 1995 se ha publicado la Ley de Modernización de la agricultura que trae nuevos impulsos para la organización vertical como lo veremos, (nosotros hemos hecho, en cambio, una Ley mucho más modesta de modernización de las explotaciones agrarias, la Ley 19/1995 de 4 de julio). (En esta exposición he seguido a las autoras arriba señaladas). La conclusión es obvia: resulta muy importante y nada fácil el camino que España tiene que recorrer para ponerse a la altura de sus competidores europeos y de fuera de Europa, pero es absolutamente indispensable que nos acerquemos a ellos para competir; de ahí que me haya parecido tan importante la iniciativa del profesor Herrera de convocar este Congreso.

La más reciente Ley americana, oficialmente llamada

Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996 se ocupa asimismo de las OIA para promover el comercio exterior (Sec.204). Por otra parte, el Secretario de Agricultura puede emanar Ordenes para la Promoción, Investigación y Actividades de Información relativas a productos agrarios y alimentarios (*agricultural commodities*). En la Sección 514 se regula esta materia con mucho detalle; empezará por crearse un Consejo (**Board**) representativo y sus disposiciones afectarán a todos los productores de un determinado producto así como a los primeros transformadores del mismo. Lo interesante es que esta creación se decide por el Secretario aunque pueden pedirlo los interesados.

Se observará que esas OIA no entran en la materia de precios. Pues bien, a esta misma conclusión estamos llegando en la Europa comunitaria. El Derecho de la Unión no ha mostrado nunca entusiasmo por las OIA sino que las ha visto con desconfianza ya que una Sentencia de 1989 del TJCE contra UNILET (Interprofesional para hortalizas Transformadas) ha excluido definitivamente la posibilidad de fijar un precio mínimo nacional en los acuerdos interprofesionales. (Citada por las autoras en el trabajo reseñado anteriormente).

Las autoras dicen que "los procesos de concentración, globalización y europeización de la industria y la distribución están en cierta medida haciendo tambalearse los fundamentos de las OIA francesas ya debilitadas por su exclusión de la intervención en los mercados... el creciente dominio de la gran distribución sobre el conjunto de las filières reduce el poder de las interprofesiones, casi todas construidas en torno al binomio producción-transformación. El modelo parece estar en crisis pero nadie duda de que sin él, la adaptación de cada una de las fases a los cambios que vienen y el mantenimiento de los productos franceses en el nuevo marco de competencia definido por el Mercado Único sería mucho más difícil". Según ellas "con un fuerte apoyo del Estado (financiero y legal) y con un gran consenso dentro de los sectores, dota la OIA a los sectores productivos o filières de una gran eficacia global, basada en instrumentos estadísticos para conocer los mercados y su evolución, en una gran agilidad para responder a las nuevas demandas, en medios para financiar una investigación aplicada de interés para todos los agentes, en una gran capacidad para difundir las innovaciones a lo largo de la cadena, en un enorme desarrollo de las políticas de promoción y búsqueda de nuevos mercados y en un cauce de diálogo permanente ... (Trabajo cit. p.36 y p.39. Sobre el tema v. L'orvellec "¿Qué futuro tiene la interprofesión en Francia?", en RDAA, núm.10, abril junio 1990, p.50, donde se plantea la posición del Derecho comunitario y las dificultades que ello comporta para el desarrollo en Francia o en cualquier otro país de la interprofesión, cuya exposición en extenso escapa a mi encargo de hoy).

VI.- POLÍTICA DE ESTRUCTURAS PRODUCTIVAS Y POLÍTICA DE COMERCIALIZACIÓN. INTERACCIONES

La Conferencia de Stresa, celebrada en 1958 para fijar las orientaciones de la PAC señaló que tanto las normas de política estructural como las de producciones y precios debían actuar armónicamente en busca de las finalidades del art.39. En efecto, las interacciones entre las dos resultan evidentes; una agricultura muy subvencionada en la fase de producción, por ejemplo mediante ayudas a fondo perdido del 30 por 100 del coste de los invernaderos será más competitiva que otra menos ayudada. Ello explica que ciertas ayudas nacionales sean consideradas inadmisibles por Bruselas en cuanto suponen una distorsión de la competencia que debe existir en el mercado único europeo.

Por el contrario, las normas de la PAC que conceden ayudas por superficie mucho mayores a las tierras de regadío que a las de secano, como es el caso de la reforma McSharry, operada en 1992, han determinado que la iniciativa privada haya puesto en regadío miles y miles de hectáreas, para aprovecharse de tales subsidios que, en principio, se habían previsto para compensar las reducciones en los precios protegidos, algo que trajo consigo aquella reforma con objeto de acercar nuestro

sistema al de los precios internacionales con vistas a la próxima liberalización de los mercados mundiales.

VII.- EL SISTEMA ESPAÑOL DE ORGANIZACIÓN DE LA AGRICULTURA PARA EL MERCADO

1.- LA LEY DE LAS APAS

Me refiero a la Ley 29/1972 de 22 de julio, debida sin duda alguna a la influencia de ejemplo europeos, en especial del francés que desde 1964 reconoció a los "groupements de producteurs" como agentes sociales para la organización de los agricultores con vistas al mercado y también pudo influir el Derecho agrario comunitario, que empezaba a utilizar aquellos grupos donde existían. Hasta entonces se habían reconocido y fomentado en España ciertas "agrupaciones de productores" como la de agricultores cerealistas, pero ahora se daba un paso importante al extender los beneficios al campo de la comercialización. (Blumann cita el Rto. 1075/72 de 18 de mayo de 1972 para los "grupos" en materia de frutas y legumbres. Es el Rto.1360/78 de 19 de junio de 1978 el que constituye el texto de referencia más antiguo, dice en su obra "Politique agricole commune Droit communautaire agricole et agro-alimentaire", Paris 1996, p.422. Podrían citarse a su vez como precedentes de las normas francesas las norteamericanas "marketing orders" y los "boards" típicos de los países anglosajones que concentraban la oferta a efectos de la exportación de productos u organizaban a todos los productores en cooperativas voluntarias sui generis como el "milk marketing board" británico, muy importante y de origen democrático por lo que, tras el ingreso en la CEE de Inglaterra, fue reconocido como legítimo).

Con anterioridad a la Ley, el Decreto 2916/1970 de 12 de septiembre había "ordenado" -como se decía en aquella época- los mercados en origen de productos agrarios, pues el II Plan de Desarrollo Económico y Social había propugnado este objetivo "para una mayor eficacia en la comercialización, mejorando las condiciones en que se realizaban las transacciones en origen, fomentando la concentración y tipificación, potenciando al máximo las relaciones entre los extremos de la cadena de distribución" (Exposición de Motivos). Fue éste el segundo paso en la regulación jurídica de la comercialización, (dejando aparte el caso de los cereales) pudiéndose citar como primero y más importante el de la creación del FORPPA, por Ley de 1968, la cual inauguró en realidad la etapa del nuevo Derecho agroalimentario en cuanto se propuso la armonía entre los intereses de los productores y los de los consumidores, ambas categorías representadas en su Consejo. Si hasta entonces la lucha de tales intereses se dirimía en el Consejo de Ministros a base de arduas polémicas entre los ministros de Agricultura y de Comercio, a partir de esa fecha se ventilarían en el Consejo del FORPPA, por medio de los representantes respectivos de ambos que allí se sentaban.

El terreno estaba pues preparado para la nueva Ley cuyo objetivo era "la concentración y tipificación de la oferta y la autodisciplina voluntaria para los agricultores en materia de producción, almacenamiento y normalización de modo que se obtenga una más coherente oferta en origen de los productos agrarios, de conseguir un autoabastecimiento más regular en cuanto a la cantidad, a la calidad, ritmo de entregas y precios". El medio previsto al efecto era la venta en común de los productos tipificados, para lo que se daban estímulos, selectivamente, sólo para ciertos productos, hortofrutícolas fundamentalmente. (Exposición de Motivos). La palanca utilizada para mover la voluntad de los agricultores españoles, muy poco dados al asociacionismo, estaba representada por el conjunto de ayudas previstas para las APAS: subvenciones, crédito oficial, exenciones fiscales en especial en el impuesto de tráfico de empresas, preferencias, beneficios de la Ley 153/1963 de 2 de diciembre sobre industrias de interés preferente.

La Ley fue desarrollada por el Decreto 1.951/1973, de 26 de julio que contenía su Reglamento General el cual abordó una serie de normas sobre aplicación de ayudas, fondo de

reserva especial, régimen contractual, disciplina e inspección y acuerdos o convenios entre Entidades calificadas que serían de trascendental importancia para la vida y desarrollo de las mismas. También traía el Rto. la enumeración primera de los productos a los que se aplicaría el nuevo régimen, prometiendo su ampliación en el futuro.

Hay que decir que esta legislación española es contemporánea de la comunitaria y en algunos aspectos incluso resulta anterior, ya que la primera regulación de Bruselas será la del reglamento núm.1075/72 de 18 de mayo de 1972, (JOCE L 118 de 20 de mayo) relativo al sector de frutas y legumbres. Tal precocidad se explica porque el ejemplo que seguía nuestro legislador era más bien el francés y en lo de los "mercados en origen" habría que reconocerle cierta originalidad. El texto comunitario de referencia obligada, a pesar de las numerosas modificaciones sufridas, es el reglamento núm. 1 360/78 de 19 de junio de 1978 (JOCE L 166 del 23 de junio de 1978) en el que aparecen señaladas las cuatro condiciones que debían reunir las "organizaciones de productores" (OP), cuyo examen comparativo con la legislación española me parece interesante: a) el origen puramente profesional es el criterio esencial, es decir, que en Europa y por supuesto tampoco en España no cabe que el ministro de turno o el Comisario de Agricultura ordene la creación de una OP; sin embargo, una vez creadas se les dan facultades cuasi reglamentarias y los Estados pueden extender sus normas a los terceros.

b) Los interesados escogen la forma jurídica pero se exige por el Derecho comunitario que la entidad en cuestión tenga personalidad jurídica. En Francia se limita la forma a los casos de cooperativas, sociedades de interés colectivo agrícola y asociaciones de la ley de 1901 de sindicatos agrarios. Este fue el camino seguido por la Ley española que sólo admite a las cooperativas y a las SATs, sus Uniones y también se citaba, lo cual ha quedado obsoleto y nunca que yo sepa se aplicó, a "otras formas asociativas agrarias previstas en el régimen jurídico de la Organización Sindical", (art.2 de la Ley) es decir, sólo a las empresas comunitarias de indudable base profesional, sin ánimo lucrativo, requisito éste de la ausencia de lucro también propio de las norteamericanas según la reciente Ley de reforma y mejora de la agricultura.

c) Se plantea Blumann, para el Derecho comunitario si puede deducirse de lo anterior la exclusión de los terceros para beneficiar a los productores strictu sensu y responde que el reglamento núm.1 360/78 es tolerante: el grupo puede llevar consigo la participación de terceros -industriales, comerciantes y transformadores- pero con la doble condición de que esas personas contribuyan a la realización de su objeto y de que los productores conserven el control del organismo que han creado. (Ob.cit.p.422 y ss., concretamente la última cita en p.424).

La ley española no admite esta participación directa de los terceros, de una cooperativa de industrialización por ejemplo, de modo que yo veo en este punto una contradicción con el Derecho comunitario que ha de resolverse en favor de éste, como es sabido, por lo que seguiremos el criterio expuesto por Blumann. De todos modos, la Ley de 1972 dispuso, en el art.7, que las entidades reconocidas como socios de la OP puedan establecer convenios con empresas que se dediquen a la transformación, industrialización o a la comercialización de productos agrarios y se comprometan a cumplir lo dispuesto en el artículo tercero, apartado cuatro de la Ley, es decir, a acatar "las normas económicas, disposiciones técnicas y directrices de la gestión que se determinen por el Ministerio de Agricultura previo informe de la Organización Sindical", una coletilla esta última típica de toda la legislación de aquel período y que hoy sobra por completo.

Es de gran interés la disposición núm. dos de aquel artículo 7 que estamos citando, en cuanto señala que "el régimen contractual entre las entidades de esta Ley y las empresas indicadas en el apartado anterior, se aprobará por el Ministerio de Agricultura, quien fijará el tiempo de duración del mismo y homologará los compromisos de las partes respecto a la distribución de los beneficios que concede la presente". Y digo que resulta interesante ya que en él aparece, por primera vez a

mi juicio, la idea del "régimen contractual" que regularía más adelante la ley democrática de 1982 sobre Contratación de Productos Agrarios con idéntico requisito de homologación ministerial. La verdad es que toda esta legislación se ha ido desarrollando de un modo progresivo y lógico a lo largo de los años que han transcurrido desde 1970 hasta hoy: agrupaciones de productores -régimen contractual- organizaciones interprofesionales agrarias...

Dire ya en este momento que donde la Ley de 1972 y las disposiciones anteriores o posteriores a la misma hablan de "productos agrarios" hay que considerar hoy que van incluidos los "alimentarios", como consecuencia del planteamiento general que hemos hecho de la sustitución del viejo Derecho agrario y de su terminología por el Derecho agroalimentario y sus nuevas palabras.

d) Siguiendo con la exposición de Blumann, me referiré a la exigencia de que las OP dispongan de un mínimo de atribuciones en cuanto a la determinación y aplicación, por una parte, de "reglas comunes de producción" y, por otra, de reglas de salida al mercado. Entre las primeras cabe citar las normas "en materia de calidad de los productos o de la utilización de prácticas biológicas". Respecto a las segundas, el autor citado se refiere a la concentración de la oferta, la preparación para la venta y la oferta a los compradores al por mayor. Tengo la sensación de que la legislación española no es del todo explícita a estos respectos, por lo que es aconsejable que se tenga en cuenta el Derecho comunitario. (Ver esas cuatro condiciones enumeradas y desarrolladas más que en el texto en Blumann, Ob.cit. p.424).

La Ley de 1972 sigue en vigor. Un Real Decreto, el 280/1988 de 18 de marzo, tras la cita del Rto.comunitario 1.360/1978 del Consejo a que hemos aludido antes y el Rto. (CEE) núm. 2224/1986 de 14 de julio de 1986, así como del Rto. (CEE) núm.559/1988 de la Comisión, de 29 de septiembre de 1988, señala en su art.1 que "podrán ser reconocidas como AP las cooperativas y las SATs que cumplan los requisitos enumerados en el Rto. (CEE) núm.1360/1978 del Consejo y, en particular, los contemplados en los artículos 4, 5 y 6, así como los requisitos previstos en el Rto.núm.559/1988 de la Comisión, extendido ello a sus Uniones por el art.2 y señala los documentos a presentar al efecto, lo cual es interesante.

Este Real Decreto derogó los anteriores sobre determinación de los productos y mínimos exigibles, de modo que el Real Decreto 1706/1984 de 30 de agosto sólo se aplicará en Canarias y en el caso de los productos hortofrutícolas transformados. La Ley 29/1972 de 22 de julio se cita como vigente pero se limitan sus ayudas y se deroga el Real Decreto 2155/1985, de 23 de octubre.

Esa norma que acabo de citar, es decir, el Real Decreto de 18 de marzo de 1988 es la vigente según se deduce de la Orden ministerial de 21 de octubre de 1996 que desarrolló para ese año el régimen de ayudas para promover la constitución de APAS de conformidad con el reglamento (CEE) núm.1360/78 de 19 de junio (LCEur 1978, 175).

2.- LA LEY 19/1982 DE 26 DE MAYO SOBRE CONTRATACIÓN DE PRODUCTOS AGRARIOS

La etapa democrática se caracterizará por un desarrollo de las asociaciones profesionales agrarias de base voluntaria lo que permitía augurar que asimismo se desarrollarían todos los tipos de asociacionismo de base profesional como las cooperativas, las SATs, las Agrupaciones de Productores Agrarios, etc. Sin embargo, tales esperanzas han quedado en parte frustradas debido a la debilidad de nuestro sindicalismo agrario, algo a lo que ya nos hemos referido anteriormente. Por otra parte, al abrirse, sin dudas de ninguna especie, la posibilidad de la adhesión de España a la CEE, se produjo una aproximación legislativa entre España y Europa que resultó ser de especial interés en los aspectos de la comercialización agraria, donde nos hallábamos tal vez más atrasados.

La primera manifestación de todo ello fue la Ley 19/1982 de 26 de mayo de Contratación de Productos Agrarios; antes

de llegar a la regulación de las OIA, el legislador español se contentó con regular de forma sencilla las relaciones contractuales entre las empresas agrarias y las industriales, sometiendo tales acuerdos a la homologación del MAPA, tratándose de productos total o parcialmente destinados a su almacenamiento, conservación, acondicionamiento o transformación industrial y que permitan establecer previsiones cuantitativas o cualitativas durante varios años para su comercialización. Tales productos se determinan por el Gobierno y las Organizaciones Profesionales Agrarias pueden solicitar la correspondiente declaración.

Esas relaciones contractuales se manifiestan de tres formas: acuerdos interprofesionales, acuerdos colectivos y contratos de compraventa de productos, negociados bien colectivamente o bien a título individual. Los primeros son de larga duración, suscritos por las OPAs, los Sindicatos agrarios y las Cooperativas del Campo por una parte y, de otra, por las empresas industriales o comerciales del mismo ámbito con el fin de estabilizar el mercado adaptando las producciones, en calidad y cantidad, a las demandas interior y exterior, fijando los precios y las condiciones, así como las garantías. Se conciben como convenios marco de naturaleza normativa para que, a su amparo, se contrate por los particulares y se les apliquen las ayudas y estímulos legales. Han de ser homologados por el MAPA, a propuesta del FORPPA, para lo cual habrán de contener: las fórmulas de mercado, las reglamentaciones de campaña, las fórmulas para la fijación de precios anteriores a la siembra y, para caso de fuerza mayor, las exenciones de cumplimiento; las garantías mutuas para asegurar éste, las aportaciones económicas a realizar por las partes y las sanciones. A su amparo se harán convenios de campaña. Las relaciones entre las partes se regulan por contratos-tipo homologados.

En ausencia de acuerdos interprofesionales, se estiman acuerdos colectivos los que se establecen entre un grupo de productores y otro de industriales o comerciantes, debiéndose también homologar. Son los llamados contratos agroindustriales y, en definitiva, la Ley de 1982 sirvió para homologar una serie de estos contratos tipo, con el fin de obtener:

a) créditos de campaña, hasta un 30 por 100 de las cantidades objeto del contrato, a fin de realizar pagos anticipados

b) seguros colectivos, favorecidos por la Ley 87/1978 de 25 de diciembre. De alcanzarse el Acuerdo interprofesional ese 30 se eleva a un 40.

c) las empresas de industrialización o comercialización los beneficios de la Ley 152/1963 de 2 de diciembre para la ampliación o mejora de sus instalaciones.

d) prioridad en las actuaciones del FORPPA

Otra norma muy importante es la que impone el arbitraje por árbitros designados por el MAPA.

Esta Ley representó un progreso al fomentar los contratos tipo, pero tuvo dos fallos fundamentales: no contempló la creación de organizaciones interprofesionales ni tampoco la extensión de acuerdos interprofesionales a terceros. En cualquier caso significó un avance importante hacia la legislación de las OIA.

Desde el punto de vista jurídico, el problema más interesante que se ha discutido por la doctrina es el de la naturaleza jurídica de los contratos agroindustriales. Se dijo por Amat Escandell que eran contratos de compraventa, otros hablaron de negocio complejo, Caballero Lozano parece seguir la tesis italiana del apalto o arrendamiento de obra. Por mi parte pienso que habrá de atenderse a cada caso, pero tratándose de los contratos tipo para forrajes, alfalfa concretamente, yo creo que, en el caso del pago de una suma por hectárea, estamos ante un arrendamiento complejo que abarca tanto la tierra como ciertos servicios a prestar por su dueño como la siembra y el riego de las plantas, mientras que en el caso de los llamados contratos por kilos, es decir, cuando el dueño de la finca perciba una suma por cada kilogramo de producto, estaremos ante un contrato asociativo próximo a la aparcería, también complejo, caracterizado porque el dueño

proporcionará la tierra y ciertos servicios. Ni que decir tiene que en ninguno de los dos casos se aplicarán las normas de la Ley de Arrendamientos de 1980, por cuanto ese tipo de arrendamiento complejo debe estimarse excluido de la misma por varias razones. (Para un primer tratamiento de la problemática de esta Ley me remito a la aportación del profesor Amat Escandell al Congreso de Salzburgo del Comité Europeo de Derecho rural, "La legislación española sobre contratación de productos agrarios como medio de regulación del mercado", Septiembre de 1986, en el volumen que recoge todos los trabajos del Congreso, publicado por Peter Lang en Frankfurt-Berna-Nueva York-París, en 1991, p.692. Del mismo autor, "Producción y comercialización de productos florícolas y otros cultivos especiales", Ponencia nacional española presentada al Symposium del Comité Europeo de Derecho rural celebrado en Santa Margherita Ligure, 1988. Interesantes todos los trabajos de ambas reuniones. Mucho más recientemente, se ha publicado el trabajo de Caballero Lozano, "Los contratos agroindustriales en la experiencia española: el problema de su naturaleza jurídica", separata de la Rivista di Diritto agrario, año LXXV fasc.2-1996. Allí puede encontrarse toda la bibliografía sobre la materia).

3.- LA LEY DE LAS ORGANIZACIONES INTERPROFESIONALES AGRARIAS (OIA)

La desembocadura lógica de toda la legislación anterior no podía ser sino la Ley que regulara las OIA que fue justamente la 38/1994 de 30 de diciembre la cual sigue el esquema europeo de considerarlas entes dotados de personalidad jurídica, de naturaleza privada, de carácter voluntario, que agrupan a una serie de organizaciones de actividad productiva, comercial, industria, distribución- en una sola la cual ha de ser reconocida e inscrita por el MAPA tras lo cual puede desarrollar su labor promocional y de calidad, de adaptación de la oferta a la demanda, de mejorar el medio ambiente, de publicidad, pero no de fijación de precios porque ello iría contra la libertad de mercado; éste resultará sin duda influido, pero lo será de modo indirecto y quizá lo más interesante de todo ello sea que las OIA funcionarán como mesas de diálogo donde se resolverán muchos problemas.

Dada la estructura del Estado español de las autonomías, cada una de éstas puede crear las OIA que estime dentro de su ámbito territorial, si bien hasta la fecha sea la vasca la única que cuentan una ley de OIA. En todo caso, las CC.LL. están representadas en el importante Consejo General de las OIA (art.15). Ahora se está ya planteando la cuestión de ampliar las OIA por encima de las fronteras nacionales de los EM de la UE pero esto pertenece a un futuro que no creo esté muy lejano.

El primer problema que se plantea a propósito de las OIA es el de los sectores o actividades o productos a los que se aplican. El art.1.2 de la Ley excluyó a los productos con denominaciones de origen y ello dio lugar un debate agrio y a una oposición a la Ley que motivó el que ni una sola OIA se creara desde 1994 hasta 1996 inclusive. El segundo problema, más peliagudo aún que el anterior, es el de la representatividad y su prueba con respecto a las OPAS que pretenden ostentarla y a estos efectos se hacía también necesaria una reforma que se prometió por la ministra de Agricultura Loyola del Palacio y que acaba de llegar con la Ley 13/1996 de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, en su Disposición adicional primera, donde se ha suprimido el núm.2 del art.1 y se ha aclarado en el art.4, núm.2 en su nueva redacción, la inclusión de los productos agrarios y alimentarios con derecho al uso de denominaciones de origen y específicas, denominaciones e indicaciones de calidad e indicaciones y denominaciones geográficas, considerándolos como sectores o productos diferenciados de otras de similar naturaleza.

El tema de la representatividad se ha reformado para dar entrada a las SATs junto a las cooperativas y por tanto a las OP que como sabemos pueden adoptar una de esas dos formas; realmente fue un olvido o una inadmisible marginación la que la Ley 38 hizo con las OP. Al efecto se ha reformado el art.4, apartado 1, letra b y además se ha atendido en la reforma no

sólo al parámetro de la representación de intereses sino al objeto social para el que la cooperativa o la Sat se haya constituido.

Se ha elevado de categoría al Consejo General de las OIA, en el art.15 con leves modificaciones y se ha reforzado el Registro de las OIA y sus funciones.

Gracias a estas reformas y dado que está hecho un nuevo Reglamento de la Ley 38 cuyo texto se conoce y está a disposición de mis oyentes aun cuando esté concerniente del informe del Consejo de Estado para su vigencia, se ha producido en España un importante movimiento en favor de la constitución de OIA en importantes productos de modo que en este momento hay 15 de los que se sabe que están esperando aquella aprobación y que incluso cuentan en algunos casos con personalidad jurídica: los forrajes, el tabaco, los higos secos, las carnes de calidad, las aves para carne, la pera y la manzana, los huevos, túndidos congelados, cítricos existiendo ya una asociación de intercítricos, el trigo panificable, el sector lácteo que no consiguió en su día su OIA, algunos vinos con denominación de origen y los vinos de mesa, el porcino de capa blanca... Por lo que se refiere a los hortifrutícolas hay que tener en cuenta que el reglamento (CE) 2200/96 del Consejo de 28 de octubre de 1996, la OCM del sector dedica su Título III a las organizaciones y acuerdos interprofesionales y ello habrá de ser tenido en cuenta.

No puedo alargarme más en esta importante materia, sino terminar animando a los agricultores almerienses a que constituyen OIA estudiando desde ahora la cuestión y preparándose al efecto para lo que pueden acudir a las asociaciones de la Ley de 1964 o a la de las sindicales de 1977 aunque estimo personalmente preferible la primera que les permitirá solicitar su declaración de interés general.

Mi conclusión es esta: o nos organizamos los agricultores en todos los aspectos y especialmente en el de la comercialización o nos ganarán la competición otras agriculturas como la americana y la francesa que se están reforzando con vistas a la globalización y liberalización de los mercados internacionales.

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS POR DAÑOS AL MEDIO AMBIENTE.

SUMARIO

- I- Introducción
- II- La responsabilidad de la Administración por el desarrollo de políticas públicas que tengan una incidencia negativa sobre el medio ambiente
 - A.- Responsabilidad de la Administración en vía civil
 - B.- Responsabilidad de la Administración en vía administrativa
- III- La responsabilidad de la Administración por el desarrollo de una política pública protectora del medio ambiente que tenga incidencias negativas sobre bienes de los particulares
- IV- Conclusiones

I- INTRODUCCION.

La Constitución española de 1978 recoge en el art. 45, dentro de sus "principios rectores de la política social y económica", el mandato de restauración y reparación del medio ambiente dañado, tanto a consecuencia de actos de los particulares en ejercicio de sus derechos como de la propia Administración, bien actúe en relaciones de derecho público como de derecho privado; este control administrativo que corre a cargo de los tribunales se hace bastante explícito en el art. 106,2 Constitución¹ (en adelante CE) que se refiere a las lesiones causadas por ésta a los particulares en cualquier bien o derecho (entre ellos podría incluirse el derecho al medio ambiente), refrendado a su vez por el art. 33,3 CE que estipula el derecho a una indemnización favorable a todo aquél que se vea privado de sus bienes y derechos por causa justificada de utilidad pública o interés social (un supuesto de expropiación).

Como se puede ver, y relacionando todos los artículos mencionados, la CE reconoce que la Administración puede responder por posibles perjuicios arrojados en los bienes y derechos de los particulares (se incluiría aquí el derecho a un medio adecuado al que todos tenemos derecho y el derecho de propiedad que puede también recaer sobre bienes medioambientales), pudiendo incluirse en este supuesto tan general no sólo los provocados con ocasión de obras públicas que persigan la protección del medio natural, sino también los ocasionados indirectamente por actividades públicas de otro tipo; en ambos, al particular se le reconoce un derecho a una indemnización que en muchas ocasiones es difícil de alcanzar y de materializar en la práctica.

A raíz de la constitucionalización del instituto de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, es necesario dejar claro que a parte de éste existen otros métodos de protección del medio ambiente desde el punto de vista administrativo², que es el aquí nos interesa, a saber:

1- **Preventivos:** Son los que deben priorizarse porque atajarían el problema antes de su aparición y son aquellas medidas que se toman con el fin de evitar la causación de un perjuicio ambiental; entre ellos se encontrarían las licencias y autorizaciones administrativas a obras, tanto públicas como privadas, que se vayan a realizar, la figura de la **evaluación de impacto ambiental**³ y los **planeamientos** (como los Planes de ordenación de los recursos naturales y los Planes Rectores de cada Parque Nacional).

2- **Reparadores o compensatorios:** Se reconoce su existencia ya en el art. 45 CE y no sólo tienen por qué responder a actos ilícitos, sino más bien a la necesidad de compaginar una actuación legal unida a la satisfacción de intereses colectivos que inciden en el medio ambiente (a modo de ejemplo también tendríamos las evaluaciones de impacto ambiental ya que su fin es compatibilizar el desarrollo que implica una obra pública con la defensa del medio natural reparando desde el comienzo de la misma ese posible impacto).

3- **Represivos**⁴: Bien sea por medio de sanciones, extinción de autorizaciones o caducidad de concesiones, incluyéndose también aquí la exigencia de responsabilidad porque de la misma se suele deducir la imposición de una sanción al que incurrió en ella (puede ser civil cuando se rige por normas de derecho privado o administrativa cuando la regulan normas de derecho público). La responsabilidad de tipo administrativo puede ser a su vez: 1º Responsabilidad por incurrir en infracción administrativa y producir daños ambientales, 2º Responsabilidad patrimonial exigida por la Administración a los administrados por daños al ambiente y 3º Responsabilidad frente a la Administración por actividades u omisiones de la misma.

4- **Disuasorios y de fomento o estímulo:** Son los que tienden a fomentar que se respete el medio ambiente, tanto por los particulares como por parte de la Administración y así se

ofertarían toda una serie de medidas que hiciesen pensar a todos los implicados en la contaminación y degradación del ambiente, el cual es mejor cuidar y respetar que dañar y luego pagar por ello (por ejemplo los regímenes fiscales aplicables a determinadas actividades contaminantes).

II- La responsabilidad de la Administración por el desarrollo de políticas públicas que tengan una incidencia negativa sobre el medio ambiente.-

En el derecho español este tema es solventado por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC)⁵ y por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (éste desarrolla ciertos artículos de la anterior ley en lo que concierne al método a seguir para conseguir que la Administración responda por los perjuicios ya causados)⁶, que establecen a lo largo de su articulado las directrices a seguir cuando una Administración Pública ocasiona algún tipo de daño a un particular en el ejercicio de sus funciones. Pero esta LRJAP-PAC distingue dos tipos de responsabilidad administrativa, a saber la responsabilidad en vía civil y en vía administrativa, pues no es lo mismo que actúe en relaciones de Derecho privado que de Derecho Público (a parte, claro está, estaría la responsabilidad penal de la Administración cuando ésta cometiese algún tipo de delito de los prescritos en el Código Penal y que aquí no se estudiará por no ser el tema central del artículo).

A.- Responsabilidad de la Administración en vía civil.-

Aparece expresamente recogida en el art. 144 de la LRJAP-PAC estableciendo que la Administración responderá de los daños que se ocasionen debido a las actuaciones del personal que esté a su servicio y que ésta se exigirá siguiendo los procedimientos de responsabilidad patrimonial que también serán aplicados en los supuestos en que actúe en relaciones de derecho público⁷; también el art. 1,3 del Reglamento de 26 de marzo de 1993 extiende su regulación para determinar la responsabilidad de la Administración en los casos de daños causados a terceros por contratistas si la acción dañosa es consecuencia de una orden directa e inmediata de la Administración contratante o de vicios del proyecto aprobado por la misma y fuera de estos casos se aplicarán las reglas del Reglamento de Contratos del Estado (aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre⁸). Así pues, aunque en puridad no se trate de una responsabilidad patrimonial que nace dentro del tráfico propio de una Administración, como es prestar un servicio público y perseguir objetivos generales, si se está ante una relación de Derecho Privado con lo que se podrían ejercitar acciones civiles, dirigidas a conseguir el resarcimiento por el daño causado (art. 120,1 LRJAP-PAC)⁹.

B.- Responsabilidad de la Administración en vía administrativa.-

No existe sólo un supuesto en el que se pueda exigir responsabilidad económica a la Administración Pública por daños al medio ambiente según el derecho administrativo, sino que se pueden destacar los siguientes:

1) Responsabilidad administrativa por daños causados a bienes de los particulares o de otras Administraciones que forman parte del medio ambiente: Es el supuesto general y viene recogido y regulado por los arts. 139 y siguientes de la LRJAP-PAC y arts. 2 y siguientes del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. Para que la Administración responda por un daño causado a bienes de particulares o de otras Administraciones (por ejemplo cuando ésta debe llevar a cabo una obra pública, como la construcción de una carretera, que ocasione numerosos

daños en bienes de particulares que tengan un claro matiz medioambiental) es necesario que se den una serie de requisitos, a saber:

- El daño causado debe ser "efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas" (art. 139,2 LRJAP-PAC) y además debe ser a bienes de los particulares (o de otras Administraciones); esto quiere decir que el daño debe tener un soporte material que pueda valorarse monetariamente con el fin luego de pedir una indemnización por él, nunca podría ser un daño moral, sino que más bien lo que se exige es que se haya ocasionado a un concreto bien, que tenga una concreción física; además tiene que tratarse de un daño referido a un sujeto en concreto o a un grupo de ellos, pero nunca a una colectividad indefinida o general, no se puede pretender un resarcimiento por un daño que no se haya concretizado en los bienes propiedad de alguien.

Por otro lado, en cuanto a la antijuridicidad del daño, ésta se apreciará siempre cuando se trate de daños causados por actividades prohibidas y desarrolladas con el beneplácito de la pasividad administrativa que el particular no tenga "el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley" (art. 141,1 LRJAP-PAC y art. 2,1, al final del Reglamento) y en el caso de que se produzca por una actividad que tenga licencia administrativa, entonces surgiría el problema de si el particular tiene o no el deber de soportar determinados niveles de contaminación y cuál sería el límite a los mismos, debiendo estarse siempre a cada caso en concreto y a las especiales circunstancias en que se desarrolle.

- También es importante resaltar que la LRJAP-PAC exige que la "lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos" (art. 139, 1 LRJAP-PAC). Esta relación de causalidad¹⁰ que debe existir entre la acción u omisión administrativa y el daño producido es el aspecto de mayor dificultad de apreciación porque en numerosas ocasiones son varios los agentes causantes del mismo y a veces es difícil individualizar a las personas afectadas; ante estos problemas la jurisprudencia contencioso-

administrativa ha establecido unos criterios para ayudar a determinar la existencia o no de relación de causalidad: Nunca se entiende que se ha roto obligatoriamente el nexo de causalidad porque haya habido una participación, incluso culpable, de la propia víctima o de un tercero, aunque si éste se extralimita o desatiende los límites de una autorización sí quedaría roto; también se dice que no se ha roto cuando la causa primera era ajena a la Administración pero la acción administrativa, o su falta, es sobrevenida; y por último, no se rompe el nexo causal cuando la acción u omisión administrativa se limita, en concurrencia con otros elementos, a agravar el resultado dañoso¹¹.

- En cuanto a la indemnización que puede ser exigida por el particular afectado por el daño, ésta debe ser calculada de acuerdo con la legislación forzosa, la fiscal y con otras que sean aplicables al caso (art. 141, 2 LRJAP-

PAC) teniendo en cuenta el día concreto en que la lesión se ha producido efectivamente (art. 141, 3 LRJAP-PAC). Esta indemnización puede ser sustituida por una compensación en especie cuando resulte mejor para conseguir la reparación del daño ocasionado y convenga al interés público, debiendo no obstante existir un acuerdo para ello entre la Administración y el interesado (art. 141, 4 LRJAP-PAC y art. 2, 2 del Reglamento). Como puede verse, y aunque lo que primero y fundamentalmente suele pedir el afectado por un daño causado por la Administración es una indemnización económica, también cabe la posibilidad de que interese más pedir una compensación siempre que se cumplan los requisitos exigidos, y ya expuestos, por la Ley y por el Reglamento estudiados.

2) Responsabilidad administrativa por daños causados a los propios bienes de carácter medioambiental y de cuya

protección se encarga la propia Administración: En principio los particulares no podrían hacer una reclamación indemnizatoria a la Administración porque como bien señala el art. 139,1 LRJAP-PAC ésta sólo tendría lugar cuando se trate de daños a bienes o derechos de los particulares, no recoge el supuesto de que sean bienes tutelados por la propia Administración; sin embargo, si cabría esa posibilidad si la pretensión del particular afectado por la lesión estuviese encaminada, no tanto hacia un resarcimiento económico, sino hacia una compensación en especie, esto es, a la restauración del bien dañado como admite el art. 141,4 LRJAP-PAC.

3) Responsabilidad patrimonial exigible por la Administración a los particulares por daños a bienes de otros particulares o a bienes del dominio público con valor medioambiental: En estos casos la Administración puede exigir la bien sea ordenando la reparación o fijando administrativamente el importe de una indemnización más su exacción tanto si esos daños se causan en bienes demaniales como en bienes no demaniales pero con relevancia medioambiental como en bienes de titularidad privada. No existe una legislación unitaria que regule este tema y lo que impera es la regulación sectorial (tanto estatal como autonómica) que va acotando distintos campos haciendo un estudio detallado y en profundidad: Destacan los supuestos en que se exige una responsabilidad por haberse producido un ilícito administrativo (entre ellos estaría la Ley 5/91, de 5 de abril, sobre Protección de Espacios Naturales del Principado de Asturias (art. 42,2), la Ley Foral 13/90, de 31 de diciembre, sobre Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de Navarra (art.8181), la Ley 29/85 de Aguas y su Reglamento del dominio público hidráulico (arts. 314 a 322), etc.) y aquéllos otros en que no existe tal infracción administrativa (destaca al respecto el Reglamento sobre Evaluación de Impacto Ambiental aprobado por Real Decreto 1131/88 (art. 29). En ambos casos, la Administración podría exigir una indemnización por el daño ocasionado o bien una reparación o una reposición a la situación anterior a la comisión del mismo (cuando ello fuera posible).

4) Daños causados a los particulares (incluso en bienes con valor ambiental) por otros bienes medioambientales sujetos al control administrativo: Se estaría ante el supuesto de un daño causado por ejemplo por una especie de la fauna silvestre protegida a un bien privado de un particular; en este caso la Administración aduce que no debería responder por ello porque la protección de especies es una medida que afecta a todos los ciudadanos y que por tanto es considerada como una carga social que debe ser soportada por todos, a pesar de ello también aquí se debe estar a lo que disponga cada ley sectorial, tanto estatal como autonómica, porque tampoco hay una sola norma jurídica que haga una regulación unitaria al respecto¹².

III- La responsabilidad de la Administración por el desarrollo de una política pública protectora del medio ambiente que tenga incidencias negativas sobre bienes de los particulares.-

Para responder a esta cuestión es necesario diferenciar ante todo lo que es una limitación y un límite porque en ello está el quid de la cuestión: Mientras que un límite es el que contribuye a configurar el contenido normal de todo derecho, una limitación supone restringir las facultades que previamente ya se habían establecido como propias de cualquier derecho. Pues bien, partiendo de esta distinción se puede concluir que en el derecho español cuando la Administración lleva a cabo una actividad protectora del medio natural no siempre ésta puede ser objeto de indemnización y para ello es necesario que se trate de una limitación, en primer lugar, y luego que sea una limitación de tipo expropiatorio, en segundo lugar: el que tenga que ser una limitación con fines expropiatorios quiere decir que debe consistir en una "...privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueran las personas o entidades a que

pertenezcan..." como bien especifica el art. 1,1 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954¹³, esto es que las restricciones generalizadas impuestas a todos los ciudadanos por ministerio de la ley no tienen la categoría de expropiación y por tanto no nace de ellas ningún derecho a pedir una indemnización en favor de los particulares afectados¹⁴. Nunca sería objeto del derecho a pedir una indemnización el supuesto de que por medio de una política de este tipo, que aquí se está comentando, se limitase simplemente todo derecho real que se encontrase en unas circunstancias determinadas, e incluso aunque fuera una limitación si ésta no tuviese rasgos expropiatorios tampoco daría lugar a ninguna indemnización, en todo caso podría surgir el derecho a pedir una compensación por el posible daño sufrido¹⁵. Con todo, se está hablando del criterio general que se viene siguiendo en la normativa jurídica española, lo que no quiere decir que luego cada legislación particular pueda establecer otros criterios distintos en esta materia¹⁶.

IV- Conclusiones.-

1- La Constitución española de 1978, como norma suprema que es de todo el ordenamiento jurídico, reconoce dentro de su articulado que la Administración puede también responder por los daños que ocasione en los bienes y derechos de los particulares, entre ellos al derecho al medio ambiente adecuado al que todos tenemos derecho, bien sea producidos por políticas públicas con claros fines proteccionistas del medio ambiente, como a consecuencia de cualquier otro tipo de actividad pública. Se constitucionaliza el instituto de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

2- Existen diversas medidas tendentes al logro de una buena protección y defensa medioambiental: Preventivas que tratan de evitar la producción del daño; reparadoras o compensatorias que persiguen la compensación del desarrollo de obras que benefician el desarrollo de un país con la protección ambiental reparando, o intentándolo, desde el principio el posible impacto que puedan tener esas obras; represivas que pretenden el castigo del daño ya producido (deberían ser usadas de un modo subsidiario porque mejor es prevenir que no castigar cuando ya es demasiado tarde); y por último, disuasorias y de fomento o estímulo orientadas al fomento del respeto al medio ambiente.

3- A la Administración se le puede exigir responsabilidad patrimonial por daños ocasionados al medio ambiente al desarrollar políticas públicas tanto cuando actúe en relaciones de derecho privado (por ejemplo mediante un contrato con un particular) como en las que son de tipo público y que se rigen por normas de derecho público. Cuando se trate de responsabilidad patrimonial en vía administrativa la LRJAP-PAC no exige que exista culpa o negligencia por parte del agente causante del daño sino que basta que se demuestre que hay una relación de causalidad entre el servicio prestado (o la omisión acaecida), bien sea de un modo normal o no, y la lesión producida, es decir se tiende a objetivar la responsabilidad de la Administración.

4- Aunque la ley que rige el tema de la responsabilidad patrimonial de la Administración sea la LRJAP-PAC, en la práctica ello no quiere decir que exista una unidad legislativa y que esta ley establezca las directrices a seguir en todos los campos jurídicos, y así existen numerosas normativas sectoriales en las que a veces los criterios a seguir son bastante dispares. Por tanto, se debe pretender alcanzar sino una norma general, al menos una legislación sectorial que siga unos parecidos parámetros en esta materia, lo que simplificaría los problemas que a menudo se plantean entorno a la consecución de una verdadera y eficaz responsabilidad administrativa, no sólo por daños al medio ambiente, sino por todo tipo de lesión que se produzca a un particular en el funcionamiento de sus servicios.

Aún hoy en día la Administración suele escabullirse de sus responsabilidades más de lo que sería deseable, haciendo que las relaciones entre ésta y sus administrados sean todavía muy débiles y a veces inexistentes por las trabas que ésta suele poner a la consecución de una claridad y transparencia de sus actividades.

¹Art. 106,2 CE: "Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios".

²REQUERO IBÁÑEZ, J.L.: "El derecho administrativo y la responsabilidad por daños medioambientales", *Rev. Derecho Urbanístico*, nº 141, 1991, pp. 131 y ss.

³VID. LOPEZ GONZALEZ, J.L.: "El Régimen jurídico de la Evaluación de Impacto Ambiental", *Rev. Andaluza de Administración Pública*, nº 4, 1990; JORDANO FRAGA, J.: "La Evaluación de Impacto Ambiental: Naturaleza, impugnabilidad y perspectivas", *Rev. Drcho Urbanístico*, nº 143, 1995.

⁴No puede olvidarse que este tipo de técnicas deben ser usadas de modo subsidiario ya que cuando así se hace estaríamos ya ante la producción del daño al medio ambiente, a veces irreversible, y lo que en verdad se persigue es evitarlo, no perseguirlo ni castigarlo una vez ya ocasionado. De este modo opina JORDANO FRAGA, J.: "La responsabilidad de la Administración con ocasión de los daños al Medio Ambiente", *Rev. Drcho. Urbanístico*, nº 119, 1990, pp. 80 y ss.

⁵BOE, nº 285, de 27 de noviembre de 1992 (correcciones en el BOE nº 311, de 28 de diciembre de 1992, y en el nº 23, de 27 de enero de 1993).

⁶BOE, nº 106, de 4 de mayo de 1993.

⁷Art. 144 LRJAP-PAC: "Cuando las Administraciones Públicas actúen en relaciones de Derecho Privado, responderán directamente de los daños y perjuicios causados por el personal que se encuentre a su servicio, considerándose la actuación del mismo actos propios de la Administración bajo cuyo servicio se encuentre. La responsabilidad se exigirá de conformidad con lo previsto en los artículos 142 y 143, según proceda".

⁸BOE, nº 311 y 312, de 27 y 29 de diciembre de 1975. Actualizado conforme al real Decreto 2528/1986, de 28 de noviembre (BOE, nº 297, de 12 de diciembre).

⁹No sólo la jurisdicción civil sería competente para conocer en este caso, sino también en un supuesto distinto que sería cuando un particular que cuenta con una licencia administrativa en toda regla para realizar una actividad determinada causa daños a otros, el cual también podría ejercitar la correspondiente acción civil; es decir que ni contar con una licencia administrativa exime de la posibilidad de responder civilmente cuando se sobrepasan los límites impuestos por ésta o cuando sin ocurrir esto se causen daños a otros sujetos.

¹⁰MARTIN REBOLLO, L.: "Medio Ambiente y Responsabilidad de la Administración", *Rev. Española de Drcho. Administrativo*, nº 11, 1976, pp. 643 y ss.

¹¹REQUERO IBÁÑEZ, J.L.: "El derecho administrativo...", loc. cit., pp. 167 y ss.

¹²A modo de ejemplo, la Ley 4/89, de 27 de marzo, sobre Espacios Naturales, Flora y Fauna, prevé soluciones para estos casos ya que pueden levantarse las prohibiciones de cazar o matar animales pertenecientes a determinadas especies protegidas cuando de la aplicación de las medidas de protección "se derivaran efectos perjudiciales para otras especies también protegidas" (art. 28,2,c), aunque el levantamiento de esa prohibición queda sujeto a la previa autorización administrativa y el problema vendría cuando ésta no se concediese (a mí entender en este caso se debería reglar algún tipo de medio para que el perjuicio no quedase sin resarcimiento, lo que hasta la fecha aún no se ha recogido en ninguna norma jurídica).

¹³BOE, nº 351, de 17 de diciembre de 1954.

¹⁴GONZALEZ GONZALEZ, O.: "Limitaciones y servidumbres marítimas", *Rev. Drcho. Urbanístico*, nº 117, 1990, pp. 74 y ss. Este autor desarrolla esta idea poniendo diversos

ejemplos, entre ellos la regulación que hace de esto la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (BOE, nº 181, de 29 de julio) que recoge en su Título II una serie de limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar por razones de protección del dominio público marítimo-terrestre, pues bien este autor especifica que no todas las limitaciones recogidas en este título lo son ya que entre ellas hay numerosos límites al derecho de propiedad de los predios anexos a las orillas del mar.

¹⁵Así en la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas (BOE, nº 189, de 8 de agosto), en su art. 102 se conceden ayudas a quienes "procedan al desarrollo, implantación o modificación de tecnologías, procesos, instalaciones o equipo..." que contribuyan a una protección y mejor consumo y uso del agua; otro ejemplo de una ley en la que se prevé el derecho a pedir compensaciones cuando se esté ante un límite, que no una limitación, es la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico (BOE, nº 309, de 26 de diciembre) que en su art. 11 establece una serie de compensaciones por límites en beneficio de la atmósfera.

¹⁶ARRIBAS BRIONES, P.: "La indemnización por las limitaciones a la propiedad recogidas en los catálogos urbanísticos", *Rev. Drcho. Urbanístico*, nº 122, 1991, pp. 42 ss; MERELO ABELA, J.M.: "Régimen indemnizatorio en el vigente texto refundido de la Ley del Suelo", *Rev. Drcho. Urbanístico*, nº 130, 1992, pp. 29 y ss; BOQUERA OLIVER, J.M.: "La limitación de la Propiedad Urbanística según la Constitución", *Rev. Drcho. Urbanístico*, nº 118, 1990, pp. 63 y ss.

EL DERECHO AL SUPLEMENTO DE TRIGO DURO: ANTECEDENTES Y NATURALEZA JURIDICA, CON ESPECIAL REFERENCIA A SU CARACTER PERSONAL

EMILIO VIEIRA JIMENEZ-ONTIVEROS
Abogado

DICTAMEN

I.- ANTECEDENTES

"Los objetivos de la política agrícola común serán:

...b) Garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajen en la agricultura."

Art. 39.b) del Tratado de Constitución de la C.E.E.

Cuando nace la CEE, ésta está integrada por países que pocos años antes han sufrido una devastadora guerra mundial, constituyendo, por ello, un continente hambriento.

Esa era la causa por la que la Política Agrícola Común (PAC) apostó por aumentar y mejorar las producciones agropecuarias continentales a través de un sistema de apoyo a la producción, que se traducía en subvenciones según cosecha.

Los últimos años han supuesto para Europa, y en concreto, para la C.E.E. un descenso en el número de nacimientos y, por tanto, una disminución de habitantes. La ingesta de alimentos "per capita" se ha estancado, y en el caso de algunos cereales ha llegado a decrecer. Sin embargo, para el productor básico de esos alimentos, el agricultor o ganadero, la única forma de aumentar sus ingresos, e ir manteniendo su capacidad adquisitiva, ha sido la de producir más y mejor. El ya viejo sistema de incentivar la producción, garantizando precios mínimos, suponía todo un acicate para lograr cada vez mayores cosechas, modernizar sus explotaciones, y, en definitiva, ser mejores agricultores.

A la vez, el sector agro-ganadero ha venido sufriendo un radical cambio desde primeros de siglo. Así, países como Francia o Alemania han visto disminuir vertiginosamente el número de agricultores y ganaderos, y España, si bien no en igual medida (quizás por su menor industrialización), no ha sido una excepción. Las explotaciones se han hecho intensivas, pero ello ha acabado produciendo un problema de excedentes y un constante ataque por parte de organizaciones medioambientales, que entienden el sistema intensivo de producción profundamente dañino para la tierra y el medio que la rodea.

La intensificación de explotaciones, con su aumento de producción y el descenso de consumidores, la producción de excedentes y el sistema de subvenciones han producido unos efectos indeseables en el sistema de Política Agrícola de la

C.E.E., cuales son unos costes tremendos (absorben dos tercios del presupuesto comunitario), en los que entran los de almacenaje e intervención, y unos excedentes que alcanzan el récord de todos los tiempos, fundamentalmente en carne de vacuno, productos lácteos y cereales. La Comunidad tiene que desviar esos excedentes a exportación, pero tiene que hacer frente a precios mundiales que se encuentran muy por debajo de nuestros precios internos, lo cual se compensa con las subvenciones a la producción. Ello vuelve a producir una tremenda quiebra en los presupuestos comunitarios, y además, provoca problemas con nuestros competidores comerciales, sobre todo con Estados Unidos, Australia y otras potencias agrícolas, que acusan a Europa de competencia desleal. Las luchas contra los productores de fuera de nuestras fronteras cristalizan en el G.A.T.T., especialmente la Ronda de Uruguay.

¿Cuál es la respuesta de la C.E.E. a estas demandas exteriores? El Plan McSharry, cuya redacción oficial reconocida por la Comisión se centra en el llamado COM (91) 100 final, y que podemos resumir de la siguiente forma:

- Hay que reformar la P.A.C. porque la producción agraria ha crecido a un ritmo que se aleja progresivamente de la capacidad de absorción del mercado, lo cual ha provocado una costosa acumulación de existencias (3.700 MECUS) para 1991.

- La política de contención del gasto y de la producción parece que dieron resultado en 1988 y 1989, pero en 1990 produjo justamente el efecto contrario. Los stocks han aumentado, las previsiones de consumo han sido negativas y los gastos se han visto, y se verán, aumentados.

- El sistema de protección al producto ha conducido a los excedentes y al deterioro del entorno natural como consecuencia del productivismo, que también ha provocado una concentración de las producciones. De hecho, el 80% de las ayudas del FEOGA se destinan al 20% de los agricultores, cuyo poder adquisitivo ha mejorado muy poco, mientras que el gasto agrario aumenta sin cesar.

- La política de los estabilizadores no ha supuesto una reforma profunda. Las medidas de compensación no han desempeñado más que un papel marginal por su escasa aplicación y eficacia.

El Documento McSharry establece que la nueva P.A.C.

deberá tener los siguientes objetivos:

1.- Mantener el número suficiente de agricultores en las tierras, con el fin de preservar el medio ambiente, el paisaje milenario y la agricultura familiar.

2.- Reconocer el doble papel del agricultor como productor y como protector del medio ambiente.

3.- Fomentar otras actividades en el medio rural distintas de la agricultura, con el fin de mantener la población y la economía de las zonas rurales.

4.- Conseguir el equilibrio de los mercados mediante el control de la producción, con el fin de evitar acumulaciones de existencias. Así, la Comunidad da prioridad al fomento de la extensificación de la agricultura, que permite un respeto al entorno natural y la producción de alientos de calidad.

5.- Reconocer las relaciones internacionales de interdependencia y mantener la presencia de la Comunidad en los mercados internacionales, con una política que garantice la competitividad de la agricultura comunitaria, que estimule el consumo y desarrolle producciones agrarias con fines de alimentarios.

6.- Mantener, si bien corrigiendo los excesos, los principios fundamentales de la P.A.C.: Unidad de Mercado, Preferencia Comunitaria y Solidaridad Financiera.

7.- Incluir en las organizaciones de mercado medidas de ayuda directa basadas en la superficie o en el número de cabezas de ganado.

8.- Se anuncia el ligamen entre retirada de tierras, reforestación y jubilación anticipada.

II.- LA REFORMA DE LA P.A.C.: UNA VISION DE CONJUNTO.

Para tener una visión de conjunto de la PAC, nada mejor que hacer un cuidadoso estudio de la exposición de motivos del Reglamento (C.E.E.) del Consejo 1765/92, que si bien está destinado a la reforma de la O.C.M. de las herbáceas, es toda una declaración de intenciones comunitaria sobre lo que debe ser la P.A.C.

Comienza la Exposición de motivos planteando la causa de la reforma: la necesidad de considerar un mayor equilibrio del mercado. Para ello deberá crearse un nuevo régimen de apoyo, y la mejor forma de conseguirlo será aproximar los precios comunitarios de determinados productos herbáceos a los del mercado mundial y compensar las pérdidas de ingresos causadas por la reducción de precios institucionales mediante un pago compensatorio a los agricultores.

Las ayudas a la agricultura deberán limitarse a las superficies sembradas de cultivos herbáceos o ya previamente retiradas en el viejo plan de retirada voluntaria de tierras (de escasa o nula aplicación en España).

La aplicación del nuevo Plan, de la nueva P.A.C., será a partir de la campaña de comercialización 1993-1994. El abismo existente entre los burócratas de Bruselas y el agricultor y ganadero español, y, suponemos, europeo se puede comprobar en esta forma de poner en funcionamiento el plan: el agricultor nunca habla de campañas de comercialización, sino de cultivo. Para hacernos una idea, la campaña de comercialización 1993-1994, es la de cultivo 1992-1993, es decir, la que estamos viviendo hoy día, en que se prepararon las tierras e incluso se sembraron en el Otoño-Invierno de 1992, y se recogerán las cosechas en 1993.

A continuación se expresa una idea en la Exposición de Motivos tan real como hipócrita: acogerse o no al sistema de la P.A.C. es totalmente voluntario, y será de aplicación a las explotaciones ya existentes. Decimos hipócrita porque la nueva P.A.C. es tan voluntaria como comer o no todos los días: nadie en sano juicio prescindiría de las medidas de la P.A.C., sencilla y llanamente porque esta Política produce una caída tal de precios que sin las subvenciones se produciría la ruina total de agricultor.

Las ayudas se entregarán según las "características estructurales específicas que influyen en los rendimientos", o sea, en virtud de los rendimientos regionales. Para ello, cada

Estado miembro elaborará un Plan de Regionalización basándose en criterios objetivos, y estableciendo un rendimiento medio uniforme de cereales, y en un período determinado, estableciéndose la necesidad de crear un procedimiento específico a fin de examinar esos planes a escala comunitaria.

Seguidamente, en una breve reseña, se hace constar la consideración de que el maíz debe tener un tratamiento diferente al del resto de los cereales, como así es. Ello ha conducido a dividir las explotaciones en tres clases: secano, riego y maíz.

Para calcular los pagos de las subvenciones, se establecerá un precio medio por tonelada, que se multiplicará por el rendimiento medio de cada región productiva.

Luego, el texto salta (es tremendamente asistemático) al trigo duro, para el cual dicta una sentencia de muerte, al reconocer que la actual política respecto de dicho cultivo está encaminada al abandono de la producción. El trigo duro es el que se destina a la confección de pastas, frente al blando de planificación, y es de casi exclusivo uso en algunas regiones de la Comunidad. En España solamente se ha venido cultivando tradicionalmente en Andalucía, Navarra y las provincias de Badajoz, Burgos, Zamora, Toledo, Salamanca y Zaragoza, zonas en las que deberá abonarse un pago compensatorio de los cereales a los productores de trigo duro. Con ello se pretende compensar a estos cultivadores de las pérdidas de ingresos que va a suponer aplicar al trigo duro los precios de los demás cereales. Estamos ante el célebre "cupó del trigo duro", del que ya hablaremos.

A continuación, el texto legal hace referencia a las oleaginosas (girasol, soja, nabina y colza, es decir, semillas productoras de aceite), para establecer que para el cálculo de sus pagos compensatorios será necesario establecer un precio de referencia, una cantidad de referencia comunitaria, un método de cálculo y las medidas correctoras adecuadas. La aplicación concreta de toda esta palabrería la veremos en el artículo 5 del Reglamento que estamos estudiando.

Luego, y repetimos, con total falta de sistema, la C.E.E. hace referencia a que las situaciones de España y Portugal hace obligado un ritmo de aplicación de la P.A.C. diferente al del resto de Europa.

Seguidamente surge la figura del "pequeño productor", que es el que tiene una explotación de superficie equivalente a una producción de hasta 92 Tm de rendimiento medio de cereales, pero teniendo en cuenta que también aquí se utilizarán los Planes de Regionalización a efectos de determinar quiénes son pequeños agricultores.

Esa determinación será importante, ya que el resto de agricultores, si quieren acogerse al "voluntario" sistema de ayudas deberá dejar en barbecho un 15% (12%) de sus tierras dedicadas a cultivos herbáceos, teniendo en cuenta una serie de precisiones. Estas tierras abandonadas deberán serlo de forma rotatoria, si bien se prevé un sistema de abandono fijo, pero siempre superior al 15% (es de cinco puntos porcentuales más, siendo en origen del 20%, pero actualmente sólo del 17%). Las tierras abandonadas tendrán una subvención equivalente a la ayuda compensatoria definitiva por hectárea para los cereales, calculada a nivel regional. Además, las tierras dejadas en barbecho deberán cumplir con ciertas normas medioambientales, aparte de que podrán ser sembradas con cultivos no destinados al uso humano o animal (los "barbechos industriales"), conservando, naturalmente, la subvención. Los pequeños agricultores no estarán obligados a abandonar sus tierras, aunque esta teórica ventaja se verá "compensada" por la persecución a que se van a ver sometidos, gracias a un reciente descubrimiento de los burócratas de Bruselas: las explotaciones grandes son más rentables que las pequeñas, ya que los costes relativos son menores.

Finalmente, se deja bien claro que no todas las tierras pueden acceder al sistema de ayudas, sino solamente las que se hayan venido cultivando previamente (más solamente desde antes de Diciembre de 1991), o las que se hubieran acogido en su momento al sistema de abandonos voluntarios.

Termina el Legislador haciendo una extraña, imprecisa y fuera de lugar referencia a la colza, para considerar necesaria

una política de calidad con respecto de este cultivo.

III.- REFORMA DE LAS HERBACEAS.

La reforma de las herbáceas, es decir, cereales oleaginosos y proteaginosos, gira alrededor de tres conceptos fundamentales: la reducción de precios, las ayudas por hectárea y el abandono al cultivo del 15% (hoy 12% rotatorio, y 17% fijo) de las tierras destinadas a esos cultivos herbáceos. Con ello se persigue un fin importante: obligar al agricultor a extensificar los cultivos, a reducir sus cosechas, e introducir en el espíritu del agricultor la indiferencia por la magnitud de su cosecha, en el preciso momento en que la subvención llegará sea cual sea el resultado de su trabajo. La reducción de los precios obligará al agricultor a reducir costes, y, habida cuenta que le dará igual qué cosecha obtendrá, empezará por dar menos labor a la tierra, utilizará menos abonos, y menos fertilizantes. Así se obtiene un resultado más: la mejor conservación del medio, ahora a salvo de las agresiones de los productos fertilizantes, además de solucionar el problema de los excedentes. Esta teórica perfecta construcción tiene consecuencias viciadas de raíz, pues, como veremos, la vida del hombre no se reduce a magnitudes macroeconómicas, y la reforma de la P.A.C. ataca a los cimientos de una forma de vivir milenaria, sin importarle los resultados.

III. 1.- Los pagos compensatorios.

III.- 1.1. Generalidades.

Dice el artículo 2 del Reglamento C.E.E. 1765/92 del Consejo que los productores comunitarios de cultivos herbáceos podrán solicitar un pago compensatorio, que se fijará en una cantidad por hectárea y diferenciado por regiones. Las subvenciones de la C.E.E. para compensar el descenso de los precios oficiales se realizará a partir de este Reglamento por hectáreas, y no por kilos, como se había hecho hasta el momento. Así se abandona la política de fomentar la producción, dando un giro radical a las pretensiones de la Comunidad: ya no es importante producir más y mejor, sino no producir, evitando así el fantasma de los excedentes. Además el pago de las subvenciones se hará dividido por regiones, según la productividad de éstas, como veremos.

El artículo 2 sigue diciendo: "El pago compensatorio será concedido por una superficie que esté sembrada de cultivos herbáceos, que haya sido retirada de conformidad con el artículo 7 del presente Reglamento, y que no sobrepase una superficie básica regional". Hallamos ahora dos cuestiones más, de gran importancia: el abandono y la superficie máxima garantizada. No obtendrá subvenciones aquél que no abandone parte de sus tierras destinadas a los cultivos herbáceos, con las excepciones que veremos, y siempre que no sobrepase una cantidad máxima que se establecerá para las regiones de producción. Así, en España se estableció una superficie máxima garantizada de 1.411.000 Has. para el girasol. En el supuesto de que se sobrepase dicha superficie máxima en siembra de girasol, las subvenciones se verán minoradas en la misma proporción, además de producirse, para la campaña siguiente, un abandono de tierras complementario, en la misma proporción en que se sobrepasó la superficie máxima garantizada. Podría llegarse, de hecho, a la subvención 0, cuando se doblase la superficie máxima garantizada, posibilidad que, desgraciadamente, es real.

A lo anteriormente expuesto debemos añadir que ninguna parcela podrá ser objeto de más de una solicitud de pagos compensatorios, dentro de la misma campaña de comercialización. Además, el pago de cereales y el del sistema simplificado podrá concederse a superficies de más de 0.3 Has, y en las que las parcelas de cultivo supere unos mínimos establecidos por cada Estado miembro (Art. 4.3 del Reglamento C.E.E. 2.780/92). En España, esas superficies mínimas son:

- Pequeños productores acogidos al sistema simplificado: 0.3 Has.
- Para los demás productores, las solicitudes deberán

referirse al menos a 0.3 Has. para cada grupo de productos (cereales, oleaginosas, proteaginosas...)

- Para retirada de tierras, la superficie mínima será de 0.3 Has, con una anchura mínima de 20 metros, salvo cuando constituyan parcelas únicas con límites permanentes.

Existen dos sistemas en el pago compensatorio: el general y el simplificado, para pequeños productores (artículo 2.5 del Reglamento 1.765/92). La diferencia fundamental es que en el primero de ellos, el abandono del 15% (hoy 12%) de la tierra es requisito "sine qua non" para obtener el pago compensatorio, mientras que en el sistema simplificado queda al arbitrio del agricultor abandonar o no.

Damos ahora un salto, y nos fijamos ahora en el artículo 9 del Reglamento 1.765/92, que dice que "no podrán solicitarse pagos compensatorios [...] respecto de las tierras dedicadas a pasto permanente, cultivos permanentes, bosques o usos no agrícolas el 31 de diciembre de 1991". A la luz del Anexo único del Reglamento 2.780/92, debemos considerar pastos permanentes las "tierras excluidas de la rotación de cultivos, consagradas permanentemente (durante un plazo igual o superior a cinco años) a la producción de cultivos herbáceos, ya se trate de plantas herbáceas de siembra o naturales", y cultivos permanentes como aquellos "no sometidos a rotación de cultivos, exceptuando los pastos permanentes, que ocupan las tierras durante un plazo igual o superior a cinco años y producen cosechas repetidas. Con esta limitación, se ha evitado que por parte de los agricultores se procediera al levantamiento de olivares, tierras de monte, frutales, o tierras de pastos tradicionales, con la esperanza de obtener una subvención de incierto futuro. La medida, si bien ha podido no ser popular en algún sector, supone, desde nuestro punto de vista, una agradable bocanada de racionalidad en una reforma tan absurda como la que estudiamos, puesto que sin este artículo se habría producido un efecto no deseado, como sería el de la multiplicación de tierras de labor, y la práctica desaparición de cultivos de los que la C.E.E. es deficitaria.

El artículo 10 del mismo cuerpo legal sigue determinando condiciones para el acceso a los pagos compensatorios. Así, en su punto 2 ofrece dos nuevas condiciones para poder beneficiarse de las ayudas: haber sembrado la simiente y haber presentado una solicitud antes del 15 de Mayo anterior a la cosecha en cuestión. el punto 3 añade que dicha solicitud deberá ir acompañada de las referencias que hagan posible identificar las superficies en cuestión, especificándose las superficies de cultivos herbáceos y las dejadas sin cultivar.

Quedan en el aire diversos aspectos generales de los pagos compensatorios, que el Reglamento 1.765/92 regula solamente de pasada, previendo, este mismo texto legal su propio desarrollo en su artículo 12, al anunciar Reglamentos que deberán tratar de los siguientes aspectos:

- Establecimiento y control de superficies básicas regionales.
- El establecimiento de planes regionales de producción.
- La determinación del importe y el pago de la ayuda compensatoria.
- La superficie mínima que debe cultivarse.
- Sistemas de control.
- Requisitos de retirada de tierras.
- Barbechos industriales.
- Controles del sistema simplificado de ayudas.
- Efectos de los cambios de propiedad y tenencia sobre la aplicación de la P.A.C.

De todos ellos, el único que falta es de los efectos en el sistema de los cambios de dominio y posesión, que solucionaría, numerosos problemas.

III.1.2.- El pago compensatorio de los cereales.

a) Los cereales en general.-

¿Cómo se calcula el pago compensatorio para la generalidad de los cereales? La respuesta la hallamos en el artículo 4 del Reglamento C.E.E. 1.765/92. En su punto 1 dice que el pago compensatorio por cereales se calculará

multiplicando la cantidad básica por tonelada por el rendimiento medio cerealista determinado en el plan de regionalización para la región de que se trate. Para el maíz se podrán utilizar rendimientos particulares para este cultivo.

Deberemos entender como cereales los enumerados en el Anexo I de definición de productos del Reglamento 1.765/92. Así, entrarían en este género el trigo duro (para hacer pastas), el trigo blando (de panificación), morcajos y cantillones que no sean trigo duro, centeno, cebada, avena, maíz, sorgo para grano, alforfón, mijo y alpiste, y todos los demás cereales, como el triticale, por ejemplo, menos el arroz.

A fin de obtener el pago compensatorio, el Reglamento C.E.E. 2.780/92 de la Comisión de 24 de Septiembre, prevé en su artículo 4 que, a los efectos de aplicación del apartado 2 del artículo 10 del Reglamento 1765/92, en el que se establecen las condiciones para beneficiarse de las ayudas de la Comunidad, una superficie de cereales deberá estar totalmente sembrada con arreglo a las normas locales reconocidas y deberá haber sido conservada al menos hasta el comienzo de la fase de floración en condiciones normales de crecimiento.

Esta redacción plantea algunas dificultades de interpretación. Así nos preguntamos cuáles son las normas locales reconocidas de siembra o cuáles son las condiciones normales de crecimiento. En cuanto a la primera cuestión, en los hechos no se han plantado problemas, ya que esas "normas locales de siembra" no son sino las costumbres locales, fuera de las cuales los agricultores no se mueven, ya que la forma de cultivar no ha venido impuesta por mero capricho, sino por la clase de tierra, la climatología, el tamaño de las fincas o los productos sembrados.

En segundo lugar, las condiciones normales de crecimiento si ofrecen mayores dudas, ya que lo que para otras zonas de Europa puede resultar evidente, aquí no lo es tanto. Así nos preguntamos si una situación de sequía es, en Andalucía Occidental, una condición normal de crecimiento. Desgraciadamente, las sequías aquí son más frecuentes y forman más parte de nuestra vida de lo que desearíamos, cosa que no ocurre en el Norte de Italia o en Gran Bretaña. Sin embargo, ni la C.E.E. ni nuestras autoridades agrícolas son capaces de afinar más en sus conceptos, lo cual crea situaciones de incertidumbre entre los destinatarios de las normas que estamos estudiando.

En el mismo Reglamento se regula qué hacer cuando la superficie sembrada está parcialmente arbolada, debiéndose, en tal caso, corregirse la superficie en proporción al número de árboles presentes, según las normas habituales de cada Estado miembro. Aquí, el Ministerio de Agricultura ha establecido en la Orden de 11 de Febrero de 1.993, por la que se regula el procedimiento para solicitar las ayudas "Superficies", que deberá reducirse del total de la parcela el doble del diámetro de la sombra de los árboles en su época de máximo crecimiento. Esta solución será de aplicación a la generalidad de los cultivos herbáceos. Dudamos mucho de la habitualidad de esta norma en España, y creemos que el Ministerio de Agricultura ha pecado ciertamente de arbitrariedad al establecer esta solución.

Finalmente, decir que los pagos de las subvenciones, que representan el término del proceso, se realizarán para los cereales entre el 16 de Octubre y el 31 de Diciembre, incluidos pequeños productores acogidos al sistema simplificado y el trigo duro. Para el caso de cobros indebidos, bien de subvenciones completas, bien de anticipos de oleaginosas, el artículo 8.3 de la Orden del Ministerio de Agricultura de 11 de Febrero de 1.993 se determina que deberán desenvolverse dichas cantidades incrementadas con el interés de demora en función del período transcurrido y del tipo determinado por la Ley de Presupuestos del Estado para 1.993. No se dice nada, sin embargo, de los intereses que debería pagar el SENPA o las Comunidades Autónomas cuando se retrasen en el pago, lo cual tampoco debe sorprendernos, viniendo de quien viene la norma.

VI.- EL TRIGO DURO.-

Pasamos, por fin, al objeto del presente informe, aunque,

a nuestro entender, no es posible su entendimiento sin la previa explicación de los extremos anteriores.

El Reglamento 1765 especifica que se concederá un suplemento del pago compensatorio de cereales para las superficies sembradas de trigo duro en las zonas tradicionales de producción que figuran en el Anexo II, y que, en el caso de España, ya han sido citadas con anterioridad. Ese suplemento se calculará en función del número de hectáreas que hayan estado sembradas de trigo duro y hayan podido optar a la ayuda en las campañas de comercialización 1.988/89, 1.989/90, 1.990/91 o 1.991/92, una de las cuales deberá elegir el agricultor, a fin de fijar el suplemento al cual tiene derecho. El establecimiento de estas campañas supuso un verdadero trauma para los agricultores de trigo duro españoles, ya que, sin previo aviso, fue eliminada la campaña de comercialización 1.992/93, es decir, la cosecha de 1.992. Sin embargo, y con posterioridad, el Reglamento CEE reguló la posibilidad de que, además, se tuviera en cuenta esa campaña:

"... en pro de la equidad, procede disponer que los productores españoles puedan tener en cuenta esa campaña".

Así, el artículo 1 del Reglamento CEE 364/93 del Consejo modifica el apartado 3 del artículo 4 del Reglamento 1765/92, introduciendo el siguiente párrafo:

"No obstante, también podrán tenerse en cuenta:

- en España, además de las campañas mencionadas en el párrafo primero, la campaña de comercialización 1.992-93, siempre que la superficie total elegible no supere 550.000 hectáreas".

Esta modificación se ha visto a su vez modificada recientemente, pues la superficie total se ha visto aumentada hasta 570.000 Has.

Como vemos, el pago de la ayuda está dividida en una cantidad básica, a entregar a todos los cultivadores de trigo duro, y que es común con los otros cereales, y además un suplemento para los cultivadores tradicionales en determinadas zonas de determinados Estados.

También vemos cómo se verán beneficiados los agricultores que hayan sembrado trigo duro en determinadas campañas de comercialización.

Por Resolución de 7 de Abril de 1.993, de la Dirección General del Servicio Nacional de Producciones y Mercados (SENPA), se estableció la obligación de cumplimentar un formulario adjunto a fin de elegir la campaña de referencia. El problema estriba en que no es posible elegir la campaña de 1.992, sencillamente porque no aparece en el formulario. ¿Qué ocurre entonces con los agricultores cuyo cupo de trigo duro se consiguió exclusivamente en dicha campaña? ¿Y con los agricultores que ampliaron su cupo en 1.992? Actualmente, la solución es la de respetar escrupulosamente los cupos de los agricultores "históricos" (de 1.988 a 1.991), dando una concesión inicial a los de 1.992 del 25% de su cupo (o de la diferencia entre su cupo histórico y el de 1.992), que se ha visto incrementada hasta el 40%, más lo que sobre hasta completar 570.000 Has., que en la práctica supone el pago de prácticamente el 90% de la ayuda.

Sobre la norma anterior, podemos adelantar que, a nuestro entender, se ha podido incurrir en ilegalidad por parte de la Dirección General del SENPA, en función del artículo 6 del Reglamento (C.E.E.) 2.780/92 de la Comisión, que regula condiciones de concesión de pagos compensatorios en el marco del régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos, que es de obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro, regula la elección de campaña de referencia para trigo duro, aparte de otros aspectos de tal cultivo.

Así, el apartado 1 dice:

"A los efectos de aplicación del apartado 3 del artículo 4 del Reglamento CEE nº 1.765/92, los productores deberán elegir la campaña que servirá de referencia antes de una fecha que deberá fijar el Estado miembro. Dicha fecha será, a más tardar, la fecha de presentación de la solicitud de pago compensatorio correspondiente a la campaña 1.993/94".

La interpretación del precepto es absolutamente obvia:

los productores españoles deberán elegir la campaña de referencia, a lo más tardar, al solicitar las ayudas para esta campaña. Esta es la postura adoptada por la Junta de Andalucía, cuando en el artículo 3.4 de la Orden conjunta de 22 de Febrero de 1993 obliga a los solicitantes de suplemento de trigo duro a acompañar copia de la solicitud de ayuda de la campaña de referencia elegida, cumpliendo escrupulosamente la previsión del artículo estudiado.

Sin embargo, la Resolución de la Dirección General del SENPA de 7 de Abril ppdo., es, con la misma argumentación, absolutamente ilegal. Efectivamente, el Estado miembro tenía que haber fijado una fecha límite para la elección del cupo de trigo duro, y que no podría ser más tarde de la de solicitud de ayudas "Superficies", pero el SENPA, es decir, el Ministerio de Agricultura, reguló tal elección imponiendo como plazo del 14 de Abril al 10 de Mayo.

A nuestra argumentación se puede oponer que el 14 y 15 de Abril estaban dentro del plazo de solicitud de la ayuda, pero hay que recordar que el Reglamento 2.780/92 no establece el límite en el período de solicitud de la ayuda, sino en la solicitud misma.

La teoría que defendemos choca frontalmente con la filosofía del SENPA de que hasta la cumplimentación de la Resolución de 7 de Abril se carecía del derecho al suplemento de trigo duro. Sin embargo, difícilmente se puede ejercitar un derecho a trigo duro si no se es titular del mismo, y el ejercicio de ese derecho se traduce, fundamentalmente, en la solicitud de ayudas. Por eso, el Legislador Comunitario pone el límite para la elección de la campaña en el momento de la solicitud, haciendo coincidir la plena obtención del derecho con la forma fundamental de ejercicio del mismo.

Por todo lo que antecede, entendemos que la Resolución del 7 de Abril es nula por infracción de Ley, a la vez que la Administración actuante puede incurrir en responsabilidad.

En otro orden de cosas, la regulación sobre trigo duro es extremadamente escueta, planteándonos diversos problemas de interpretación, pudiendo resumir los fundamentales en los siguientes:

a) El suplemento, el "cupos de trigo duro" ¿es un derecho personal o real? La respuesta la hallamos en la misma legislación, no de forma evidente, pero sí lo suficientemente clara: el Reglamento C.E.E. 1765/92 "establece un sistema de pagos compensatorios para los productores de cultivos herbáceos". La mención de los productores se repite en el artículo 2.1, 2.5, 8, 10.2, 11 en sus puntos 1, 2, 3 y 5. Además, el artículo 4.3, ya mencionado dice claramente:

"Se concederá un suplemento del pago compensatorio para las superficies sembradas de trigo duro en las zonas tradicionales de producción que figuran en el anexo II en función del número de hectáreas que hayan estado sembradas de trigo duro y hayan podido optar a la ayuda para el trigo duro (...) siendo el productor el que elija la campaña de comercialización que servirá de referencia".

Abundando en lo ya expuesto, el artículo 6 del Reglamento 2780/92 dice:

"2. El Estado miembro concederá a cada productor el derecho al suplemento, como máximo, por el número de hectáreas por las que se haya pagado la ayuda o por la superficie efectivamente comprobada como resultado de un control (...)"

Ello debe llevarnos necesariamente a entender que el agricultor, el que produce, y no el propietario, debe ser el beneficiario de tal ayuda. Cuando coincidan agricultor y propietario, el problema no existirá, pero cuando el dueño del fundo haya cedido su tierra en arrendamiento o aparcería, serán los arrendatarios o los aparceros los titulares de ese derecho.

La solución contraria, aparte de carácter de apoyo legal, nos llevaría a soluciones tan contradictorias como injustas. Así, supongamos un arrendatario que ha sembrado trigo duro, y ha dado lugar a la aparición de un derecho al cupo de trigo duro. Si el derecho fuera real, al terminar el contrato el cupo quedaría en la tierra, beneficiándose el propietario, que nada ha hecho para su consecución, tanto de la ayuda en sí como de la

plusvalía que supondría para una finca tener ese cupo. Además, se beneficiaría a un agricultor no profesional, en contra de la generalidad de la legislación comunitaria.

De todas formas, el derecho a suplemento de trigo duro, si bien estimamos que es un derecho personal, debe tener un ejercicio real, es decir, debe ejercerse sobre una cosa, en este caso una finca rústica. Si no fuera así, el derecho al suplemento perdería su contenido, su misma esencia. La legislación comunitaria se hace eco de esta idea, en parte por ser una consecuencia lógica del tratamiento general de la figura, en parte para evitar la especulación sobre los derechos: dice el artículo 6.3 del Reglamento 2780/92 de la Comisión que "la transferencia del derecho al suplemento para el trigo duro deberá ir acompañada de una transferencia del derecho de explotación del mismo número de hectáreas de tierras que pueden ser objeto de pagos compensatorios". Pese a todo, este artículo, en vez de ser solución para un problema, es fuente de otros muchos, como veremos luego.

Debemos concluir entonces, que el cupo es un derecho personal de ejercicio real, que no está sujeto a una determinada finca, o superficie de tierra, y que puede sembrarse y obtenerse en cualquier superficie apta según el artículo 9 del Reglamento 1765/92, siempre que se halle en las regiones del Anexo II.

b) ¿Es transmisible el derecho al suplemento de trigo duro? La respuesta, al menos en principio, deber ser que sí, al menos con la legislación de que disponemos.

Realmente, la única disposición comunitaria que ha hecho referencia a este extremo ha sido el ya mencionado apartado 3 del artículo 6, del Reglamento C.E.E. 2780/92 de la Comisión, y dicho artículo plantea varias cuestiones que debemos analizar.

En primer lugar, ¿qué debemos entender por "transferencia del derecho de explotación del mismo número de hectáreas..."? Creemos que, a falta de un "derecho de explotación" autónomo en nuestro Derecho patrio, debemos recurrir a cualquier institución del Ordenamiento español que suponga una transmisión de derecho de explotación, aunque a la vez se transmitan otros muchos derechos. Así, en tal expresión cabrían todas las formas de acceso a la plena propiedad, inter vivos o mortis causa, ya que el dominio pleno contiene el derecho a explotar la tierra sobre la que se ejerce ese derecho. Igualmente nos servirían los arrendamientos, las aparcerías, los usufructos e incluso las aportaciones a sociedades. Sin embargo, entendemos que no es posible la cesión del cupo junto a la nuda propiedad de una finca, dado que el usufructo con el que convive es el que contiene el derecho a obtener los frutos de la finca, su explotación.

En segundo lugar, ¿qué ocurre cuando se es titular del derecho, y no se tienen tierras para ceder? Este sería el caso del arrendatario que ha conseguido su cupo, ha cesado en el arrendamiento, y quiere ceder su derecho al suplemento, bien inter vivos, bien mortis causa. La legislación no nos da respuesta de clase alguna, si bien la solución actual es la de negar la posibilidad de transmisión directa.

V.- CONCLUSIONES.

Entendemos suficientemente explicada la naturaleza, origen y razón de ser de las actuales ayudas compensatorias de la PAC, y en concreto del suplemento del trigo duro, especie de compensación "extra" para los cultivadores de esa especie en zonas tradicionales.

Ahora bien, entendemos que deber ser diáfanas ciertas ideas:

a) El cupo de trigo duro se obtiene si se ha solicitado alguna ayuda desde 1.988 hasta 1.992, dentro de zonas tradicionales de cultivo.

b) El requisito fundamental, formal, es el de la elección de una campaña de referencia, siendo la cantidad de hectáreas concedidas en dicho año referencial las que configuren el contenido del derecho.

c) El cupo pertenece al productor que cumpla los requisitos antes citados, no estando, en ningún caso, la ayuda sujeta a una finca determinada o a una explotación concreta.

d) El cupo, pese a ser un derecho personal, tiene un

ejercicio real, tanto para su traducción en pesetas, como para su transmisión, otro aspecto de su ejercicio. Pero tal conexión a una superficie se realiza de forma general y sin concreción de clase alguna. Ello significa que se puede obtener la ayuda con la siembra en cualquier terreno que cumpla los requisitos del artículo 9 del Reglamento 1765/92 y se halle en las regiones del Anexo II, y se puede transmitir con los derechos de cultivo sobre cualquier tierra que tenga dichas características legales, por lo que nunca se configurará como un derecho real sobre un fundo concreto.

Sevilla, 24 de Enero de 1.995.

DESAHUCIO EJERCITADO POR LA ARRENDADORA PARA CULTIVO DE LA FINCA.

(A propósito de la Sentencia de la Sala 1ª del Tribunal Supremo de 16 de mayo de 1997. P. Sr. Barcala y Trillo-Figueroa).

ANGEL SANCHEZHERNANDEZ
Departamento de Derecho
Universidad de la Rioja

SUMARIO.

- I. -Hechos.
- II. -Motivos del Recurso de Casación.
- III. -Fundamentos de Derecho.
- IV. -Comentario.
- V. -Conclusiones.

I.-HECHOS.

Dª. María Concepción J.C. celebró un contrato de arrendamiento con D. Manuel A.L. mediante documento privado suscrito en Aguilar de la Frontera el día 12 de febrero de 1981, sobre las fincas rústicas denominadas "Monte Varón", "Monte Doña Juana" y "Las Cañadas" sitas en el término municipal de Aguilar de la Frontera.

En la cláusula tercera del contrato se estableció una duración del arrendamiento de seis años, que finalizarían en febrero de 1987.

Al finalizar el periodo contractual, fue prorrogado por otros seis años, que finalizaron en febrero de 1993, quedando documentada la prórroga el día once de febrero de 1987, a continuación del contrato.

El siete de febrero de 1992, el arrendatario fue notificado fehacientemente del propósito de la arrendadora de oponerse a la prórroga del contrato, para cultivar, tanto ella como su hijo Agustín J-C y J-C, directamente las fincas por un periodo mínimo de seis años, sin que el arrendatario contestase al requerimiento.

El 25 de febrero de 1993 se notificó al arrendatario acta de requerimiento a instancia de la actora y de su hijo a fin de que habiendo finalizado el plazo de duración del arrendamiento se allanase a la resolución del contrato, sin perjuicio de poder recoger la cosecha de aceituna pendiente y para que pudiese a la propiedad en posesión de las fincas, conforme finalizase la recolección de cada una de ellas, sin que, tampoco, dicho requerimiento fuese contestado.

Con anterioridad, el día uno de marzo de 1983, la actora había otorgado escritura de donación de nuda propiedad en favor de su hijo Agustín J-C y J-C. respecto de las fincas arrendadas y reservándose el usufructo vitalicio sobre las mismas. El donatario reúne la cualidad de ser profesional de la agricultura y cultivador directo de otras fincas.

En base a todo lo expuesto, Dª. María de la Concepción J-C y C-R promovió juicio de cognición contra don Manuel A.L. y su esposa doña María Jesús P.G., sobre desahucio y resolución del contrato de arrendamiento de fincas rústicas,

por expiración del plazo concertado y de la prórroga legal del mismo y, en su caso, por denegación de prórroga. El Juzgado de Primera Instancia de Aguilar de la Frontera, por Sentencia de 3 de febrero de 1994, declaró la resolución del contrato de arrendamiento de 12 de febrero de 1981 y el desahucio de las fincas, condenando a los demandados a dejarlas libres y expeditas con apercibimiento de desalojo, de no verificarlo en el plazo de 20 días.

La Sentencia del Juzgado de Primera Instancia fue confirmada por la dictada, en 26 de marzo de 1994, por la Sección Segunda de la Iltma. Audiencia Provincial de Córdoba.

El arrendatario D. Manuel A.L. recurre esta sentencia de la Iltma. Audiencia Provincial de Córdoba, en casación a través de la formulación de tres motivos amparados en el ordinal 4º del artículo 1692 de la L.E.C., en su redacción dada por la Ley 10/1992, de 30 de abril.

El Tribunal Supremo estimó el recurso y casó la sentencia sólo en el sentido de no imponer las costas de las instancias.

II.-MOTIVOS DEL RECURSO DE CASACION.

En el primer motivo del recurso se denuncia la infracción, por errónea interpretación, del artículo 26 de la Ley 83/1980, de 31 de diciembre, argumentando que este precepto contempla dos supuestos distintos que pueden servir de base al arrendador para denegar las prórrogas legales del contrato de arrendamiento rústico. El primero de los supuestos consiste en que el arrendador se comprometa a cultivar directamente por sí o por su cónyuge. Al arrendador le basta contraer el compromiso de cultivar directamente la finca. El segundo de los supuestos contemplado en el artículo 26 de la Ley 83/1980 por el que el arrendador podrá oponerse a las prórrogas legales del contrato de arrendamiento rústico, consiste en que la reclame para que la cultive alguno de sus descendientes, mayores de 16 años, en quienes ha de concurrir ya o comprometerse a adquirirlo, la condición de profesional de la agricultura, y tal concurrencia o compromiso ha de resultar de una forma clara, de los requerimientos que se hagan al arrendatario con antelación mínima de un año al comienzo de la prórroga que se pretende denegar. En el presente caso se producen las siguientes actuaciones recogidas en el Fundamento de Derecho séptimo de la sentencia recurrida: 1º-En 5 de febrero de 199, don Agustín J-C y J-C, interviniendo sólo en representación y, además, verbal, de doña María Concepción J-C y C-R, manifiesta que: "...se

opone a la prórroga para cultivar los requirentes directamente las fincas". Se solicita ambiguamente para la arrendadora o para ambos, pese a que los requisitos exigidos para uno y otro son distintos, lo que impide al recurrente conocer si concurre o no el requisito de profesional de la agricultura en don Agustín J-C y J-C. 2º- En el requerimiento que efectúa Agustín J-C y J-C en 24 de febrero de 1993, ya en propio nombre y como mandatario verbal de la arrendadora manifiesta que el requirente y su madre "se opusieron a la prórroga, para cultivar el requirente, y sólo él, directamente las fincas" sin que tampoco se afirme que el hijo para quien dice reclamarlo tiene o se propone conseguir la condición de profesional de la agricultura. En este requerimiento se incumple el requisito por el artículo 26.2 de la Ley comentada, de hacerlo con la antelación mínima de un año al comienzo de la prórroga; se hace cuando ya estaba en curso dicha prórroga y transcurrido más de un año de la misma. 3º- Solamente en la demanda se manifiesta de forma clara y concreta que se deniega la prórroga para cultivarla tanto doña María Concepción J-C y C-R como su hijo Agustín J-C, siendo también en dicho escrito cuando por primera vez se afirma que el hijo es profesional de la agricultura, aunque luego se solicita que se pongan a disposición sólo de la actora.

En último extremo, al no conocerse, quien de los dos o cómo los dos, iban a cultivar la finca reclamada como consecuencia de la ambigüedad y variaciones de los distintos requerimientos y manifestaciones, muchas de ellas extemporáneas, no se puede dar por cumplida la exigencia del número 1 del artículo 26 de la Ley 83/1980.

III.-FUNDAMENTOS DE DERECHO.

De ellos entresaco, señalando su ordinal, los que entiendo revisten mayor interés, transcribiéndolos íntegramente, salvo aquellos apartados que versan sobre el resumen de los hechos.

A) En primer lugar, el fundamento de derecho tercero se refiere a LA CONDICION DE PROFESIONAL DE LA AGRICULTURA.

El examen del desarrollo argumental del motivo pone de relieve que el mismo se centra en que los requerimientos que fueron efectuados al arrendatario -actual recurrente- fueron ambiguos respecto a los extremos de cuál de los dos - la arrendadora o su hijo, el requirente- pretendía cultivar las fincas, de no poder conocer el requerido si en el hijo, en su caso, concurrió la condición de profesional de la agricultura(...).

En relación con el primer extremo apuntado, es de tener en cuenta que el apartado 1 del artículo 26 de la Ley 83/80, de 31 de diciembre sólo exige explícitamente que en la notificación fehaciente hecha al arrendatario, el arrendador se comprometa al cultivo directo por el plazo de seis años, con independencia de ostentar o no la condición de profesional de la agricultura, cuya exigencia afectaría únicamente a la persona que fuese descendiente del arrendador, en quien podía concurrir al tiempo de la notificación o en momento posterior, pues el precepto habla de "en quien concorra o se proponga adquirir la condición de profesional de la agricultura", y de aquí, la imposibilidad de apreciar en los requerimientos llevados a cabo en 5 de febrero de 1992 y 24 de febrero de 1993 defecto alguno en torno al debido cumplimiento de lo prevenido en el artículo 26.1. (...)

En cuanto al último extremo -de no practicarse el requerimiento de 24 de febrero de 1993 con antelación mínima de un año al comienzo de la prórroga- igualmente ha de ser rechazado ya que, según la interpretación del Tribunal a quo y a tenor de la literalidad del contrato de 12 de febrero de 1981 y de la prórroga convenida en 11 de febrero de 1987, el arrendamiento ha quedado extinguido el 12 de febrero de 1993, con lo cual, el requerimiento de 5 de febrero de 1992 cumplía con la formalidad prevenida en el precitado artículo 25, en su apartado 2(...).

B) En segundo lugar el fundamento de derecho cuarto se refiere A SI EN LA OPOSICION DEL DEMANDADO SE DAN MERITOS SUFICIENTES PARA CONCEPTARSE COMO TEMERARIA.

En los dos restantes motivos, segundo y tercero, deben estudiarse conjuntamente por la íntima relación existente entre ellos, en los que se invoca, de modo respectivo, la infracción, por aplicación indebida, del artículo 134.1 de la Ley 83/1980, y la violación, por inaplicación, del artículo 523 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y en ellos se razona, sucintamente lo siguiente: En la demanda se formulan dos substanciales peticiones. La primera que se declare haber lugar al desahucio. La segunda que se declare la temeridad de la oposición y la posesión de mala fe desde que a tenor de la sentencia el demandado debió abandonar la finca.

En la Sentencia de Primera instancia, tras declarar que "no se estima que deba apreciarse que en la oposición del demandado se den méritos suficientes para conceptuarle con temeraria, por lo que no debe declararse poseedor de mala fe conforme a lo prevenido en el artículo 21.1º de la Ley de 31 de diciembre de 1980", se declara únicamente la resolución del contrato de arrendamientos rústicos de 12 de febrero de 1981 (...) y en consecuencia, el desahucio de las mencionadas fincas, condenando a los demandados a que las dejen (...), omitiendo todo pronunciamiento sobre la temeridad de la oposición y mala fe en la oposición, por lo que es procedente concluir que la expresada sentencia absuelve a los demandados de dicha pretensión y de las graves consecuencias que para ellos implicaría por lo dispuesto en el artículo 455 del Código Civil.

Con el artículo 134.1 acogido como fundamento de la sentencia de apelación, atendido que fue rechazada la petición de que se declarara temeraria la oposición de los demandados y la posesión, por estos de la finca, de mala fe, debería haber establecido, por la desestimación parcial de la desestimación parcial de la sentencia, la obligación de cada una de las partes de pagar las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad (...) pero fue derogado por la Ley 10/1992 de 30 de abril, de medidas Urgentes de Reforma procesal que al remitir a los litigantes a las normas del juicio de cognición dejando sin contenido, en su artículo 4º 5, el artículo 134 en sus apartados 1º y 2º de la Ley 83/90 (...) y nos remitió en su artículo 4.3º a las normas del juicio de cognición. Habiendo sido derogado por la Ley 34/1984 de Reforma Urgente de la Ley de Enjuiciamiento Civil, el artículo 60 de su texto original, la regulación del pronunciamiento sobre costas, quedo regulado por el texto del artículo 523 de la misma y si en la Sentencia que, en primer instancia puso fin al juicio, se desestimó por falta de acogimiento expreso, la declaración, solicitada, de que era temeraria la oposición de los demandados y de mala fe su posesión de la finca objeto del litigio y no sólo no se declaró, sino que expresamente se fundamentó tal exclusión al declarar en el fundamento quinto que no había méritos suficientes para declarar aquella temeridad, ni la mala fe en su posesión, debió declararse, por la sentencia recurrida que acogió el fundamento de la Primera Instancia y por aplicación de dicho precepto, la obligación de cada parte de abonar las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad.

C) En tercer lugar, el fundamento de derecho quinto se refiere A LA CONDENA EN COSTAS CAUSADAS.

El tema planteado en los dos últimos motivos del recurso se circunscribe al relativo a la condena en costas causadas en primera instancia, cuyo planteamiento debiera haberse hecho en la alzada, lo que no aconteció, y sobre el cual, conviene puntualizar que su imposición se fundamentó en el estricto contenido del artículo 134.1 de la Ley arrendaticia y, por tanto, desvinculado, en principio de la cuestión concerniente a la falta de apreciación de temeridad en la oposición del demandado y de mala fe en su posesión, cuestión que, por otro lado, resulta irrelevante ya que tales

circunstancias no fueron estimadas. De cualquier forma, la debida aplicación o no del precitado artículo carece de transcendencia pues habiendo quedado sin contenido en virtud de la reforma llevada a cabo por la Ley 10/1992, de 30 de abril, su consecuencia sería la aplicación ineludible del artículo 523 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que, al igual que el específico arrendaticio, impone las costas de primera instancia a la parte a la que se hubieran totalmente rechazado sus pretensiones, criterio este objetivo que viene matizado en el párrafo segundo en el sentido de su no imposición cuando aquéllas se hubiesen estimado parcialmente, a no ser que mediara temeridad, pero dicha salvedad no concurrió en el caso de autos, al no haber sido conceptuada así, como se decía, la oposición del demandado -actual recurrente. Precisamente, la referida matización ha de ser tenida en cuenta en el caso que nos ocupa, ya que al instarse en el suplico de la demanda, junto al pronunciamiento resolutorio del contrato y desahucio consecuente, otro distinto, como fue el de declarar temeraria la oposición del demandado y de mala fe su posesión, y al no ser acogida en la sentencia semejante declaración, es evidente que ello nos sitúa, necesariamente, en el supuesto de una estimación parcial de las pretensiones formuladas en la demanda, con lo que, debiera haber sido aplicado el párrafo segundo del meritado precepto con el obligado resultado de no imponer las costas en esa primera instancia, y al no hacerse así por el juzgado de instancia, primero, y luego, por el Tribunal a quo, es de concluir que éste infringió por inaplicación el susodicho párrafo segundo, lo que obliga a estimar el tercer motivo del recurso y a casar la sentencia recurrida en el sólo y único sentido de las costas, es decir, su no imposición en las dos primeras instancias, ni tampoco, en casación, en virtud de lo dispuesto en el tan repetido artículo 523, párrafo segundo, y en los, también, rituarios 736 y 1715.2, propiciando la declaración de haber lugar al recurso, y la devolución del depósito constituido.

IV.- COMENTARIO.

La Sentencia versa sobre la oposición del arrendador a la prórroga del contrato de arrendamiento rústico.

IV. 1. -Duración del contrato y derecho a la prórroga del arrendatario.

La Ley 83/1980, de 31 de diciembre, de Arrendamientos Rústicos en su artículo 25 establece el plazo mínimo de duración legal del arrendamiento así como sus prórrogas. Se fija el plazo mínimo de duración del contrato de arrendamiento en seis años buscando la necesaria estabilidad del disfrute posesorio para el arrendatario que hace del cultivo su forma de vida. Existe, en base al precepto mencionado, la posibilidad de prórrogas limitadas a quince años. Se contempla una facultad del arrendatario de utilizar el derecho de prórroga si al terminar el plazo del vencimiento, sea del periodo inicial, sea el de la prórroga anterior, no renuncia a seguir en el arrendamiento. Ahora bien, la Ley 83/1980 incide de forma decisiva en esa facultad del arrendatario para prorrogar el contrato mediante su decisión unilateral al introducir una restricción por medio del artículo 26.

IV. 2.- La oposición del arrendador a la prórroga del contrato.

No siendo absoluto el derecho del arrendatario a la prórroga del contrato en los términos del artículo 25, cede ante el derecho preferente del arrendador del artículo 26, precepto que no deja de ser un punto de convergencia entre arrendadores y arrendatarios y donde se modera adecuadamente el encuentro de los intereses de ambos.

Así en la Sentencia, transcurrido el plazo inicial -que finalizó en febrero de 1987- y con antelación mínima de un año al comienzo de la segunda prórroga -7 de febrero de 1992-, la arrendadora enerva el derecho de prórroga del arrendatario en las condiciones establecidas en el artículo 26 de la Ley 83/1980. Corresponde ahora examinar si verdaderamente en el supuesto

analizado concurren las condiciones para que el derecho del arrendatario a la prórroga forzosa del contrato de arrendamiento pueda ser enervado.

A- En primer lugar, el 7 de febrero de 1992, se notificó fehacientemente al arrendatario el propósito de la arrendadora de oponerse a la prórroga del contrato -concretamente a la primera prórroga de tres años, que sucedía a la primera de seis años-. Para nada influye la nueva condición de usufructuaria de la arrendadora desde el día 1 de marzo de 1983 en que otorgara escritura de donación de nuda propiedad en favor de su hijo respecto de las fincas arrendadas, al reservarse la actora el usufructo vitalicio sobre las mismas.

B- En segundo lugar, existe el compromiso de la arrendadora para cultivar tanto ella, como su hijo, directamente las fincas por un periodo mínimo de seis años.

En cuanto a la forma que debe revestir el compromiso de la arrendadora, ante el silencio de la Ley que no dice ni ante quien debe comprometerse, ni la forma de hacerlo, parece lógico que sea ante el arrendatario como destinatario de la declaración de voluntad de oponerse a la prórroga.

En cuanto al contenido del compromiso de "cultivar directamente la finca arrendada durante seis años", puede serlo por sí o por cónyuge o para que la cultive alguno de sus descendientes mayores de dieciséis años en quien concorra o se proponga adquirir la condición de profesional de la agricultura.

Cuando el arrendador se compromete a cultivar directamente la finca por sí o por su cónyuge, ha de entenderse no como un compromiso de cultivar personalmente la finca, sino como la asunción de la capacidad de dirigir la explotación agraria y financiarla contrayendo el riesgo empresarial. Por ello, la Ley excluye, en esos casos, la exigencia de tener la condición de profesional de la agricultura.

Ni al arrendatario ni a su cónyuge se le puede exigir un cultivo directo y personal, porque cuando el arrendador contrata en arrendamiento la finca, aún en el caso de que la cultivara directamente, no necesariamente realizaba personalmente las operaciones de cultivo. Por esta razón cuando la Ley 83/1980 hace posible que recupere la finca, permite su recuperación en las mismas condiciones en que la entrego y no con la carga de cultivarla personalmente en el sentido del artículo 16 de la Ley 83/1980.

Contrariamente, no ocurrió lo mismo cuando quien debe encargar de la explotación agraria de la finca sea alguno de los descendientes del arrendador -buscando la continuidad de la explotación- mayores de 16 años. En ese caso se exige que concorra en él la condición de profesional de la agricultura, o si no concurre en ese momento, ha de proponerse adquirir tal condición, proposición "ad futurum" que no deja de plantear dudas sobre su eficacia jurídica.

C- En tercer lugar, el 7 de febrero de 1992, la arrendadora notificó fehacientemente al arrendatario su oposición a la prórroga en plazo de un año anterior al comienzo de la misma. Aún cuando en el resumen de los hechos, no se especifica como se ha realizado la notificación, si se nos dice que la misma ha sido "fehaciente", luego ello quiere decir, que se habrá realizado a través de funcionario que goce de fe pública -sea notario o secretario judicial-. Además, la arrendadora en la notificación hace constar su deseo de cultivar directamente la finca durante seis años, al menos, por ella como por su hijo que reúne la condición de profesional de la agricultura.

En consecuencia, notificada fehacientemente por la arrendadora, con la antelación mínima de un año al comienzo de la prórroga -expresando la causa de la opción-, su deseo de dar por extinguido el vínculo arrendaticio por causa de pretender cultivar, tanto ella como su hijo, directamente las fincas, se produce como legal consecuencia la imposibilidad de otorgarse la prórroga que el arrendatario pretendía -ya en este sentido la Sentencia del T.S. de 29-9-1983-.

V.- CONCLUSIONES.

La Sentencia mantiene la extinción del arrendamiento

rústico en virtud del requerimiento hecho en tiempo y forma por la arrendadora al arrendatario, para cultivar directamente la finca, por ella como por su hijo que reúne la condición de profesional de la agricultura.

Pedida en la demanda la declaración expresa de posesión de mala fe del arrendatario y denegada tal petición, la demanda no fue totalmente estimada. Suprimido el artículo 134 de la L. A. R., por reforma de 1992, se hace aplicable para costas el artículo 523 L. E. C., y su párrafo segundo ha sido infringido por inaplicación pues no declarada la posesión temeraria, no cabe la condena en costas a los arrendatarios.

DENEGACION DEL ACCESO A LA PROPIEDAD A QUIEN NO PRUEBA LA CUALIDAD DE CULTIVADOR, PROFESIONAL DE LA AGRICULTURA.

(A propósito de la Sentencia de la Sala 1ª del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 1997. P. Sr. Albácar López.)

SUMARIO.

- I. -Hechos.
- II.- Motivos del Recurso de Casación.
- III. -Fundamentos de Derecho.
- IV. -Comentario.
- V. -Conclusiones.

I.- HECHOS.

D. Joaquín M. Q. promueve ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Pola de Siero demanda de juicio de cognición sobre acceso a la propiedad de fincas rústicas, previo pago de la cantidad que se fije según Ley de Expropiación Forzosa, contra don José Carlos María, don Ignacio Francisco, doña Rosario, don Faustino y doña María Concepción Beatriz R. S. P. M.

El Juzgado número 2 de Pola de Siero estimó la demanda en Sentencia de 29 de abril de 1992.

En grado de apelación, la Audiencia Provincial de Oviedo, dictó sentencia el 25 de febrero de 1993, estimando la apelación interpuesta por los demandados, revocando la sentencia de instancia y absolviendo a los apelantes de las pretensiones del actor.

Contra la Sentencia de la Audiencia se interpuso recurso de casación por infracción de Ley. El Tribunal Supremo declara no haber lugar al recurso de casación interpuesto por el actor.

II.- MOTIVOS DEL RECURSO DE CASACION.

En el recurso de casación se sientan como probados los siguientes hechos: Que la cualidad de arrendatario del demandante precisa las siguientes puntualizaciones: a) Arrendatarios de las fincas litigiosas han sido y lo admiten los demandados, don Manuel Q. A., que estuvo casado con doña Ramona B. A., abuelos del actor, y la hija de ambos, madre de éste, doña Concepción Q. B. b) Doña Concepción falleció el 12 de abril de 1986, sin que hasta esa fecha hubiera subrogado a su hijo en el arrendamiento.

Se alega por don Joaquín ser heredero de doña Concepción y ser profesional de la agricultura aspectos que son suficientes, a su juicio, para reconocerle la cualidad de arrendatario. Su acceso al arrendamiento lo basa en la legislación arrendatícia - artículos 79 a 81 de la Ley de arrendamientos rústicos de 1980-, donde se contempla la

sucesión, no sólo en favor del "legitimario o cooperador de hecho en el cultivo de la finca que designe el arrendatario en su testamento" o del "heredero o legatario que al abrirse la herencia fuere subarrendatario de la finca o cooperador de hecho en su cultivo", sino también en favor de "cualquiera de los restantes herederos", siempre que, en todo caso se trate de un profesional de la agricultura.

III.- FUNDAMENTOS DE DERECHO.

De ellos entresaco, señalando su ordinal, los que entiendo revisten mayor interés, transcribiéndolos íntegramente, salvo aquellos apartados que versan sobre el resumen de los hechos.

A) El primer lugar, el Fundamento de Derecho primero se refiere a la ausencia de sucesión del demandante en el arrendamiento.

(...) A lo largo del procedimiento se han confundido dos distintas posibilidades de acceder al arrendamiento con base en la legislación arrendatária rústica, pero que presenta esenciales diferencias en su tratamiento: por una parte la subrogación a que se refieren los artículos 70 y siguientes de la L. A. R., y que precisa como requisitos que el subrogado sea cónyuge o descendiente del arrendatario, con el carácter de profesional de la agricultura o, en su caso, de cultivador personal y la notificación fehaciente del subrogante y subrogado al arrendador; por la otra, la sucesión (artículos 79 a 81) en favor del "legitimario o cooperador de hecho en el cultivo de la finca que designe el arrendatario en su testamento", "el heredero o legatario que al abrirse la herencia fuese subarrendatario de la finca o cooperador de hecho en su cultivo", o "cualquiera de los restantes herederos", siempre que se trate de un "profesional de la agricultura."

No ha habido subrogación en el presente caso, por lo que la notificación fehaciente no aparece como requisito a cumplir por el actor, ya que no se encuentra ente lo necesario para la sucesión -situación pretendida por éste-. Encontrarse en alguno de los supuestos del artículo 79, antes reseñados (se excluye el número 2 al tratarse de descendiente y no de cónyuge), y ser profesional de la agricultura determinar la legitimación y la acción del ahora apelado.

En cuanto a lo primero es el que aparece en el número cuatro del citado precepto ("cualquiera de los restantes herederos") el que asegura el demandante, ya que ni se aporta el testamento ni se acredita dato alguno sobre la herencia de doña Concepción Q., y puesto que acredita ser hijo, y se asegura no haber otros, a la parte demandada correspondería la carta de prueba sobre la situación del artículo 80 ("varias personas con el mismo derecho") o no ser heredero del demandante. Ninguna prueba se intentó sobre el extremo.

Lo segundo también es objeto de discusión por parte de los demandados: señalaron que no se trata de un profesional de la agricultura y lo apoyan en el propio reconocimiento hecho en confesión (respuesta a la posición cuarta en el folio 149) a propósito de ser trabajador por cuenta ajena, si bien -añade- "vive de su sueldo y del trabajo de casa". Ser necesario resolver si tiene cualidad de "profesional de la agricultura a los efectos de los artículos 98 y 15 de la L. A. R. en relación con el 79. Es cierta una línea jurisprudencial que ha entendido compatible este carácter con la condición de empleado por cuenta ajena o de pensionista (Sentencias del Tribunal Supremo de 23-6-89 y 28 -4- y 6-6-89), determinada esa profesionalidad por la dedicación preferente a actividades de carácter agrario con ocupación efectiva y directa de la explotación, siendo esa dimensión de "preferencia" frente a la "exclusividad" del cultivador personal (como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de abril de 1992) la que deber probarse con suficiencia para permitir el éxito de la acción de acceso a la propiedad.

El actor limita su prueba a la testifical constituida por don Luciano V., doña María Luisa y doña Carmen F. y don Benigno A., quienes responden afirmativamente a la pregunta

relativa a que don Joaquín trabaja de manera directa y personal las fincas con la ayuda de quienes conviven bajo su dependencia económica, si bien doña María Luisa y doña Carmen reconocen que su profesión es la de empleado por cuenta ajena, con asistencia diaria a su puesto de trabajo (repregunta 2-a), y doña Carmen añade que tal empleo lo tenía ya en vida de su madre, doña Concepción (repregunta 2-b), única persona que conoció cultivando las fincas de forma directa y personal (repregunta 2-d), (...).

Ninguna otra prueba intenta acreditar ese requisito decisivo para el éxito de la acción ejercitada de acceso a la propiedad, ni documentación demostrativa de que el demandante figura en los organismos correspondientes como cultivador o persona al frente de la explotación (tal vez por la imposibilidad dada la incompatibilidad entre ello y su actividad laboral que debe de tal forma ser considerada como preferente), ni inscripción en la seguridad social agraria (quizás por idénticas razones), ni tan siquiera el intento de acreditar una clara colaboración en la actividad agraria con su madre, en vida de ésta, ni actual de la familia en idénticos menesteres.

La aplicación del artículo 1214 del Código Civil permite a la parte apelante no haber contribuido en medida alguna a la aclaración de tal circunstancia, desde el momento en que, tratándose de un hecho de su derecho de acceder a la propiedad, al actor correspondía una prueba suficiente de tal extremo (Fundamento de Derecho segundo de la resolución recurrida).

B) El Fundamento de Derecho segundo se refiere a la falta de cualidad de profesional de la agricultura del actor.

El motivo primero del recurso se ampara en el ordinal 4º del artículo 1692 de la Ley de Enjuiciamiento Civil por aplicación indebida del artículo 792 en relación con el artículo 16 de la Ley 83/90, de 31 de diciembre, de arrendamientos rústicos y bajo tal suplico pretende de manera encubierta en parte, atacar los hechos en que se funda la resolución recurrida, y concretamente el relativo a la falta de cualidad de profesional de la agricultura del actor, cualidad esta que la resolución recurrida sienta como no probado, dado que el actor no acredita ni la dedicación en mayor o menor grado de actividad para ayudar a su madre al cultivo de las fincas, ni incluso su inscripción en los organismos correspondientes, alegando incluso la "errónea interpretación de las pruebas practicadas", por lo que el recurrente pretende, por una vía imposible en la casación, imponer otros hechos que se adecuan mejor a su tesis, haciendo, como ha dicho reiteradamente esta Sala, supuesto de la cuestión, lo que convierte en inestimable el motivo primero.

C) En tercer lugar, el Fundamento de Derecho cuarto se refiere a las costas causadas.

La desestimación de los motivos comporta la del recurso en ellos fundado, sin que por no apreciarse temeridad, sea de imponer a ninguna de las partes las costas causadas en el presente recurso.

IV.- COMENTARIO.

En la Sentencia se cuestiona la cualidad de arrendatario del demandante.

Defiende su condición de arrendatario el demandante, en primer lugar, con base en su condición de heredero de su madre que había sido arrendataria de las fincas litigiosas, al igual que lo habían sido sus abuelos maternos. En segundo lugar, defiende el demandante su condición de profesional de la agricultura ya que a pesar de ser trabajador por cuenta ajena, trabaja de manera directa y personal las fincas con la ayuda de quienes conviven bajo su dependencia económica.

Para valorar la actual situación del demandante, es preciso realizar unas necesarias precisiones. La continuidad en el arrendamiento por causa del fallecimiento del arrendatario exige a su sucesor dos condiciones inexcusables: primero,

encontrarse entre quienes tienen derecho a sucederle en el arrendamiento -artículo 79 de la Ley de arrendamientos rústicos- segundo, tener la cualidad de profesional de la agricultura. Análisis por separado ambos aspectos.

IV. 1. SUCESION EN EL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO.

La Ley de arrendamientos rústicos de 1980 regula en su capítulo VIII la "terminación del arrendamiento". Señala que el contrato puede terminar en primer lugar, por voluntad del arrendador dando lugar a resolución -artículo 75 -; en segundo lugar, mediante la extinción por el mero transcurso del término de vigencia pactado o en su caso el transcurso de las prórrogas legales o convencionales - artículos 82 y 83; y por último, se establece como tercera causa de terminación del arrendamiento la sucesión por causa de muerte- artículos 79 a 81 -.

Parece una contradicción que la Ley de arrendamientos rústicos establezca entre las formas de terminación del contrato de arrendamiento la sucesión por causa de muerte, cuando a través de la misma, lejos de finalizar el contrato, se consigue todo lo contrario: la continuación con persona distinta de la del primitivo arrendamiento. Suceder por muerte en el arrendamiento rústico es continuar en él mediante el arrendamiento preexistente, ya que no surge nuevo contrato con sus sucesores, ni se modifica el plazo de duración, sino que continúa el anterior originariamente pactado en toda su integridad, si bien habiéndose modificado la persona del arrendatario. Sin embargo, el que la Ley de arrendamientos considere como causa de terminación del arrendamiento el fallecimiento del arrendatario como determinante de la sucesión, se explica en el sentido de considerar que mientras la continuidad del contrato por sucesión intervivos o mortis causa del arrendador opera como una subrogación forzosa, en el caso de la sucesión mortis causa del arrendatario la subrogación es facultativa, ya que si bien el plazo de duración es forzoso y se impone al arrendador no así al arrendatario.

Don Joaquín M. Q., pudo ser sucesor en virtud de dos posibilidades sucesorias distintas: la sucesión testamentaria y la sucesión intestada.

IV. 1. 1. SUCESION TESTAMENTARIA.

La Sentencia se encarga de descartar que don Joaquín suceda en el arrendamiento en virtud de una sucesión testamentaria, ya que se señala que el demandante "no aporta testamento ni se acredita dato alguno sobre la herencia de doña Concepción Q."

No obstante, es destacable como la Ley de arrendamientos rústicos faculta al testador -en este caso a la arrendataria doña Concepción, facultad que en este caso no se ejercitó a utilizar alguna de las formas testamentarias reconocidas por nuestro Código Civil. Sin embargo, la Ley de arrendamientos rústicos de 1980, limita grandemente la libertad de testar del arrendatario al señalar que sólo puede designar como sucesor a quien siendo profesional de la agricultura -exigencia general de todo sucesor- sea además "legitimario o cooperador de hecho en el cultivo de la finca"- artículo 79.1.- El testador, el fallecido arrendatario, tiene la opción sin límite alguno para designar a su heredero legítimo- es decir, a los legitimarios a tenor del artículo 807 del Código Civil- o su "cooperador de hecho en el cultivo de la finca"- entendiéndose por tal la persona física que sin necesidad de ser pariente en grado alguno del testador, de forma habitual participa en la realización de los trabajos propios del arrendamiento, bajo la dirección y dependencia del arrendatario, ayudándole en el cultivo de la finca hasta el momento de su fallecimiento-. Esta opción debiera interpretarse restrictivamente desde el momento en que supone una excepción a la sucesión entre herederos legítimos.

En todo caso, suponiendo que fuesen varias las personas a las que la Ley le concede el derecho a la sucesión en el arrendamiento, ésta ha de asignarse a título individual, es decir el testador sólo puede elegir a uno de sus legitimarios o

cooperadores de hecho, puesto que esta excluido el llamamiento solidario o sucesión colectiva, pues de lo contrario se originaría una causa de desahucio por cesión inconstituida.

Por otra parte, resulta cuanto menos criticable que la Ley de arrendamientos rústicos no permita llamar a otro heredero que no sea legitimario -aún cuando sea profesional de la agricultura- si tenemos presente que la propia Ley llama para suceder en el arrendamiento, en el caso de sucesión intestada, a los herederos o legatarios sin más condicionamientos.

IV. 1. 2. SUCESION INTESTADA.

No habiendo utilizado la arrendataria doña Concepción Q. la facultad que la ley le reconoce de designar en su testamento a don Joaquín M. Q. como sucesor en el arrendamiento en calidad de legitimario o cooperador de hecho en el cultivo de la finca -que no lo era según se desprende de la prueba testifical en la que una testigo dice que doña Concepción era la "...única persona que conoció cultivando las fincas de forma directa y personal"-, la ley de arrendamientos rústicos establece el siguiente orden prelativo y excluyente.

A- En primer lugar, la preferencia se establece a favor del cónyuge superstite no separado legalmente o de hecho que sea profesional de la agricultura -artículo 79.2-, situación esta que queda excluida de la presente sentencia ya que el demandante es un descendiente y no cónyuge. A pesar de ello, no me resisto a señalar la alteración que el precepto realiza del orden de llamamientos intestados del artículo 930 y ss. del Código Civil. En realidad el artículo 79 de la Ley de arrendamientos rústicos, en la sucesión intestada, está llamando al cónyuge en primer lugar, aún cuando los demás herederos -conforme al artículo 930 y ss. del Código Civil- tuviesen más derechos que él, sin que encuentre otra explicación respecto de esta prioridad que la de ser base el cónyuge, junto con el arrendatario, de la comunidad familiar.

B- En segundo lugar, en defecto del cónyuge superstite, suceder en el arrendamiento "el heredero o legatario que en el momento de abrirse la herencia fuere subarrendatario de la finca o cooperador de hecho en el cultivo de la finca." No es este tampoco el caso de la sentencia ya que don Joaquín M. Q. si bien puede ser heredero no lo acredita, tampoco acredita ser en el momento de abrirse la herencia subarrendatario de la finca o cooperador de hecho en su cultivo.

En este tercer apartado del artículo 79 de la Ley de arrendamientos rústicos, mientras el heredero lo ser abintestato, el legatario habrá de ser quien reciba legado en el testamento -en el que se haya omitido la designación de arrendatario como sucesor- suponiéndose que el testador al favorecerle con un bien determinado muestra su preferencia por él dadas sus condiciones de buen agricultor -sea subarrendatario o cooperador de hecho-.

C- En tercer lugar y último, la Ley llama como nuevo arrendatario a título sucesorio a "cualquiera de los restantes herederos", entre los que existe el orden de prelación acorde con las normas de los artículos 930 a 955 del Código Civil: en primer lugar los hijos y descendientes del arrendatario - aún cuando no esté probado, es el caso del demandante de la sentencia que comento-, en segundo lugar los ascendientes, en tercer lugar los hermanos del arrendatario y en cuarto y último lugar el pariente más próximo hasta cuarto grado. En todo caso, ha de reunir el heredero la condición de profesional de la agricultura. Más allá del cuarto grado, aunque haya herederos abintestato colaterales, se extingue el arrendamiento.

En la sentencia nos encontramos ante un hijo de la arrendataria, si bien don Joaquín M. Q. no acredita "dato alguno sobre la herencia de doña Concepción Q." Junto a este dato concurre como objeto de discusión por parte de los demandados, el relativo que a la falta de la cualidad de profesional de la agricultura en la persona del demandante, condición que ha de reunir el sucesor y sin la cual no cabe sucesión en el arrendamiento -artículo 79-. Análisis seguidamente este aspecto.

IV. 2. EL LLAMADO A SUCEDER EN EL ARRENDAMIENTO HA DE TENER LA CONDICIÓN DE PROFESIONAL DE LA AGRICULTURA.

El apartado segundo del artículo 79 de la Ley de arrendamientos rústicos establece que "en todo caso el sucesor habrá de ser profesional de la agricultura".

En la sentencia comentada este extremo es objeto de discusión por parte de los demandados al señalar que el demandante no es un profesional de la agricultura, apoyándose en su propio reconocimiento hecho en confesión a propósito de ser trabajador por cuenta ajena, si bien añade que "vive de su sueldo y del trabajo de casa".

A efectos del artículo 79, don Manuel M. Q. no tendrá derecho a suceder en el arrendamiento a doña Concepción Q. si no es profesional de la agricultura. Por ello resulta necesario resolver si tiene o no la cualidad de profesional de la agricultura.

Qué se entiende por profesional de la agricultura a los efectos de la Ley de arrendamientos rústicos, nos lo dice el artículo 15 letra a) del citado texto legal -siguiendo aquí su redacción originaria antes de su modificación por la disposición final primera de la Ley 19/95, de modernización de explotaciones agrarias-. Reza el mentado precepto que "se entiende por profesional de la agricultura a los efectos de esta Ley: a) La persona natural en la plenitud de sus derechos civiles o emancipado o habilitado de edad que se dedique o vaya a dedicarse de manera preferente a actividades de carácter agrario y se ocupe de manera efectiva y directa de la explotación."

El debate parlamentario del precepto en cuestión no fue pacífico ya que para algunos portavoces de los grupos parlamentarios el concepto que nos da el artículo 15 a) de la Ley es un concepto jurídico indeterminado. Se intentó, sin conseguirlo, por parte algunos de los grupos parlamentarios de la oposición, introducir dos parámetros objetivos en la definición de profesional de la agricultura. El primero de los elementos objetivos era el de la renta: únicamente aquella persona cuya mayor parte de sus ingresos procedieran efectivamente de la agricultura sería profesional de la agricultura. El segundo de los parámetros a introducir es el tiempo de trabajo. Únicamente aquel que dedique al menos la mitad de su tiempo de trabajo a la actividad agraria, sería profesional de la agricultura. No se aceptaron las enmiendas y el concepto de profesional de la agricultura no quedó bien perfilado.

No obstante, es preciso profundizar en una figura que aparece "ex novo" en la Ley de arrendamientos rústicos, centrada más en la dedicación preferente a las actividades agrícolas que en la capacidad personal para realizar las faenas o tareas propias de una explotación agraria. Sin embargo, con el paso del tiempo ha sido necesario precisar el concepto de profesional de la agricultura, labor que se ha realizado a través de la definición contenida en el apartado quinto del artículo de la Ley 19/95, de 4 de julio.

Entre quienes pueden ser profesionales de la agricultura están las personas físicas que reúnan dos condiciones.

A- La primera es la plenitud de sus derechos civiles. Esa plenitud la poseen los mayores de edad no incapacitados judicialmente -artículo 322 del Código Civil- y los emancipados y habilitados de edad con el complemento del consentimiento de los padres o del curador -artículo 323 en relación con el artículo 286 y los artículos 319 y 321 en relación con el artículo 272.5 y 290 todos ellos del Código Civil-. La exigencia de plenitud de derechos civiles para ser arrendatario se explica en base a que como sujeto de derechos y deberes, el arrendatario ha de ejercitar sus derechos y responder de sus obligaciones.

B- La segunda condición para que una persona física pueda ser considerada profesional de la agricultura, es que se dedique -o vaya a dedicarse- de manera preferente a actividades de carácter agrario, ocupándose de manera efectiva y directa de la explotación. Dos son los aspectos a destacar en esta condición. En primer lugar, como no podía ser de otra manera, para ser profesional de la agricultura hay que dedicarse a actividades agrarias, entendiéndose por tales las concretas tanto agrícolas, ganaderas como forestales, según la clase de

aprovechamiento de la finca. En segundo lugar y este aspecto es el que carece de claridad. Aquí significa dedicarse de manera preferente a actividades de carácter agrario ocupándose de manera efectiva y directa de la explotación? Dos han sido las principales tesis que sobre este aspecto particular han imperado. Para la primera, "ocuparse de manera efectiva y directa de la explotación realizando preferentemente actividades de carácter agrario supone", significa ni más ni menos, que el arrendatario asume los riesgos empresariales como consecuencia de su actividad. Se trata de una actividad empresarial de dirección y explotación, sin la exigencia de realización personal de los trabajos propios de la explotación agrícola, que se reservan para el cultivador personal del artículo 16 de la Ley. La segunda tesis, entiende que además de una asunción de riesgos, "ocuparse de manera efectiva y directa de la explotación realizando preferentemente actividades de carácter agrario", supone una inmediatez en las labores de cultivo y explotación, que implica la realización personal, aunque sea con ayuda de familiares, de las tareas de explotación. Es decir, presupone más una proyección personal a las faenas del agro que la mera responsabilidad derivada de funciones de dirección y financiación de la empresa agraria.

En mi opinión, "dedicarse preferentemente a actividades de carácter agrario y ocuparse de manera efectiva y directa de la explotación", significa estar más dedicado a esta actividad que a otra que sería muy secundaria y nunca impeditiva de la actividad agraria que es la principal, sin que necesariamente ésta haya de realizarse de modo inmediato, fundiéndose el hombre con la tierra sin intermediario alguno.

El Tribunal Supremo en la sentencia comentada admite que existe una línea jurisprudencial -Sentencias de Tribunal Supremo de 23-6-89; 28-4-89 y 6-6-89- que ha entendido compatible el carácter de profesional de la agricultura con "la condición de empleado por cuenta ajena o pensionista determinada esa profesionalidad por la dedicación preferente a actividades de carácter agrario con ocupación efectiva y directa de la explotación, siendo esa dimensión de "preferencia" frente a la "exclusividad" del cultivador personal -como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de abril de 1992- la que deber probarse con suficiencia para permitir el éxito de la acción de acceso a la propiedad". En esta línea la sentencia considera que el actor no prueba su cualidad de profesional de la agricultura dado que no acredita su inscripción en los organismos correspondientes como cultivador o persona al frente de la explotación -tal vez por imposibilidad dada la incompatibilidad entre ello y su actividad laboral que debe de tal forma ser considerada como preferente-, ni tan siquiera intenta acreditar una clara colaboración en la actividad agraria con su madre, para ayudarla en vida de ésta, ni actual de la familia en idénticos menesteres.

V.- CONCLUSIONES.

La Sentencia deniega el acceso a la propiedad del actor porque no acredita su cualidad de profesional de la agricultura, hecho que le incumbe acreditar.

RESOLUCION DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO RUSTICO Y DESESTIMACION DE LA ACCION DE ACCESO A LA PROPIEDAD EJERCITADA POR LA ARRENDATARIA AL NO RECONOCERSE A ESTA LA CONDICION DE CULTIVADOR PERSONAL.

(A propósito de la Sentencia de la Sala 1ª del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 1996. Ponente: Sr. Burgos y Pérez de Andrade).

SUMARIO.

- I. -Hechos.
- II. -Motivos del Recurso de Casación.
- III. -Fundamentos de Derecho.
- IV. -Comentario.
- V. -Conclusiones.

I.- HECHOS.

Don Francisco Javier H. Z. formuló demanda en juicio de cognición sobre resolución de contrato de arrendamiento rústico, contra doña Rosa A. E. Este procedimiento número 48/1990 del Juzgado de 1ª Instancia número 1 de Amurrio tenía por objeto una acción sobre resolución del contrato de arrendamiento rústico, en el que figuraba como arrendador el demandante don Francisco Javier H. Z. y como arrendataria la demandada doña Rosa A. E., alegándose las causas de los artículos 75.3 y 76.1 de la Ley 83/1980, de 31 de diciembre. El Juzgado de 1ª Instancia número 1 de Amurrio dictó sentencia el 16-12-1991 estimando la demanda, dando lugar a la resolución del contrato arrendaticio al entender que la arrendataria no era cultivadora personal.

A ese procedimiento se acumuló un segundo, el procedimiento 104/1990 que se refería al acceso a la propiedad de la finca arrendada por parte de la mentada arrendataria, quien alega reunir los requisitos que determina el párrafo 3º de la Disposición Transitoria 1ª de la mencionada Ley de arrendamientos rústicos de 1980.

En grado de apelación, la Audiencia dictó sentencia el 10-3-1992, estimando el recurso y declarando el acceso a la propiedad de la arrendataria por entender que era cultivadora personal.

La actora interpuso recurso de casación y el Tribunal Supremo lo estima.

Se han reconocido como hechos probados en la instancia los siguientes:

A) El arrendamiento del caserío llamado "De Arriba" y sus pertenencias, situado en el Ayuntamiento de Arceniaga, Barrio de Barretaguren, merece la conceptualización de inmemorial según la definición legal,

B) La actual arrendataria del mismo es doña Rosa A., viuda desde el año 1989, y de 75 años de edad.

C) Como consecuencia de su avanzada edad, doña Rosa no esté capacitada para realizar tareas agrícolas de ninguna clase, teniendo importantes dificultades para llevar las gestiones y el control de la tramitación burocrática, correspondiente a la explotación de la finca y su ganado.

D) Hasta el fallecimiento de su marido, empleado de la empresa "Echevarría" de Baracaldo, el matrimonio estuvo residiendo en la localidad de Zorroza, a 40 kilómetros del caserío.

E) La explotación de la finca arrendada realmente es llevada en la actualidad por el hijo de doña Rosa, don Miguel P. A., familiar no conviviente con la arrendataria.

F) A nombre de este hijo figura en los registros oficiales el ganado que pasta en la finca, así como la ocupación de unos terrenos comunales contiguos, donde también pasta el ganado, y donde don Miguel ha construido una cabaña o aprisco para encerrar las ovejas y los aperos de labranza.

G) No consta en autos que desde el fallecimiento de su esposo doña Rosa haya ejercido, o figurado a su nombre, actividad agrícola concreta realizada en la finca; teniendo reconocido de contrario la condición de cooperador familiar únicamente don Estanislao su marido.

II.- MOTIVOS DEL RECURSO DE CASACION.

El recurso de casación se formaliza a través de cinco motivos. En el primero de los cuales se plantea un quebrantamiento de las formas esenciales del juicio de las que rigen los actos y garantías procesales, habiéndose producido indefensión para la parte recurrente.

El recurrente dice que presentó en la Audiencia con fecha 13 de enero de 1992 (dentro del plazo concedido) un escrito personándose en el recurso de apelación interpuesto por la contraria; que en ese escrito sufrió el error de consignar su correspondencia con el procedimiento del Juzgado número 104/1990, en vez del número 48/1990, al que se había acumulado el primero; y que la Audiencia no preveyó tal escrito, no lo tuvo por presentado, ni le notificó la celebración de la vista oral, a la que no pudo concurrir, produciéndose la correspondiente indefensión.

En realidad, lo esencial en el resto de los motivos viene dado por la reciprocidad entre los procedimientos acumulados números 48/1990 y 104/1990, que hace recaer o centrarse la cuestión litigiosa en la interpretación y aplicación al caso de autos del contenido de los artículos 15 y 16 de la Ley de arrendamientos rústicos, constituyendo el nudo gordiano de la cuestión, la determinación conceptual y real de la consideración como cultivador personal de doña Rosa A.

III.- FUNDAMENTOS DE DERECHO.

De ellos entresaco, señalando su ordinal, los que entiendo revisten mayor interés, transcribiéndolos íntegramente, salvo aquellos apartados que versan sobre el resumen de los hechos.

A) En primer lugar, el fundamento de derecho segundo se refiere a la falta de justificación en los autos de la alegación sobre un quebrantamiento de las formas esenciales del juicio de las que rigen los actos y garantías procesales.

(...) Esta alegación carece en absoluto de justificación en los autos, pues en el rollo de apelación no figura el mencionado escrito, ni la parte recurrente ha aportado copia auténtica con la formalización del presente recurso (artículo 1724.2º). De todas formas, si fuese cierto el hecho de su presentación, y el de la fecha de su ingreso en el Registro General, la parte recurrente pudo perfectamente, dado el silencio prolongado de la Audiencia, y la ausencia de notificaciones durante dos meses, dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 1693 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, por constituir el requisito indispensable para la viabilidad de la denuncia que se hace en el motivo que estudiamos.

B) En segundo lugar, el fundamento de derecho tercero se refiere a la determinación de la condición de cultivador personal.

Como al principio indicábamos, la condición de cultivador personal en doña Rosa A. es cuestión crucial en el presente recurso, pues de ello depende el triunfo o el fracaso de la acción resolutoria que ejercita el arrendador, o de la de acceso a la propiedad que protagoniza la arrendataria. En este recurso resulta obligado aceptar los hechos que se han declarado probados en la instancia, ya que el error en su apreciación ni se ha alegado, ni podría alegarse después de la reforma procesal de 1992, pero si es competencia de esta Sala, y materia propia del recurso de casación, la determinación, de la violación de los preceptos legales, por inaplicación, aplicación indebida o interpretación errónea, y a esta concreta actividad ir dirigido el estudio del alcance que corresponda dar al repetidamente citado, artículo 16 de la legislación especial. (...).

Esta Sala comparte con los juzgados en la instancia, lo que en sus respectivas sentencias se enumera como consideraciones jurisprudenciales, referidas a: que no pierde la condición de cultivador personal el pensionista; que el término "cultivador" es de carácter amplio; que la residencia del arrendatario no tiene necesariamente que coincidir con el lugar de la finca, aunque puede tener un evidente valor indiciario; que el concepto de "asalariado" puede extenderse al hijo que ayuda o coopera en el cultivo; etc.; pero lo que resulta imprescindible es analizar si en el contenido del artículo 16 de la Ley de arrendamientos rústicos pueden subsumirse los hechos que se tienen como acreditados.

En el caso que nos ocupa sólo se hace referencia al

inciso segundo del párrafo primero: "No se perder la condición de cultivador personal, aunque se utilicen uno o dos asalariados en caso de enfermedad sobrevenida, o de otra justa causa que impida continuar el cultivo personal". El sentido literal que el legislador ha dado al precepto, viene referido a la existencia de un cultivador personal que por enfermedad, u otra causa justificada, no puede seguir llevando la explotación por sí, o con la ayuda de familiares que con él conviven, sin utilizar normalmente asalariados. Caso distinto de aquel asalariado (en el presente caso el hijo no conviviente) que "sustituye" al arrendatario anciano e incapacitado, y lleva directa e independientemente la explotación de la finca. Y hemos resaltado la expresión sustituye porque es la que reiteradamente utiliza el recurrente en su recurso, atribuyéndosela indebidamente al legislador. Sustituir equivale a poner una persona o cosa en lugar de otra (Real Academia de la Lengua), y esa acción de cambio no es lo que autoriza el precepto legal. El legislador parte de un cultivador personal acreditado como tal, que no puede seguir llevando la explotación como venía haciéndolo, debido a la existencia de una enfermedad sobrevenida u otra causa justificada, pero ese no es el supuesto a tener en cuenta según los hechos probados. En el tiempo que media desde la muerte del esposo de la arrendataria a la interposición de la demanda (1989 a 1990) no se ha justificado que la indicada señora haya realizado o figurado de forma alguna como titular de la explotación agrícola o ganadera. En vida del esposo la explotación agrícola podría considerarse comprendida en el inciso primero del artículo que comentamos, puesto que era el marido quien la llevaba (documentación aportada); la incapacidad de doña Rosa no se ha producido en el transcurso de un año dado su causa, por lo que es presumible que ya existiera en el año 1989; y a la muerte de don Estanislao, la realidad es que la arrendataria fue sustituida en la totalidad de las funciones agrícolas por su hijo don Miguel, y de ahí que sea este el titular formal y práctico de la explotación del caserío.

Podría pensarse de distinta forma, si el hijo hubiera actuado en nombre y representación de su madre (finalidad que cubre el apoderamiento) con lo que la titularidad de la explotación no parecería desplazada a un tercero, que es lo que realmente figura en autos.

La Jurisprudencia de esta Sala tiene reiteradamente declarado, que la situación de pensionista no priva al arrendatario de su condición de cultivador personal, pero también tiene puntualizado que una cosa es ser pensionista, y otra distinta es la incapacidad absoluta para efectuar todo trabajo, y la asunción de las funciones propias de la explotación por un tercero que la sustituye (Sentencias 6 y 26 de febrero 1992; 18 diciembre 1993 y 28 de abril 1994).

C) En tercer lugar, el fundamento de derecho cuarto se refiere a la aplicación de la el usula de resolución contractual 1ª del artículo 76 de la misma Ley.

Una vez determinado que en doña Rosa no concurre la condición de cultivador personal, considerado legalmente como profesional de la agricultura (artículo 16.2º de la Ley), resulta de aplicación la causa de resolución contractual 1ª del artículo 76 de la misma Ley; haciéndose con esta declaración innecesario el estudio de las demás materias del recurso, todas ellas referidas al acceso a la propiedad de la finca, solicitado por la arrendataria en la demanda acumulada. Así pues, se desestima el motivo 1º del presente recurso, se admiten, los motivos 2º y 3º (este último en cuanto se refiere a la obligación de probar que correspondía a la arrendataria) y se hace innecesario el estudio de los restantes motivos del recurso, implícitamente resueltos al estudiar el segundo.

La anterior declaración conduce necesariamente a la casación y anulación de la sentencia recurrida, y juzgando en la instancia, se confirma en todas sus partes la que dictó el Juzgado de 1ª Instancia de Amurrio, sin hacer especial mención respecto a las costas causadas en la apelación y en este recurso (artículos 710 y 1715 de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

IV. COMENTARIO.

La Sentencia se centra en la cuestión crucial de la determinación de la condición de "cultivador personal de la arrendataria" y de la que depende el triunfo o el fracaso no sólo de la acción resolutoria que ejercita el arrendador, sino también de la acción de acceso a la propiedad que protagoniza la arrendataria.

La arrendataria alega la regla tercera de la disposición transitoria primera de la Ley de arrendamientos rústicos que exige para su aplicación, no sólo que el arrendamiento sea anterior al 15 de marzo de 1935, sino además que el arrendatario sea cultivador personal. Teniendo presente este segundo requisito, resulta preciso analizar si en el contenido del artículo 16 de la Ley de arrendamientos rústicos pueden subsumirse los hechos que se tienen acreditados en la Instancia, que en definitiva prueban que no se ha justificado que en el tiempo que media desde la muerte del esposo de la arrendataria -1989- a la interposición de la demanda -1992-, la arrendataria haya realizado materialmente operaciones agrarias y figure como titular de la explotación agraria. Por el contrario, ha quedado probado que la realidad es que la arrendataria ha sido sustituida en la totalidad de las funciones agrícolas por su hijo don Miguel, y de ahí que sea este el titular formal y práctico de la explotación del caserío.

Ahora bien, en base a esos hechos es crucial la determinación de la condición de "cultivador personal de la arrendataria", para lo cual analizaré el concepto de cultivador personal y en que medida es compatible con la utilización con la mano de obra familiar o en su caso asalariada.

IV. 1. - CONCEPTO DE CULTIVADOR PERSONAL.

El artículo 16 de la Ley de arrendamientos rústicos de 1980, considera cultivador personal a quien realiza las labores agrarias de manera efectiva y personalmente, sin que excluya ese carácter la ayuda de familiares que con él convivan, ni la utilización de asalariados en situaciones circunstanciales por exigencias estacionales de la explotación agraria.

Ahondando en el concepto, es preciso señalar que para ser cultivador personal no basta la leve exigencia de una simple preferencia en la dedicación agraria, sino que antes bien se requiere una mayor exclusividad en esa dedicación agraria -en este sentido las Sentencias del Tribunal Supremo de 27-4-88, 6-5-88, 16-5-88, 3-6-88, 23-6-88, 15-7-88, 30-11-88, 20-2-89, 17-3-89, 9-4-89, 10-4-89, 6-7-89, 17-10-89, 16-5-90, 4-4-92 y 14-12-92- consistente en dar personalmente a las tierras las labores necesarias para que fructifiquen, realizando materialmente -de manera inmediata y directa- las operaciones agrícolas.

IV. 2. UTILIZACION DE MANO DE OBRA FAMILIAR O EN SU CASO ASALARIADA.

De acuerdo con el inciso primero del primer apartado del artículo 16 de la Ley de arrendamientos rústicos es cultivador personal aquel que realiza materialmente las operaciones agrícolas o con la ayuda de familiares, en su más amplio sentido, que con él conviven -sin que se exija la dependencia económica de estos respecto de aquél-, no utilizando asalariados más que circunstancialmente por exigencias estacionales del cultivo.

Por su parte el inciso segundo del mismo apartado establece que: "no se perder la condición de cultivador personal, aunque se utilicen uno o dos asalariados, en caso de enfermedad sobrevenida, o de otra justa causa que impida continuar el cultivo personal". El precepto contempla el supuesto de un cultivador personal que por enfermedad, u otra causa justificada- ausencia por cumplimiento del servicio militar, estancia en prisión, o largo viaje por causa extraordinaria-, no puede seguir llevando la explotación por sí, o con la ayuda de familiares que con él convivan, sin utilizar asalariados. En este contexto, el cultivador personal no pierde tal calificación si utiliza mano de obra no sólo familiar, sino circunstancialmente asalariada ante su imposibilidad de realizar las operaciones

agrícolas materialmente.

Centrándome en el supuesto de la Sentencia comentada, no se le niega a la arrendataria la condición de cultivador personal por su situación de pensionista, sino antes bien por su incapacidad absoluta para efectuar todo trabajo, así como por la asunción de las funciones propias de la explotación por un tercero que le sustituye.

La arrendataria no tiene la condición de cultivador personal por dos razones. En primer lugar por tratarse de una anciana que se encuentra incapacitada para realizar personalmente las labores agrarias. En segundo lugar, porque el hijo de la arrendataria -asalariado que no convive con ella- lejos de ayudarla en la llevanza de la explotación, la sustituye llevándola directamente e independientemente.

V. CONCLUSIONES.

La Sentencia da lugar a la resolución del contrato de arrendamiento rústico y desestima la acción sobre acceso a la propiedad ejercitada por la arrendataria al no reconocerse a ésta la condición de cultivador personal, ya que tratándose de una persona anciana e incapacitada ha sido sustituida en la explotación por su hijo que lleva directa e independientemente la explotación de la finca.

Unas cosa es ser pensionista y otra distinta padecer una incapacidad absoluta para todo trabajo, asumiendo las funciones propias de la explotación por un tercero que sustituye al arrendatario.

LEGISLACION

NORMATIVA MICROBIOLÓGICA ESPAÑOLA DE CARNES, DERIVADOS CARNICOS, AVES Y CAZA: HACIA UNA NUEVA NORMATIVA.

SUMARIO

CARNES

Criterios microbiológicos

DERIVADOS CARNICOS

Productos cárnicos crudos adobados

Criterio microbiológico

Embutidos crudos curados

Criterio microbiológico para embutidos crudos

curados

Productos cárnicos tratados por el calor

Criterio microbiológico

Preparados cárnicos

Criterio microbiológico para caldos y sopas

deshidratados

Gelatinas comestibles

Criterio microbiológico

AVES Y CAZA

Criterio microbiológico

HACIA NUEVAS NORMAS MICROBIOLÓGICAS

NOTAS

La carne de los animales constituye la base de la alimentación humana y su industria es una de las más importantes en el ámbito de la alimentación. Se trata de un alimento excelente por su valor nutritivo, debido a la riqueza proteica de su composición. La carne es uno de los alimentos más perecederos y constituye un medio muy favorable para la mayor parte de las contaminaciones microbianas.

El interior del músculo de un animal recién sacrificado contiene muy pocos microorganismos, que proceden generalmente del intestino y son transportados al músculo por la sangre. La superficie de la carne, particularmente la canal, está mucho más contaminada por diversos microorganismos, dependiendo de las condiciones higiénicas de manipulación, así como del ambiente del matadero. La contaminación de la carne comienza durante el sacrificio de la res, continúa en otras dependencias del matadero y lugares de distribución y venta, para terminar en el hogar del consumidor.

ISABEL REVILLA GIMENEZ y JUAN IGNACIO REGUERA
USEROS*

Área de Derecho Civil. Facultad de Derecho.

(*) Área de Microbiología. Facultad de Ciencia y Tecnología de los Alimentos y Ciencias Químicas. Universidad de Burgos.

La "carne" es la parte muscular comestible de los animales de abasto sacrificados y faenados en condiciones higiénicas. Se incluyen en este concepto las porciones de grasa, hueso, cartilago, piel, tendones, aponeurosis, nervios y vasos linfáticos y sanguíneos que normalmente acompañan al tejido muscular y que no se separan de éste en los procesos de manipulación, preparación y transformación de la carne.

CARNES

La "carne fresca" es la que sólo ha sufrido las manipulaciones propias del faenado y oreo refrigerado, previos a su distribución y en la que la temperatura de conservación, durante este período, ha oscilado entre +1 y +7 °C.

Se denomina "carne congelada" a la que, además de las manipulaciones propias de la carne fresca, ha sido sometida a la acción del frío industrial hasta conseguir en el centro de la masa muscular una temperatura de -18 °C, como mínimo, según la especie, la técnica y el tiempo de conservación previsible.

La "carne picada" es el producto constituido por carne magra de vacuno, ovino o porcino, debidamente picada, que no ha sufrido ni la acción del calor, ni la maduración, ni la maceración.

Criterios microbiológicos

Existe Norma Microbiológica aplicable sólo a las carnes picadas (Orden de 14 de enero de 1986; BOE 21-1-86):

Salmonella-Shigella:	ausencia/25 g (*)
Staphylococcus aureus enterotoxigénico:	100 ufc/g (**)
Clostridium perfringens:	100 ufc/g

(*): /25 g = en 25 gramos

(**): ufc/g = unidades formadoras de colonias por gramo

Para carne fresca y carne congelada sugerimos el criterio microbiológico siguiente:

Aerobios mesófilos (a 31 (1 °C):	100.000 ufc/g
Escherichia coli:	50 ufc/g
Salmonella-Shigella:	ausencia/25 g
Staphylococcus aureus enterotoxigénico:	50 ufc/g
Clostridios sulfito-reductores:	30 ufc/g

DERIVADOS CARNICOS

Los "derivados cárnicos" son productos alimenticios preparados total o parcialmente con carnes, despojos, grasas y subproductos comestibles, procedentes de los animales de abasto u otras especies y en su caso, ingredientes de origen

Sección Revistas de Revistas para la Revista de Derecho Agrario y Alimentario.

REVUE DE DROIT RURAL

Nº 251, marzo de 1997

E. AUGERAUD, Los elementos específicos de calidad y el patrimonio profesional del agricultor.

J. LACHAUD, Derechos de adquisición preferente en las SAFER.

D. LOCHOUARN, Sobre la fijación de límites de los fundos, los mojones.

B. VIALE, En respuesta a la crisis de las "vacas locas", alegato en favor de una política comunitaria de alimentación.

En la sección crónicas:

S. CREVEL, De la viña al vino pasando por los derechos de plantación.

D. ROCHARD, "Rillettes du Mans", "Rillettes de la Sarthe", ¿denominaciones genéricas o IGP?

Nº 252, abril de 1997

Este número publica una parte del coloquio celebrado en enero de 1997 en Nantes sobre el tema de las "Vacas locas":

J. BOUDANT, Las instituciones comunitarias frente a la crisis.

L. LORVELLEC, La actuación de las autoridades públicas francesas en la crisis de las vacas locas.

F. COLLART DUTILLEUL, Aspectos de la acción de responsabilidad a la luz del suceso de las vacas locas.

R. MER, Las "vacas locas" vistas por los medios de comunicación.

J.-L. LAMBERT, Algunas consideraciones socioculturales de los consumidores de carne en Europa. El tema de las vacas locas ¿refuerza la tendencia al nuevo vegetarianismo?

Nº 253, mayo de 1997.

D. DENIS y A. VIALARD, Algunos problemas jurídicos relativos al terreno vitícola.

J.P. BRANLARD, El contencioso sobre la elaboración de los productos de charcutería.

M. MORIN, La pesca marítima: una actividad cuasi-agrícola.

R. LEOST, Sobre el art. L.232-3 del Code rural.

Nº 254, junio-julio de 1997.

J. LACHAUD, Sobre los arts. L 111-1-2 y R 111-14-1, del Código de Urbanismo.

S. CHARBONNEAU, La codificación de lo imposible (a propósito del Código de medioambiente).

J. BOUDANT, La complejidad comercial de la banana.

M. TREMEUR, La protección de las especies amenazadas de extinción: un papel desconocido de las aduanas.

Nº 255, agosto-septiembre de 1997.

En este número se publica una parte de los trabajos presentados al XIV Congreso de la Asociación francesa de Derecho agrario (AFDR), organizada en Caen en noviembre de 1996 sobre el tema "Una nueva ley de orientación... ¿un pacto para la agricultura?":

P. CHEVERRY, Introducción.

VATIGNIEZ-LELAUMIER-VACHON-SILIE, La cesibilidad del arrendamiento rústico.

J. MONTIER, La incidencia de referencias de producción en las relaciones arrendador-arrendatario.

GAILLOT-MERCIER-MICHEL, Regularización y cesación de la actividad.

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO.

Año LXXV-fasc. 3, julio-septiembre de 1996.

A. GERMANO, El retorno a la libertad contractual: la inglesa Agricultural Tenancies Act de 1995.

A. FONTANA, La extensión al sector agrario del seguro obligatorio de accidentes laborales.

A. CARROZZA, El registro de las empresas y la empresa agraria.

AGRARRECHT

Nº 2, febrero de 1997.

WENZEL, Cuestiones jurídicas actuales patrimoniales y transformación hacia la LwAnpG (Ley de adaptación de la agricultura), y las relaciones arrendatarias desde el punto de vista de la jurisprudencia del BGH.

HÖTZEL, Intervenciones en materia de diagnóstico y pronóstico de daños.

Nº 3, marzo de 1997.

NIES, Cuestiones actuales sobre Derecho de medioambiente.

HÄRTEL, Aclaraciones sobre el patrimonio agrario en el caso de divorcio.

Nº 4, abril de 1997.

DINGERDISSEN, Obligaciones y gastos durante el arrendamiento y al momento de su conclusión.

PFLUG, Los arts. 36 y 44 de la LwAnpG a la luz de la jurisprudencia del BGH.

SCHOLZ, El arrendamiento en Francia.

Nº 5, mayo de 1997.

PELHAK, El fomento de la agricultura de Baviera como fundamento para el desarrollo de su industria.

MEYER-RAVENSTEIN, La situación de las focas en la ley de caza.

Nº 6, junio de 1997.

SCHMIDT, Coherencia y conflictos del Derecho agrario y del Derecho de cooperativas.

HAGEMANN, La agricultura y sus funciones. Una reflexión constructiva hacia el desarrollo actual.

Nº 7, julio de 1997.

SALJE, Responsabilidad de producción y medio ambiente, productores, proveedores y usuarios de abonos.

KLEIHAUER, La cuota lechera.

KEPPELER, La responsabilidad y el art. 22 WHG.

Nº 8, agosto de 1997.

PELHAK, Cuestiones jurídicas actuales sobre la Ley de cría de animales.

Nº 9, septiembre de 1997.

GÖTZ, Acuerdos adoptados por la mayoría sobre los plazos de la Unión europea.

SCHMIDT, El Derecho agrario y la formación del concepto moderno de constitución "mercado interior".

REISCHL, Sobre las garantías reales.

NOTICIAS DE UNION EUROPEA.

Nº 146, marzo de 1997.

J. BRIZ e Y. DE FELIPE, "El comercio internacional agrario. Problemática desde la visión post-Ronda Uruguay".

Esther Muñiz Espada
Universidad de Valladolid.

ASPECTOS AGRARIOS DE LA AGENDA 2000

G. T. de Reflexión
M.A.P.A.

I-RESUMEN DEL DOCUMENTO

La "Agenda 2000" contiene la posición de la Comisión europea sobre:

- la ampliación de la Unión
- la reforma de las políticas comunitarias, en especial la PAC y las políticas estructurales
- las finanzas de la UE para el período 2000-2006

A continuación se resumen, de forma esquemática, los principales elementos de la Agenda con incidencia sobre la agricultura y el medio rural.

1.- LA POLITICA AGRICOLA COMUN

La Comisión cita como marco de referencia de sus propuestas las ideas contenidas en el documento de estrategia presentado a la cumbre de Madrid y en el primer informe sobre la cohesión. Tras una breve evaluación de la reforma de la PAC de 1992, en la que se destaca su contribución a un mejor equilibrio de los mercados, la Comisión repasa los factores que influyen en las perspectivas a largo plazo para el sector agrario:

-mercados mundiales: crecimiento de la demanda en los países en desarrollo por encima de la producción; aumento de los intercambios; precios crecientes e inestables para los principales productos

-excedentes no exportables en la Comunidad, debido a los altos precios interiores y a las restricciones derivadas de la Ronda Uruguay

- ampliación de la UE
- exigencias crecientes de los consumidores
- disminución del empleo agrario
- importancia mayor de los aspectos medioambientales
- limitaciones presupuestarias

La Comisión señala los siguientes objetivos políticos de la PAC:

- mejora de la competitividad, a través de:
 - * bajadas de precios
 - * calidad y seguridad de los productos
- asegurar el nivel de vida equitativo y rentas estables a la población agraria
- integración de los objetivos medioambientales en la PAC
- generación de ingresos y oportunidades de empleos alternativos para los agricultores dentro y fuera de la explotación
- contribuir a la cohesión económica de la Unión.

Organizaciones comunes de los mercados

La Comisión sólo propone reformas en cultivos herbáceos, leche y carne de vacuno. Para los productos llamados mediterráneos (tabaco, aceite de oliva, frutas y hortalizas, vino) se limita a pasar revista al estado actual de los debates. En los sectores a reformar aparecen los siguientes elementos comunes:

- el análisis del mercado señala la aparición de excedentes no exportables a medio plazo
- se proponen bajadas de precios e incrementos de ayudas directas
- se pretenden incorporar nuevos requisitos medioambientales en la OCM.

Cultivos herbáceos: cereales, oleaginosas y proteaginosas

-El precio de intervención de los cereales se baja de una sola vez, en el año 2000, hasta 95,35 ECU/Tm (actualmente 119,19 ECU/Tm).

-Los pagos compensatorios se elevan de 54,34 ECU/Tm a 66 ECU/Tm. En caso de "sobrecompensación" podrían reducirse los pagos.

-Retirada de tierras. El porcentaje de referencia se fija al 0%, se permite la retirada voluntaria con una ayuda de 66 ECU/Tm y se suprime la extraordinaria.

-Los cereales ensilados no reciben ayuda.

-Las proteaginosas tendrán una ayuda suplementaria de 6,5 ECU/Tm.

-Desaparece la ayuda especial a las oleaginosas, que recibirán el mismo pago compensatorio que los cereales.

-Se mantiene el suplemento para el trigo duro (358,5 ECU/Ha).

-La Comisión presentará una propuesta en la que se permita a los Estados miembros subordinar las ayudas al respecto de determinadas condiciones medioambientales.

Carne de vacuno

-Reducción de los precios de apoyo al mercado en un 30% en un período de tres años (2000-2002), pasando de 2780 ECU/Tm a 1950 ECU/Tm.

-Reforzar gradualmente las primas ganaderas tal como se indica:

*Vacas nodrizas: Pasa de 145 a 215 ECU

*Bovinos machos (prima única, añejos): Pasa de 135 a

368 ECU

*Bovinos machos (castrado, dos pagos): Pasa de 109 a 232 ECU

*Vacas lecheras: Se introduce una nueva prima de 70 ECU.

-Mantenimiento del mercado al nivel previsto a través de la protección exterior, las medidas de exportación y la introducción de un nuevo régimen de almacenamiento privado, similar al existente para el ganado porcino.

-Se adaptan los mecanismos existentes (factor de densidad, techos individuales y regionales) para tener en cuenta el fin del régimen del maíz ensilado.

-La Comisión estudiará favorecer la extensificación de la producción de acuerdo con objetivos medioambientales.

Leche

-Mantener el régimen de cuotas hasta el año 2006.

-Bajada gradual del precio de intervención en un 10% a lo largo del período.

-Introducción de una prima, ajustada al rendimiento medio, de 145 ECU por vaca lechera, a la que se añadirán los 70 ECU que se establecen en la reforma del sector cárnico.

Diferenciación y limitación de los pagos directos

La Comisión pretende proponer la introducción de un techo individual para el conjunto de todos los pagos directos otorgados en las diferentes OCMs. Además los Estados miembros podrán introducir criterios de diferenciación según reglas comunes.

Política rural

-Las indemnizaciones Compensatorias para las zonas desfavorecidas pasarán a ser financiadas por el FEOGA-Garantía integrándose con las actuales medidas de acompañamiento (agroambientales, cese anticipado y reforestación).

-En las áreas rurales que están dentro de las regiones del objetivo 1, los fondos estructurales se aplicarán como actualmente: programas de desarrollo regional, financiados por el FEOGA-Orientación y los otros fondos estructurales.

-En las zonas rurales fuera del objetivo 1, las medidas de apoyo estructural y desarrollo rural (las actuales de los objetivos 5a y 5b y otras nuevas) serán financiadas por el FEOGA-Garantía, en lugar de por el FEOGA-Orientación como hasta ahora.

Política agro-ambiental

La Comisión propone utilizar los siguientes instrumentos:

-autorizar a los Estados miembros a condicionar los pagos directos al respeto de disposiciones medioambientales.

-reforzar la orientación medioambiental de las ayudas a las zonas desfavorecidas, en especial apoyando el mantenimiento y la promoción de métodos de producción con débiles consumos intermedios.

-las actuales ayudas agro-ambientales deberían ser reforzadas con más medios presupuestarios y, si es necesario, incrementando los porcentajes de cofinanciación.

2.- POLITICAS ESTRUCTURALES

Dotación presupuestaria:

-0,46% del PNB como en 1999; 2/3 se asignarían a las regiones del objetivo 1; los países candidatos se beneficiarían de una reserva de 45 Mecus.

Objetivo 1.

-se mantiene este objetivo, reforzando su concentración geográfica mediante la aplicación estricta del límite de la renta

regional (75% PIB por habitante de la media comunitaria).

-habrá períodos transitorios para las regiones que salgan de la lista como consecuencia de tales criterios.

-se dotará con los 2/3 del total de la rúbrica 2.

-las regiones ultraperiféricas, y las incluidas en el actual objetivo 6 (zonas nórdicas), contarán con compromisos que les concedan un tratamiento similar al objetivo 1.

Objetivo 5b.

-Este objetivo desaparece. Las zonas del actual objetivo 5b no elegibles en el nuevoobjetivo 2 dispondrán de un período transitorio.

Objetivo 5a.

-También desaparece este objetivo. Las actuaciones correspondientes se distribuyen de la siguiente manera:

*Las indemnizaciones compensatorias pasan al FEOGA-Garantía.

*Las demás medidas en las zonas del objetivo 1 y del nuevo objetivo 2 se engloban en los instrumentos regionales de programación, si bien las medidas incluidas en el nuevo objetivo 2 serán financiadas por el FEOGA-Garantía.

*Las demás medidas en el resto del territorio, pasan al FEOGA-Garantía, que también financiará las acciones de desarrollo rural.

Iniciativas comunitarias

-Se reduce el número de programas de los 13 actuales a sólo 3, uno de ellos destinado al desarrollo rural (continuación del actual Leader).

-Su dotación presupuestaria global se reduce del 9% actual al 5% del total de los Fondos estructurales.

Fondo de Cohesión.

-Se mantiene el Fondo de Cohesión para los Estados que estén por debajo del 90% del PIB per cápita comunitario, incluso para los EE.MM. que accedan a la tercera fase de la UEM, aunque con revisión en el año 2003.

-La dotación anual para el conjunto de beneficiarios será de 2.900 MECUS.

3.- AMPLIACION

-La Comisión propone iniciar negociaciones de adhesión con cinco de los PECO: Hungría, Polonia, Estonia, Eslovenia y República Checa; las primeras adhesiones de alguno de estos países no se esperan antes del año 2002.

-Para los otros cinco PECOS se propone reforzar los mecanismos de preadhesión; se establecerán "cooperaciones para la adhesión" (partenariat) que incluirán programas nacionales de preparación con todas las acciones preadhesión (con ayuda específica para el sector agrario) y un informe anual de la Comisión sobre los avances realizados.

-Las negociaciones con Chipre se iniciarán, según lo previsto, a finales de este año.

-Turquía queda descartada por su situación política.

-Las adhesiones se realizarán con la incorporación inmediata de todo el acervo comunitario, pero para la agricultura se prevén excepciones:

*Un período transitorio de aproximación de precios, actualmente mucho más bajos en los PECO que en la UE.

*Se descarta la concesión de ayudas directas durante todo el período transitorio.

*Se asignará un paquete significativo de ayudas estructurales para la adaptación de las explotaciones agrarias y de la industria agroalimentaria.

ETIQUETADO LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA COMUNITARIA

REFERENCIAS LEGISLATIVAS

- Directiva 79/112/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1978, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios destinados al consumidor final.

(DOL N° 33, 8 de febrero de 1979, pág. 1).

- Directiva 97/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero de 1997, por la que se modifica la Directiva del Consejo 79/112/CEE del Consejo, relativa a la información de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios destinados al consumidor final (DOL N° 43, 14 de febrero de 1997, pág. 21).

SENTENCIAS

- 11 de julio de 1974 "Danssonville", asunto 8/74, RJTJ pág. 837.

- 20 de febrero de 1979 "Cassis de Dijon", asunto 120/78, RJTJ pág. 649.

- 9 de diciembre de 1981 "Vinagre", asunto 193/180, RJTJ pág. 3019.

- 14 de julio de 1983 "Sandoz", asunto 174/82, RJTJ pág. 2445.

- 17 de mayo de 1984 "Denkavit Nederland", asunto 15/83, RJTJ pág. 2171.

- 26 de diciembre de 1985 "Miro", asunto 182/84, RJTJ pág. 1227.

- 12 de marzo de 1987 "Cerveza", asunto 178/84, RJTJ pág. 1227.

- 23 de febrero de 1988 "Sucedáneos de la leche", asunto 216/84, RJTJ pág. 793.

- 14 de julio de 1988 "Pasta", asuntos 407/85 y 90/86, RJTJ pág. 4285 y pág. 4233.

- 14 de julio de 1988, "Samanor", asunto 298/87, RJTJ pág. 4489.

- 22 de septiembre de 1988 "Deserbais", asunto 286/86, RJTJ pág. 4907.

- 2 de febrero de 1989 "Productos a base de carne", asunto 274/87, RJTJ pág. 229.

- 11 de mayo de 1989 "Sustitutivos de la leche", asunto 78/86, RJTJ pág. 1021.

- 18 de junio de 1991 "Peeters", asunto C-369/89, RJTJ pág. I-2071.

- 9 de junio de 1992 "Delhaize", asunto C-47/90, RJTJ pág. I-3669.

- 24 de noviembre de 1993 "Keck y Mithouard", asuntos acumulados C-267 y C-268/91, RJTJ pág. I-6097.

- 9 de agosto de 1994 "Meyhui", asunto C-51/93, RJTJ pág. I-3893.

- 12 de octubre de 1995 "Peeters II", asunto C-85/94, RJTJ pág. I-2955.

- 26 de octubre de 1995 "Salsa bearnesa", asunto C-51/94, RJTJ pág. I-3617.

PROYECTO DE LEGISLACION NACIONAL SOBRE GUIAS DE TRANSPORTE DE GANADO.

Dr. VICTOR LUIS FUNES
Director del Instituto de Estudios Jurídicos de la Sociedad
Rural Argentina

"Resulta difícil entender -observa el Prof. Fernando Brebbia ("Manual de derecho agrario", ed. Astrea, Bs.As., 1992, p. 259)- que un instituto como el que nos ocupa, por la enorme importancia de los bienes que tutela, haya sido tratado con tanto desinterés por el legislador y resulta curioso destacar que otros problemas similares -como el de la propiedad de las máquinas locomóviles y de los equinos de raza- hayan merecido una legislación más inmediata".

Si bien el remedio fue advertido por algunos tribunales desde que se plantearon las primeras colisiones, "no se impuso un criterio uniforme y hasta la fecha (primer tercio de nuestro siglo) las opiniones encuéntrase divididas. Mientras por una parte la legislación rural, localista por excelencia, mantiene entre sus preceptos normas claras y precisas pero, desgraciadamente, erróneas, por otra se gestiona la reforma del sistema vigente a fin de encuadrarlo dentro de los principios constitucionales que deben regir la materia" (Colombo, Leonardo, "El dominio sobre los semovientes frente a los códigos rurales y los artículos 2318 y 2412 del Código Civil" en Rev. "La Ley", t. 4, Sec. doct., pp. 6/19).

Los primeros antecedentes históricos que se registran en lo que actualmente es nuestro país se encuentran en el siglo XVI. Según Félix de Azara al iniciarse el s. XVIII 46.000.000 de bovinos poblaban nuestras pampas. Medio siglo después el rodeo rioplatense se había reducido en más de un 80%. "En la época colonial -afirma la Dra. María Susana Taborda Caro ("Derecho Agrario", ed. Plus Ultra, Bs. As., 19, p. 301)- los hacendados presentaban en el Cabildo el dibujo empleado para marcar y de ello se dejaba constancia en acta". La primera solicitud de inscripción que se conoce es de 1576 y fue gestionada por Francisco de Sierra en el Cabildo de Santa Fe. En 1585 Miguel de Ardiles registró la suya en el Cabildo de Córdoba y cuatro años después se asienta la de Francisca Salas Videla en el de Buenos Aires. Ya antes de 1822 el empleo de la marca se tornó obligatorio. Como afirma Guillermo E. Garbarini Islas ("Derecho rural argentino", con prólogo de José León Suárez, 3ra. ed. actualizada, Bs.As., Perrot, 1954) la costumbre se convirtió en ley y de tal suerte el Cabildo de Buenos Aires impuso la utilización de la marca para venta o sacrificio de reses, incumplimientos que reprimió con decomisos y multas. Desde el gobierno de Martín Rodríguez los libros de registro de ventas y traslados pasaron en general a los departamentos de Policía. (Cfr. Galli Pujato, J.N., "La Propiedad de los ganados" en Rev. de la Fac. de Cs. Jurídicas y Sociales de la Univ. Nac. del Litoral, n° 66767, Santa Fe, 1951).

El Código Rural de la provincia de Buenos Aires de

1865 (ADLA, XXX-B, 2219), conocido como Código de Alsina, disponía en su art. 17 que la "marca indica y prueba acabadamente y en todas sus partes la propiedad del ganado u objeto que la lleve". Dicho código, que se sancionó antes del Código Civil, fue el primero en inmiscuirse en una materia que le era extraña, que le estaba vedada por tratarse de una de las tantas facultades que las provincias transfirieron a la Nación. Con posterioridad muchos códigos rurales avanzaron sobre materias sobre las cuales carecen de competencia. En aquella época la normativa no se encontraba en pugna con la sistemática constitucional por cuanto el art. 108 del texto básico de nuestro ordenamiento jurídico autorizaba a las provincias a dictar los códigos civil, comercial, penal y de minería hasta tanto el Congreso no ejerciera las atribuciones delegadas por aquellas en virtud del art. 67 inc. 11 de la misma ley constituyente.

Desde entonces todos los códigos adoptaron el mismo criterio respecto de la propiedad del ganado aunque se apartaran en dos tendencias diferentes: a) la que afirmaba que la marca y señal constituyen una presunción "juris et de jure" del dominio del ganado (Buenos Aires, como ya se dijo; Salta, art. 46; Tucumán, art. 57; Catamarca, art. 45; Territorios Nacionales, art. 131 y San Luis, art. 59); y b) la que sólo le adjudicaba a éstas el carácter presunto "juris tantum" (Santa Fe, art. 144; Entre Ríos, ley de 1982; Santiago del Estero, art. 195; Mendoza, 17-19; Córdoba, art. 156 y Corrientes, art. 259. El código de San Juan no se inclinó por ninguno de ambas preferencias).

Si bien es cierto que la Suprema Corte de Justicia reconoció que los poderes delegados por las provincias a la Nación son taxativos; in re Blanco vs. Nazar (Fallos I, 174) sostuvo que aquellas conservan "todos los poderes que tenían antes y con la misma extensión". Si bien es cierto que en el caso Resoagli vs. Prov. de Corrientes afirmó que según el art. 105 de la Constitución Federal de la República las provincias "tienen derecho a regirse por sus propias instituciones... y conservan su soberanía absoluta en todo lo relativo a los poderes no de legados a la Unión, como lo reconoce el art. 104", no es menos cierto que la transferencia de atribuciones fue completa y rotunda cuando se le asignó al Congreso la capacidad de dictar el Código Civil. La Corte Suprema de los Estados Unidos declaró que "un poder del Congreso es exclusivo cuando los términos en que le está conferido o su naturaleza requiere que él sea exclusivamente ejercido por el Congreso". Nuestra Corte afirmó que "la facultad conferida al Congreso de la Nación, y así resulta, con toda evidencia, no sólo de los términos expresión en que la delegación ha sido acordada por aquel artículo y de los antecedentes y razones que la determinaron, claramente expresados al adoptarse el

principio, sino también de la prohibición formulada por el artículo 108 a las provincias de ejercerlo después de dictados por la Nación los códigos comunes. La jurisprudencia de esta Corte ha señalado en reiterados fallos el carácter de exclusividad correspondiente a ese poder, al declarar que todas las leyes que estatuyen sobre las relaciones privadas de los habitantes de la República son del dominio de la legislación civil o comercial y están comprendidas entre las facultades de dictar los códigos fundamentales que la Constitución nacional atribuye exclusivamente al Congreso, a cuya legislación deben conformarse las provincias, no obstante cualquier disposición en contrario que contengan sus constituciones o leyes locales" (Fallos 147, 29; 149, 54; 156, 24; etc). Por eso, Leonardo A. Colombo asevera con certitud ("El dominio sobre los semovientes frente a los códigos rurales y los artículos 2318 y 2412 del Código Civil", en revista "La Ley", t. 4, p. 10) que "los códigos rurales, por eso, deben conformar sus instituciones locales a ese código civil o a esas leyes, porque de lo contrario, como recaló muy bien la Corte en la sentencia precitada, revocarían y alterarían fundamentalmente la esencia de las creadas por el Estado general".

He consultado varios antecedentes doctrinarios sobre el tema, que podrían estimarse excesivos. No obstante no puedo soslayarlos y me referiré a ellos de manera sucinta.

Recordaré en primer término que en 1898 nuestra institución, la Sociedad Rural Argentina, organizó un certamen para establecer un régimen jurídico sobre marcas y señales uniforme y aplicable en toda la República para: a) evitar que hubiera dos diseños iguales o muy semejantes; b) que no pudieran superponerse o sustituirse; c) identificar a quien pertenecía el diseño y de que región provenía; y d) para evitar que fueran inalterables y nítidas, que no hicieran "plancha", que se mantuviera la integridad de la oreja y se preservará el valor del cuero.

El jurado que designó la Sociedad Rural Argentina estuvo integrado por gente de casi todas las provincias (con excepción de Jujuy y Tucumán). Se presentaron varios proyectos y resultaron seleccionados el del señor Montes para marcas y el de Blanco Sierra para señales.

En la revista "Anales de la Sociedad Rural Argentina" de 1899 aparece una notatitulada "Las marcas a fuego" en donde se subrayan los perjuicios derivados de dicho procedimiento según una circular recién recibida de la Cámara de Comercio de Amberes, según la cual en 1897/8 el 53% de los cueros tienen una sola marca, el 35% dos y el resto tres o más lo que significa una desvalorización de 3 a 4 hasta 8 frs. por unidad. Informa que la reciente ley de Australia dispone el siguiente orden y modo de marcación: 1ª en la mejilla derecha, 2ª en la mejilla izquierda, 3ª donde empieza la espalda derecha, 4ª ídem izquierda y el tamaño del hierro no puede exceder de tres pulgadas ni ser inferior a 3/4.

En la misma revista "Anales", también de 1899 (pp. 384 y ss.), se publica una nota sobre el art. 17 del código rural de la provincia de Buenos Aires que entorpece la expedición de guías de animales de cabaña, orejanos (conc. arts. 68 y 86). En la p. 411 de "Anales" del mismo año se informa sobre el avance de los estudios realizados por una comisión "ad hoc" destinada a "unificar la legislación de marcas, adaptándola al natural progreso y desarrollo de la industria pastoril, y terminada esa tarea, se tratará de nacionalizar la ley de marcas, para lo cual ya muchos gobiernos provinciales han prestado su asentimiento, dados los verdaderos beneficios que reportará esa medida".

En la pp. 29/33 de la revista de referencia de 1900 se difunde el proyecto de bases para la legislación y organización administrativa de marcas y señales que consta de catorce acápites, suscripto por Ronaldo Tibbloni, Salvador Maciá y Alberto Bracht, que se adjunta como anexo I de este trabajo.

Y en el mismo número 4 de "Anales" del 31 de julio de 1903 (vol. XXXVIII, pp. 973/83) se propaga el estudio de Ezequiel Ramos Mejía y la carta del Dr. Juan A. Bibiloni, que también se adjunta como anexo II.

Eleodoro Lobos, en 1901 remitió al Senado un bosquejo en base a tres supuestos: a) si el semoviente estuviera inscrito

en una matrícula especial dicha inscripción era suficiente para certificar su dominio; b) si el animal tuviese marca o señal, con diseño registrado, esa circunstancia acreditaba el dominio de la persona titular de su diseño; y c) en caso de animales orejanos debía aplicarse lo dispuesto por el artículo 2412 del Código Civil.

El proyecto de Ezequiel Ramos Mejía de 1903, si bien fue el primero en reconocer el predominio del art. 2412 del Código Civil y de afirmar categóricamente que las provincias carecían de facultades para dictar normas sobre propiedad y transmisión de ganado pues se trata de derechos patrimoniales privados, propuso no obstante que al texto vigente se le agregara un enunciado según el cual dicha norma (la posesión vale) "no será aplicable a los animales marcados o señalados, en los cuales la presunción ("jure et de jure") será a favor del dueño de la marca o señal que lleven; a cuyo efecto constituirán signos de propiedad: en los bovinos y equinos, la marca a fuego en la piel, y en las demás especies la señal en la oreja, con o sin el tatuaje de la marca en ellas" (Cfr. "Anales" de la Sociedad Rural Argentina, vol. XXXVIII).

El Dr. Gabarini Islas ("Derecho rural argentino", p. 147) coincide con el juicio de Ramos Mejía y con él concluye que es evidente la facultad que tiene el Poder Legislativo nacional para reglamentar sobre marcas y señales por cuanto la materia se relaciona íntimamente sobre el dominio de los animales.

Sáenz propuso la sanción de una ley que eliminara del artículo 2318 del Código Civil la expresión "moviéndose por sí mismas" para excluir a los semovientes y que dispusiera que la transmisión dominial de dichos animales se realizaría de acuerdo con los términos de la normativa proyectada por él, como agregada al Código de referencia hasta su incorporación definitiva. El modo propuesto debería ser único y con vigencia en todo el territorio de la República. Sáenz censuró la diversidad legislativa que se advierte en las provincias, que permiten incluso la subsistencia de diseños idénticos en varias jurisdicciones. La unidad del régimen mejoraría el tránsito interprovincial.

El proyecto de Sánchez Sorondo-Avellaneda de 1910 fue elaborado con el mismo propósito de sortear el conflicto existente entre las normas del Código Civil y los diversos preceptos de los Códigos Rurales provinciales. Luego de admitir la primacía de aquel cuerpo reglamentario, se detiene en la prueba de la posesión de buena o de mala fe, que según los citados es una de las facultades reservadas por las provincias y que puede ser demostrable mediante marcas y señales. El artículo 101 de dicho esbozo reza: "La posesión de buena fe de los ganados se prueba por la marca o señal debidamente inscriptas en el Registro de Marcas y Señales, de acuerdo con las disposiciones de este Código". Padilla le formuló reparos.

El "Anteproyecto de reforma al Código Civil" (ed. V. Abeledo, Bs.As., 1930, t. III) de Antonio Bibiloni sigue las pautas adelantadas por la propuesta de Sánchez Sorondo-

Avellaneda y por las reglas sobre dicha materia contenidas en el Código Rural de Santiago del Estero de 1942. Censura al avance que muchas provincias hicieron sobre materias propias de la competencia nacional sin negar, por ello, las facultades que tienen aquellas para legislar sobre policía, la violación de cuyas normas suponen mala fe. Sostiene que la marca y la señal prueban la propiedad de quien es su titular, que la transferencia dominial no se perfecciona sólo por la tradición ni por la rúbrica del instrumento contractual sino por el asiento del acuerdo en un Registro especial (evidentemente impracticable en la vida real) y que la marca no debe concebirse con un criterio riguroso (diseño estampado a fuego) sino como cualquier modo identificatorio aceptado por la normativa vigente. Afirma que tanto las disposiciones de los códigos provinciales cuanto los usos y costumbres derogaron en la práctica el sistema del Código Civil, lo que confirmaba lo sustentado por Savigny (el derecho se funda y es la expresión de la conciencia jurídica del pueblo y no de la voluntad caprichosa del legislador).

La IV Conferencia Nacional de Abogados (Tucumán 1936), en la cual tuvieron una intervención destacada los Dres. Gabarini Islas, López Zabaleta y Serrés, declaró:

"a) Que la marca o señal acredita la propiedad originaria

de los ganados.

b) Que debe adoptarse un régimen único de marcación y señalamiento para todo el país.

c) Que la marca y señal deben inscribirse en los registros que a tal efecto crearán la Nación y las provincias".

El Proyecto de la Comisión Reformadora, que sigue los lineamientos proyectados por Bibiloni, contempla la posibilidad de una ley nacional sobre registro de inscripciones de ganados y máquinas.

Pérez Llana, en su "Derecho Agrario", 4ª ed. Castellví, Santa Fe, 1963 (pp. 699 y ss.) sostiene que el remedio a la cuestión puede resolverse si una ley nacional dispusiera:

a. "Que la transmisión del ganado se perfecciona no ya con la tradición sino con la inscripción de la enajenación en registros especiales. Estos registros serán locales".

Pérez Llana estima imprescindible que se unifique el sistema de marcas y señales por ley nacional y por acuerdos provinciales, que ambos respeten las facultades reservadas por las provincias de regular los requisitos locales para el otorgamiento, uso y registro de aquellas y que se abroguen de los códigos rurales las normas relativas a presunción de propiedad o de posesión de buena fe de los semovientes.

Francisco E. Padilla ("Derecho Agrario", Tucumán, 1954, p. 399 afirma que los intentos compositores son censurables porque las provincias no pueden reglamentar sobre medios de prueba del derecho y porque la buena fe de la posesión de una cosa mueble constituye una presunción legal, hasta que se pruebe lo contrario y el poseedor no tiene obligación de producir su título o la posesión (arts. 2362 y 2363 del Cód. Civil).

En las Jornadas Nacionales de Derecho Agrario sobre "Legislación de Marcas y Señales, realizadas por el Instituto Argentino de Derecho Agrario y el Colegio de Abogados de Santa Fe en septiembre de 1972 se respaldó la aceptación de un registro nacional único, "observándose una sugestiva unanimidad de opiniones en cuanto a seguir muy de cerca las conclusiones de la Cuarta Conferencia antes transcrita, si bien se inclinó por la adopción de un registro nacional y único, criterio éste que por otro lado ya había sido sustentado por el miembro informante Garbarini Islas" (Cfr. Brebbia, Fernando P., "Manual de derecho agrario", ed. Astrea, Bs.As., 1992, p. 273; Idem, "Temas de derecho agrario", Rosario, 1974, p. 115. Cita a Díaz Maseda, O. A., "Propiedad del ganado", Bs.As., 1978).

"Los autores más prestigiosos -asevera Colombo- se inclinan también, en este sentido, pudiendo citarse a Salvat (Derechos reales, t.1, p. 160, Edic. 1927), Lafaille (id. t. I, p. 206 Edic. 1925), Garbarini Islas (Derecho rural, p. 223, Edic. 1925), Mario Sáenz (Legislación Rural Argentina, 3ª ed., p. 213-37). Véase asimismo: Machado (t. VI, p. 194, ed. 1900) y Llerena (t. 7, p. 16, ed. 1901), etc.

A los autores citados pueden sumarse Alsina Atienza, D.A., "Efectos jurídicos de la buena fe", Bs.As., 1935, n° 540; Alterini, J.H., "Resolución de los contratos y dominio revocable", ED 50, 633; Gatti E. y Alterini, J.H., "El derecho real. Elementos para una teoría general", Bs.As., 1974; Mariani de Vidal, M., "Régimen jurídico de las cosas muebles", Bs.As., 1973; ídem, "La prueba de la propiedad del ganado", en La Ley 152, 432; Bidau, J.F., "De la propiedad de las cosas muebles en el derecho argentino y comparado", Bs.As., 1931; Lafiandra, F., "Efectos de la posesión de cosas muebles", Bs.As.- 1960; Molinaro, A.D. "La reivindicación inmobiliaria y el adquirente de buena fe a título oneroso", ED, 7, 179; Serres, J.R., "Transmisión del dominio de ganados", Bs.As., 1939; etc.

Por consiguiente, las provincias se hallan inhibidas para establecer qué requisitos deben llenarse para acreditar o transferir el dominio sobre las haciendas".

Fernando Brebbia, en su artículo intitulado "Ley de unificación del régimen de marcas y señales. Certificados y guías" (aparecido en Rev. La Ley, t. 1984 A, pp. 1035 y ss.) recuerda que a mediados del siglo que fenecía nuevos códigos intentaron compaginar sus normas con la del art. 2412 al establecer que la marca constituía un medio para probar la buena fe de la posesión. El art. 109 del código de Buenos Aires dispone

que la omisión de la marca importa una presunción de mala fe. No obstante el problema no fue solucionado por cuanto la normativa vigente en las provincias constituía una violación a la regla del entonces art. 67, inc. 11 de la Constitución Nacional. Los intentos de modernizar las instituciones rurales, como ha ocurrido por ejemplo en Santa Fe, chocaron siempre con la oposición entre el mencionado principio (arts. 2318, 2412 y 2524 del Código Civil) y toda otra que de un modo directo o indirecto estuviera encaminada a acordar efectos atributivos de propiedad, o acordando la presunción de buena o mala fe en la posesión... (por ello) la única forma de dar solución al problema consistía en dictar una ley de carácter nacional... (pues) el inc. 11 del art. 67 establece la facultad de dictar las leyes comunes de la Nación y revisten tal carácter no sólo los códigos que allí se mencionan, sino también las leyes que los amplíen o modifiquen, aunque no se incorporen a ellos".

Mario F. Valls, en su libro intitulado "Recursos Naturales, Lincamiento de su régimen jurídico" (ed. Abeledo-Perrot, Bs.As., 1994, t. II, pp. 103 y ss) sostiene que de manera implícita el código bonaerense (ley 7616) reconoce la primacía del Código Civil, contrariada resuelta de manera definitiva antes de la sanción de la ley 22.939 por el categórico pronunciamiento de nuestro más alto tribunal (CSJ. 6/V/958, Fallos 11, 249, in re "Romero de García Garibay, Julieta s/Suc.", ED. 22, 615).

Susana Taborda Caro, en su manual de "Derecho Agrario" (Op. cit. p. 269) recuerda que, antes de la sanción de la ley 22.939, la tendencia era no admitir valor probatorio a la marca y señal, ni siquiera al valor "juris tantum" de la normativa mendocina. "Por ejemplo el Código Rural de Santiago del Estero de 1942 deja de considerar a la marca y a la señal como un signo de propiedad para considerarlo como un simple medio de probar la buena fe. El artículo 90 del citado Código dice: "La marca o la señal debidamente inscrita en el registro correspondiente, de acuerdo con las disposiciones del Código, prueba la posesión de buena fe de los ganados". Este fue ya el criterio que expusiera el anteproyecto de Sánchez Soro do-

Avellaneda de 1910, en una tentativa de aunar las contradicciones del Código Civil y la legislación rural, pero para Padilla, el mismo, es falso, pues sigue admitiendo la posibilidad de las provincias de dictar legislación sobre medios de prueba, lo cual no es legal constitucionalmente, siendo además que expresamente el Código Civil, en sus artículos 2362 y 2363 dice que el poseedor no tiene obligación de producir su título a la posesión, ya que la buena fe de la posesión es una presunción legal "juris tantum".

El Código Rural de Jujuy de 1948 reconoció que aquellas tenían valor probatorio, aunque por razones del ejercicio del poder de policía de tránsito en particular y rural en general es obligatorio marcar o señalar. En el mismo sentido se dictaron las reglas de las leyes 5004, 5783 y 5840 y del decreto ley 3060/55 (que permitió el empleo de la "marca de venta") de la provincia de Buenos Aires, que tampoco le reconocen a aquellas valor probatorio).

El civilista Leonardo Colombo, en una colaboración citada "ut supra" aparecida en la revista "La Ley" (t. 4. p. 6 doctr.) sigue el criterio de Raymundo Salvat ("Derechos Reales", Bs.As., 1934, t. I, p. 164). Entiende que las provincias pueden dictar leyes sobre marcas y señales, pero no pueden crear presunciones que corresponden al Código Civil. En su anteproyecto estableció la obligación de marcar o señalar y, salvo prueba en contrario, las crías orejanas serían del dueño de sus madres.

También examiné la legislación nacional y la extranjera.

El Código Rural de la provincia de Buenos Aires (aprobado el 10 de julio de 1970 mediante ley 7616, "y Normas Complementarias", según Pigretti, Eduardo Antonio, ed. Depalma, Bs.As., 1983) dispone en su art. 109 que "La omisión de la marca o señal en el ganado de edades mayores a las fijadas en el artículo 144 implica presunción de mala fe en su contra". Su art. 111 manifiesta: "El Estado provincial es el exclusivo propietario de los sistemas de diseños de marcas y señales de ganado". Y el 145 asevera: "El ganado vacuno podrá ser marcado en el cuarto posterior o en la quijada, siempre del

lado izquierdo" (texto de la ley 8753). Desde el art. 107 hasta el 153 inclusive, la composición de ellos incorporó el texto del decreto-ley N° 3060/55 con algunos agregados de la legislación de Jujuy y de Corrientes. Además, en general el nuevo código tuvo en cuenta en "Anteproyecto de Código Rural de la Provincia de Córdoba" de los Dres. Goldschmidt y Núñez y del Anteproyecto para Corrientes del Dr. Waldo González de 1966.

El art. 63 de la ley 1645 de Río Negro (ADLA, XLIII-C, 3511) dispone que se presume mal habido todo ganado cuyo poseedor no justifique fehacientemente su tenencia o procedencia.

Particularmente tuvo en cuenta los usos y costumbres y las actuales prácticas cotidianas que se registran en nuestros campos. También la jurisprudencia norteamericana reunida en el "Lawyers, Reports, Annotated" y en el "L.R.A., Green Book, señalada por Colombo (op. cit. p. 14), influida por la legislación española, que gravitó sobre todo en algunos Estados del Norte y del Oeste, particularmente en Texas, California, Colorado, Nuevo México, etc., donde la marcación es facultativa en algunos y obligatoria en otros (Wyoming, art. 76 de la ley de 1919; Nuevo México, art. 64 de la ley 1897 y Utah, art. 183 de la ley de 1919).

El principio general en Estados Unidos es que la marca registrada es admitida como reconocimiento de propiedad. In re Territory vs. Smith (12 N.M., 229, 78, Pac. 42) se dijo que para reivindicar animales hurtados es preciso que se acompañe el certificado que acredite la registración de la marca. En in re Gale vs. Salas (11 N.M., 211, 66, Pac. 520) se sustentó que la marca registrada constituye prueba suficiente de propiedad y de posesión. Si la marca no se encontrase inscrita sólo sirve para demostrar la identidad de los animales que la tienen estampada, pero no su dominio (State vs. Dunn, 88, Pac. 235).

El Código Civil regula los derechos reales. Sobre las cosas muebles tiene disposiciones precisas.

El artículo 2318 dispone: "Son cosas muebles las que pueden transportarse de un lugar a otro, se moviéndose por sí mismas, sea que sólo se muevan por una fuerza externa, con excepción de las que sean accesorias a los inmuebles".

El artículo 2412 del mismo Código dice: "La posesión de buena fe de una cosa mueble, crea a favor del poseedor la presunción de tener la propiedad de ella y el poder de repeler cualquier acción de reivindicación, si la cosa no hubiese sido robada o perdida" (criterio compartido por Troplong, Marcadé, Duranton y otros, según Vélez. En cambio para Aubry y Rau la simple posesión es suficiente aún en ausencia de buena fe).

En realidad, de acuerdo con el criterio del Dr. Guillermo Borda ("Derechos reales", 4ª ed. Perrot, t.I, p. 145), el texto del artículo que mencionamos es defectuoso. Proviene del art. 2279 del Código Civil francés y no se trata de una presunción sino de un acto voluntario en virtud del cual la posesión vale título y equivale a propiedad. (Se remite a Lafandrea, "Efectos de la posesión de cosas muebles", Bs.As., 1960; Gschwind, "Efectos de la posesión de cosas muebles" en Rev. de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 1949, N° 29/30; Valdés, "Efectos de la posesión: cosas muebles, derechos y deberes inherentes a la posesión" en Boletín del Instituto de Derecho Civil de la Universidad Nacional de Córdoba, julio/diciembre de 1949, N° 3 y 4, p. 254. Ver también Martínez, Zenón, "La Posesión" (Homenaje al autor de la Universidad Nacional del Litoral).

"La presunción de propiedad sentada por el art. 2412 a favor del poseedor de buena fe de una cosa mueble, priva sobre las disposiciones de los códigos rurales en cuanto establece que las marcas y señales del ganado son atributivas de propiedad" (Cám. Civ. 1ª, 16/XI/931, J.A. 36-1712; S.C. Bs.As., 2/IV/935, J.A. 50-313, etc.; Acdeel Ernesto Salas, "Código Civil y leyes complementarias anotados", ed. Depalma, Bs.As., 1957, t. II, p. 1214).

No quedan dudas respecto del dominio de los bienes muebles. En el caso que nos ocupa de los semovientes.

La ley 22.939, cuyo proyecto fuera elevado el 15 de septiembre de 1983, regula sobre marcas y señales del ganado y rige en todo el territorio de la República.

El texto se gestó durante varias reuniones de ministros y secretarios de Estado de Agricultura y Ganadería de la Nación y de las provincias que se llevaron a cabo entre junio y septiembre de 1976 en Santa Rosa (La Pampa), Corrientes y Resistencia (Chaco) y posteriormente las del Consejo Federal Agropecuario (en particular la de La Rioja de 1980) donde los funcionarios participantes convinieron en la conveniencia de unificar el sistema jurídico de marcas y señales, certificados y guías.

En la exposición de motivos que acompañara a la ley 22.939 se dice: "En nuestro Código Civil el contrato de compraventa no transfiere la propiedad sino que obliga al enajenante a transferir (art. 1323). Por su parte el adquirente sólo tiene un derecho personal, pues el derecho real se adquiere después que ha mediado tradición de la cosa (art. 577). De eso se infiere que el certificado de adquisición no es suficiente por sí para transmitir la propiedad; es indispensable que vaya seguido de la tradición o entrega efectiva del ganado transmitido.

Dice Brebbia (Op. cit. La Ley, p. 1039) que "con arreglo a los términos que la ley utiliza -derecho de uso exclusivo- pareciera que la marca no pertenece en propiedad a quien la tiene inscrita a su nombre. En la legislación local, para algunos códigos (Santa Fe, art. 146, Córdoba, art. 162) la marca es de propiedad de quien la ha inscrito, si bien el derecho no es perpetuo lo que de todos modos no hace a la existencia del dominio. En la doctrina este criterio parece compartido por Pérez Llana. Otros códigos modernos, como el de Buenos Aires dicen de modo expreso que el Estado provincial es el exclusivo propietario de los diseños de las marcas y señales de ganados (art. 111) que se concede a los particulares y leyes más recientes aún, como la de Río Negro se refieren al derecho exclusivo de uso sobre las marcas. El Estado es el exclusivo "administrador de las mismas" (art. 12)".

El doctrinario citado "ut supra" nos remite a Antonino C. Vivanco ("Teoría de derecho agrario", Bs.As. 1967, p. 575) quien sostiene que tanto la marca cuanto la señal pueden ser del dominio del sujeto agrario o simplemente una concesión que otorga el Estado como medio efectivo de ejercer la policía del dominio de los semovientes. Según la naturaleza jurídica que aquellas tengan serán los derechos y efectos jurídicos que generen. En este último supuesto el órgano competente podría exigir el cambio del diseño por motivos de seguridad o por cualquier otro.

La marca, antes de la sanción de la ley 22.939 y con más razón después, sólo acredita la posesión pacífica y de buena fe del animal que la tiene estampada. ("Omnius presumitur bonus et justus donec probetur contrarium").

El diseño de la marca y su estampa a fuego, frío o con cualquier otro modo, por ahora no resultan sustituibles para individualizar al dueño de los animales que la exhiben.

Se arguye que los medios probatorios (derecho adjetivo) no fueron transferidos por las provincias a la Nación. Pero no caben dudas que las presunciones corresponden a la ley de fondo.

Hay una sutil diferencia entre los medios probatorios de la propiedad, los medios probatorios de la posesión y los medios probatorios de la buena fe, que no pueden escapar a la clara normativa del artículo 2362 "in fine" del Código Civil.

Como acertadamente se expresa en la nota que acompañara al proyecto de lo que hoy es la ley 22.939 (ADLA, XLIII-D, 3900), "el título V no innova con respecto a las denominadas guías disponiendo que constituyan, como hasta ahora, el pasaporte del ganado y la prueba de la licitud de su transporte. El articulado del mismo contempla los requisitos que deben reunir, tanto formalmente como en su apelabilidad durante las diversas etapas del tránsito", lo que no importa desconocer a las provincias el pleno ejercicio de sus poderes de reglamentación y policía.

Varios autores proyectaron o promovieron la unificación de los asientos provinciales en un solo y único Registro Nacional de Marcas y Señales. Brebbia (Op. cit. rev. "La Ley, p. 1038), según mi modesta opinión, critica con acierto que el

nuevo régimen nacional vigente prohíba utilizar marcas iguales en el límite político de cada provincia, "lo que es perfectamente inútil toda vez que en el orden local la disposición existía desde hace tiempo" y puntualiza negativamente que aquella no haya adoptado un régimen único de marcación, señalación y registración como "único medio idóneo para proteger la propiedad de los semovientes y evitar el abigeato".

Según el Dr. Guillermo Garbarini Islas ("Derecho rural argentino", Bs.As., 1954, p. 139) la guía constituye una especie de pasaporte del ganado y tiende a proteger a su propietario contra su rapacería. A ello se suman a veces argumentos tributarios.

El anteproyecto que sigue modifica algunos artículos de la ley de referencia y regula sobre guías de tránsito. Para que rija en todo el territorio de la República y se eviten conflictos jurisdiccionales el gobierno nacional deberá gestionar ante las provincias el dictado de leyes de adhesión y de reglamentaciones uniformes o, por lo menos, semejantes.

La ley nacional 22.939 les otorgó a las marcas y a las señales el signo revelador de la presunción posesoria, que es la base del dominio de las cosas muebles y el certificado de venta con más la normativa del 1323 y la tradición del 577 que completan y perfeccionan el dominio del bien mueble semoviente. Convendría incorporar al nuevo texto las disposiciones de la ley 20.378 (ADLA, XXXIII-B, 1546) sobre transferencias de caballos pura sangre de carrera. Con ella concluyó una polémica centenaria en favor del régimen jurídico imperante en nuestro país. Brebbia, en su contribución a la revista "La Ley" (Op. cit. p. 1042), se lamenta con razón "que se haya desaprovechado la oportunidad de incorporar a la ley las recomendaciones de congresos y conferencias y valiosos aportes doctrinarios para conformar un sistema legal completo de carácter nacional que hubiera contribuido a una mejor protección de la riqueza pecuaria. La posibilidad de que sigan existiendo en distintas jurisdicciones marcas iguales (en un mundo cada vez más globalizado), el mantenimiento de los registros locales y el sistema de los certificados que continúan exigiendo la tradición, desmerecen la ley y mantiene gran parte de los inconvenientes expuestos... Tampoco puede sostenerse que el mantenimiento de la actual estructura de los registros provinciales pueda justificarse con los lineamientos trazados en materia de descentralización administrativa, como se dice pues ésta, supuesto que sea conveniente -evidentemente no lo es- sólo es posible en tanto y en cuanto a las jurisdicciones locales les competa el poder que se les transfiere cosa que evidentemente no sucede".

Reitero que el nuevo texto debería unificar y modificar todas las normas relativas a marcas y señales y a certificados y guías, teniendo en cuenta las observaciones preliminares.

Entre otras innovaciones a la legislación vigente propongo:

- 1) que se supriman los artículos 1º y 2º
- 2) que se rectifique el art. 3º primera parte y se suprima "dentro del ámbito territorial de una misma Provincia o Territorio Nacional" y en el segundo párrafo "en una misma Provincia o Territorio Nacional" ... "local" ... "respectivo" e incorpore después de exclusivo: por el plazo prorrogable de veinte (20) años.
- 3) que se elimine del art. 4º "que las respectivas legislaciones locales establezcan, pudiendo ser prorrogado de acuerdo con lo que dichas normas dispongan..."
- 4) en el art. 5º es menester corregir hay que suprimir la coma que sigue a "nombre", mudar el tiempo del verbo "empleare" por emplease o empleara y "conforme a" por conforme con lo dispuesto por la presente ley.
- 5) en el art. 7º el verbo "deberán debe mudarse por deberá. La coma puesta después de animal no corresponde como tampoco la que se sigue al art. 41. En el art. 8º suprimir desde "sin perjuicio de las multas..." hasta el final.
- 6) en el 9º es menester suprimir la coma que sigue al término "contrario" y al "señalado" porque empecen el verbo del predicado.
- 7) en el art. 10 mudar "fuere" (arcaísmo) por fuese o

fuera, "estableciere" por estableciera o estableciese y eliminar la preposición "en" de "su derecho" y "de propiedad" y añadir "sin perjuicio de ..." Lo mismo cabe en el art. 11 a "llevaren", que debe reemplazarse por llevasen o llevaran.

8) en el actual art. 12 es menester suprimir la coma puesta después de "o menor". El certificado de transferencia (prefiero este vocablo al término adquisición) debe otorgarlo el propietario y eventualmente ser aceptado por el adquirente, según acuerdo de partes, sin que sea necesaria para la eficacia jurídica del acto la intervención de ningún funcionario público y sin que ello importe su exclusión.

La intervención del funcionario público debe ser optativa y podrá ser reemplazada por cualquier fedatario autorizado.

Describir los requisitos de las guías, cuyos talonarios quedan en poder de los titulares de la marca y de la señal.

9) en el art. 13 inc. c) eliminar la coma que sigue a la palabra "señal" y enmendar en el inc. d) "pudiere" por pudiera o supiese. En el inc. b) añadir el CUIT del propietario que transfiere y del adquirente al cabo de la "individualización" de los documentos de identidad "y de sus números". Suprimir el inc. e).

10. en el art. 14 quitar la coma que se halla después de la palabra "raza" pues aparta indebidamente el sujeto del verbo y del predicado.

11) abrogar el art. 15.

12) derogar el texto del art. 16 desde "expedida por" hasta el final.

13) en el título V añadir un artículo que repita textualmente el art. 13 con las modificaciones propuestas y con el siguiente comienzo: "La guía de tránsito a que se refiere el artículo anterior, será redactada por duplicado (el original para el conductor y la copia para el propietario) y deberá contener..."

Es oportuno recordar que, como lo reitera Mario F. Valls (Op. cit., p. 107), "la guía de campaña (o de tránsito) es un documento que tiene por objeto acreditar la propiedad del ganado y frutos del país y la legitimidad de su acarreo".

Añadir como inc. e): nombre y apellido del transportista, número de su documento de identidad, número de patente del camión de su acoplado, empresa a la cual pertenece y firma del conductor con carácter de declaración jurada.

Cada vehículo deberá transitar con una sola guía.

En caso de arreo, constará en la guía el nombre y apellido y el tipo y número del documento del encargado de la tropa en tránsito.

Quedan exceptuados los equinos dedicados a prácticas deportivas.

14) en el art. 17 mudar los términos "contribuir a individualizar cada animal" por contribuir a individualizarlos.

15) incorporar un artículo que disponga: Al cabo del viaje, el conductor del vehículo porteador deberá entregar el original de la guía a la persona responsable que reciba los animales transportados.

16) el precinto que ordena la ley 10891 de la provincia de Buenos Aires debe ser optativo.

17) agregar otro artículo que establezca que: Todos los vehículos destinados al transporte de hacienda deberán identificarse en el techo de la cabina, en la tabla superior externa que se utiliza para acomodar la hacienda y en la parte superior de ambos lados, en forma longitudinal en estas últimas, con mención de su propietario, matrícula y domicilio.

18) añadir un título, que sería el VI titulado del Registro Nacional de marcas y señales.

Dicho título estaría integrado por dos artículos.

a) Créase el Registro Nacional de Marcas y Señales que dependerá de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación y será el organismo encargado de inscribir, compaginar y conceder todos los diseños existentes en el territorio de la República.

b) A los efectos de ordenar el Registro de Marcas y Señales y facilitar el cumplimiento de sus funciones, el Poder Ejecutivo nacional acordará con los gobiernos provinciales la manera de ajustar sus tareas con las que actualmente desempeñan las dependencias de éstas y armonizar las

legislaciones existentes sobre policía de tránsito de semovientes.
Por tanto sugiero la abrogación de los arts. 18 y 19.

El texto del anteproyecto que propongo quedaría redactado de la siguiente manera:

Título I.- De las marcas y señales en general.

Art. 1º.- No se admitirá el registro de diseños de marcas iguales o susceptibles de ser confundidas entre sí, el titular de la más reciente deberá modificarla en la forma que le indique el organismo de aplicación dentro de un plazo de noventa (90) días corridos de ser notificado, bajo apercibimiento de su caducidad.

Art. 2º.- El registro de diseño de las marcas o señales confiere a su titular el derecho a usarlo de manera exclusiva por el plazo prorrogable de veinte (20) años. Este derecho es transmisible y se prueba con el título expedido por la autoridad competente y, en su defecto, por la constancia registral. En caso de transmisión se efectuará en el registro la anotación pertinente.

Título II.- De las obligaciones de los propietarios de hacienda.

Art. 3º.- Todo propietario de ganado mayor o menor deberá tener registrado a su nombre el diseño que emplease para marcar o señalar, conforme con lo dispuesto por la presente ley.

Queda prohibido marcar o señalar sin tener registrado el diseño que se emplee, con excepción de la señal que fuera usada como complemento de la marca en el ganado mayor.

Art. 4º.- Todo propietario de hacienda debe marcar su ganado mayor y señalar su ganado menor. En los ejemplares de pura raza, la marca o señal podrá ser sustituida por tatuajes o reseñas, según especies.

Art. 5º.- La obligación establecida en el artículo anterior deberá cumplirse en el ganado mayor durante el primer año de vida del animal y en el ganado menor antes de llegar a los seis (6) meses de edad.

La marca o señal deberá aplicarse tal como figura en el título previsto en el art. 2º y en idéntica posición, coincidente con la línea vertical.

Art. 6º.- El incumplimiento de las obligaciones establecidas en el presente título se presume de mala fe, salvo prueba en contrario y privará al poseedor de los animales de los derechos que esta ley le acuerda sobre la propiedad del ganado.

Título III.- De la propiedad del ganado.

Art. 7º.- Se presume, salvo prueba en contrario y sin perjuicio de lo dispuesto en el título IV de la presente ley, que el ganado mayor marcado y el ganado menor señalado pertenecen al propietario de la madre.

Art. 8º.- El poseedor de hacienda orejana y de aquella cuya marca o señal no fuera suficientemente clara quedará sometido su derecho al régimen común de las cosas muebles.

Art. 9º.- La propiedad de los animales de pura raza se probará por el respectivo certificado de inspección en los registros genealógicos y selectivos reconocidos, que concuerden con los signos individuales que llevasen los animales.

Título IV.- De la transmisión de la propiedad del ganado.

Art. 10.- Todo acto jurídico mediante el cual se transfiera la propiedad de ganado mayor o menor deberá instrumentarse en un certificado que otorgará el propietario y podrá aceptar el adquirente, según acuerdo de partes.

Art. 11.- El certificado de transferencia de ganado deberá contener:

- a) Lugar, fecha y número de orden de emisión.
- b) Nombre y apellido del transmitente y adquirente y en su caso del consignatario o sus representantes, sus domicilios,

la especificación de los documentos de identidad y de sus números y el de sus claves únicas de identificación tributaria.

c) Detallar la operación de que se trata, matrícula del título de la marca o señal y sus diseños o el tatuaje de la reseña correspondiente en los animales de raza.

d) Determinar la cantidad de animales comprendidos en el negocio causal, sexo, raza y especie.

e) Firma del transmitente o de su representante. Si no pudiera o no supiese firmar, la firma a ruego de otra persona junto a la impresión digital de aquel. La firma del transmitente podrá ser suplida por la del consignatario.

Art. 12.- La transmisión de dominio de los animales de raza podrá perfeccionarse mediante acuerdo de partes por la inscripción del acto en los registros genealógicos y selectivos a que se refiere el artículo 9º.

La entrega del certificado de transferencia cuanto el simple endoso del certificado de inscripción en el registro genealógico importan la tradición ficta en los términos del art. 2.388 del Código Civil (*).

Título V.- De las guías.

Art. 13.- Para la licitud del tránsito de ganado es obligatorio el uso de guía.

Art. 14.- La guía de tránsito de ganado deberá contener:

a) Lugar, fecha y número de orden de emisión.
b) Nombre y apellido del propietario remitente y del destinatario y en su caso de sus representantes, sus domicilios, la especificación de sus documentos de identidad y de sus números y el de la clave única de individualización tributaria del primero.

c) Detallar el motivo del traslado (cría, invernada, capitalización, pastoreo, pastaje, consignación, transferencia, exposición faena), matrícula del título de la marca o señal, su diseño o el tatuaje de la reseña correspondiente en los animales de raza, cantidad.

d) Discriminación de sexo, raza, pelaje, origen y destino.
e) Firma del propietario o de su representante y si no pudiera o no supiese firmar, la firma a ruego de otra persona junto a la impresión digital de aquel.

f) Nombre y apellido del transportista, número y tipo de su documento de identidad, número de la patente del vehículo y de su acoplado o del medio de transporte a utilizar, empresa a la cual pertenece, domicilio y CUIT de la misma y firma del conductor con carácter de declaración jurada.

g) Término de su vigencia.

Art. 15.- La guía de tránsito es intransferible y se redactará por cuadruplicado. El original quedará en poder del conductor, quien lo entregará al cabo del viaje a la persona responsable que le reciba los animales transportados. Una copia quedará en poder del propietario o de su representante, en el lugar donde fue emitida. Otra copia se remitirá a la Dirección General Impositiva y otra a la Policía de Tablada del lugar o a la Dirección General de Rentas de la provincia de origen.

Cada vehículo deberá transitar con una sola guía.

En caso de arreo, constará en la guía en nombre y apellido y el tipo y número de documento del encargado de la tropa en tránsito.

Quedan exceptuados los equinos de dedicados a prácticas deportivas.

Art. 16.- Cuando se trate de animales de pedigrí o puros registrados que no tuviesen marca o señal las guías que por ellos se extiendan deberán mencionar esa circunstancia y suministrar los datos que contribuyan a individualizarlos.

Art. 17.- Todos los vehículos destinados al transporte de hacienda deberán identificarse en el techo de la cabina, en la tabla superior externa que se utiliza para acomodar la hacienda y en la parte superior de ambos lados, en forma longitudinal en estas últimas, con mención de su propietario, matrícula y domicilio.

Art. 17.- El precinto de Vehículo será optativo.

Título VI.- Del Registro Nacional de Marcas y Señales.

Art. 18.- Créase el Registro Nacional de Marcas y Señales que dependerá de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación y será el organismo público (*) encargado de:

a) inscribir, compaginar y conceder todos los diseños de marcas y señales coexistentes en el territorio de la República.

b) los documentos que constituyan, transmitan, declaren, modifiquen o extingan derechos sobre marcas y señales (*).

c) los documentos que dispongan medidas cautelares e inhabilitaciones contra el titular de la marca y señal (*).

d) los documentos que otras leyes nacionales o provinciales ordenen registrar.

La matriculación se realizará mediante un folio exclusivo para cada marca y señal, de manera numerada y nominativa, donde consten los datos personales del titular del diseño inscrito, de la cual se expeditá un documento denominado "boleto de marca" o "boleto de señal".

El decreto reglamentario determinará las demás funciones, modalidades y requisitos formales que sean necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.

Art. 19.- A los efectos de ordenar el Registro Nacional de Marcas y Señales y facilitar el cumplimiento de sus funciones, el Poder Ejecutivo acordará con los gobiernos provinciales la manera de transferir a la Nación los registros existentes o delegar sus funciones de esta a aquellas, de ajustar sus tareas con las que actualmente desempeñan sus dependencias y armonizar las legislaciones territoriales en vigor sobre policía de tránsito de semovientes.

Art. 20.- Comuníquese, etc.

(*) Carlucci, Aída Rosa Kemelmajer de y Chacón, Alicia Puerta de, "Propuesta para la actualización de la legislación sobre a) Marcas y Señales / Guías y Certificados. b) Transmisión e instrumentación de la Propiedad de Semovientes", ed. Hemisferio Sur (Biblioteca de la SRAD 460 / 9 N° (1986) N° Inv. 25661) - Art. 17 - El carácter público autoriza a cualquier persona a requerir informes sobre la situación jurídica de sus registraciones, subsistencias de la titularidad de diseños, transferencias, embargos, etc.; 19.

NOTICIAS

766.425 MILLONES DE FONDOS ESTRUCTURALES. España recibió el pasado año 4.645 millones de ecus (766.425 millones de pesetas), el 22,6% de las subvenciones destinadas a los "quince" para los seis objetivos, y el 15% de la asistencia total española (4,84 billones de pesetas). Bruselas considera que 1996 fue un año de plena actividad para la puesta en práctica de la programación de los Fondos Estructurales, ya que la mitad de los subsidios disponibles para las acciones propuestas para los Estados miembros fueron empeñados y un tercio gastados. El gasto para el conjunto de los objetivos se elevó a 20.484 millones de ecus (3,38 billones de pesetas), el 72% de los cuales (2,25 billones de pesetas) fueron destinados exclusivamente a programas incluidos dentro del "Objetivo 1" (adaptación económica de las regiones menos desarrolladas).

España es la principal beneficiaria de estos Fondos Estructurales y especialmente de los subsidios destinados a este Objetivo. Las doce regiones incluidas dentro de esta prioridad recibieron de la UE 3.817 millones de ecus (629.805 millones de pesetas), el 28% del total. Las ayudas europeas fueron ejecutadas a través de los fondos FEDER, FSI, FEOGA e IFOP.

Por regiones, Andalucía y Galicia (con 71.659 y 67.221 millones de pesetas respectivamente) fueron las que más ayudas recibieron de la UE.

En 1996 se adoptaron bajo el "Objetivo 1" un total de 11 nuevas intervenciones por valor de 703,2 millones de ecus (116.028 millones de pesetas).

ANUNCIOS

CONGRESO INTERNACIONAL: DERECHO RURAL DE LOS RECURSOS NATURALES

INTEGRACION Y DESARROLLO. INCIDENCIA DE LA MULTIPLICACION DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES. Homenaje al Rector Fundador Dr. Guillermo Garbarini Islas en el XXº Aniversario de su fallecimiento.

BUENOS AIRES: 23 - 24 - 25 Y 26 de Agosto de 1998

ORGANIZA: Universidad del Museo Social Argentino

PATROCINA: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; Sociedad Rural Argentina; Unión Mundial de Agraristas Universitarios; Asociación Argentina de Derecho Agrario.

Fechas de inscripción: Hasta el 1 de Marzo de 1998 sin recargo.

Fecha presentación de Ponencias: Hasta el 15 de Julio de 1998

Precios inscripción:

	Antes de 1-3-98	Hasta el 30-6-98	Posterior al 1-7-98
Asistentes	\$ 20	\$ 25	\$ 30
Participantes Alumnos	\$ 20	\$ 25	\$ 30
Otros participantes	\$ 70	\$ 90	\$ 110
Ponentes	\$ 90	\$ 120	\$ 150
Promotores	\$ 150	\$ 200	\$ 250

COMISIONES DE TRABAJO

I. Antinomia "Desarrollo y Naturaleza"

Presidente Dr. Mario Valls

Co-Presidente Dr. Raúl Brañes

II. Unificación de las Normas Fitozoosanitarias

Presidente Dr. Diego Joaquín Ibarbia

Co-Presidente Dr. Julio César Olivieri

III. Nuevas Modalidades Agrarias y su Correlato Jurídico

Presidente Dr. Enrique Guerra Daneri

Co-Presidente Dr. Louis Lavelle

IV. Agua como Recurso Natural

Presidente Dr. Joaquín López

Co-Presidente Dr. Rafael A. Vaggione

V. Trabajo Rural y Globalización

Presidente Dr. Humberto Podetti

Co-Presidente Dr. Efrén Borraro Dacruz

Más información:

Presidente del Comité Académico: Dr. Fernando Brebbia

Presidente del Comité Científico: Dr. Victor Luis Funes; Dr. Guillermo Harvey

UMSA: Corrientes 1723 - C.P. 1042 - Buenos Aires (Argentina)

Tlf: 54 - 1 - 375-4601/4602; Fax: 54 - 1 - 375-4600

VII CONGRESO NACIONAL DE DERECHO AGRARIO

A celebrar en Valencia en Septiembre de 1998. Información dirigirse al organizador, Don Luis Amat Escandell, Blasco Ibañez, 8, (46010 VALENCIA)

ASAJA SEVILLA proyecta celebrar un Congreso sobre "El Futuro de la Agricultura comunitaria y española", en Sevilla, durante el mes de abril próximo.

Información: Asaja-Sevilla, Avda. San Francisco Javier, 9, Edificio Sevilla II-Planta 3-Modulo 22, 41018 Sevilla.

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 Álvarez Álvarez, Notario. Federico Álvarez Vega, Dr. Ingeniero Agrónomo. Rafael Álvarez 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 Borraro Dacruz, Catedrático de Política Social y Derecho del Trabajo de la Universidad Complutense de Madrid. José María Caballero González, Doctor en Derecho. Vicente Canque 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, Registrador de la Propiedad. Juan Francisco Delgado de Miguel, Notario. Rafael Dendaricna, 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 Alcedo, 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 Llompard, Doctor en Derecho. Victorio Magariños Blanco, Notario. Joaquín Madruga Mendez, 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-Muñiz, 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 Múnquiz Vicente-Arche, Abogado. Angel Olavarria Téllez, Notario. Rafael Pérez González, Industrial. José Luis Perona Larraz, Presidente de la Asociación europea para el Derecho alimentario. Julián Peinado Ruano, Notario. Felix Pastor Ridruejo, Notario. María Teresa Puente Muñoz, Profesor titular de Derecho civil. Antonio Román García, Profesor titular de Derecho civil. Rosales de Salamanca, Notario. José Ramón Rubio Roflignac, 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 Llido, Dr. Ingeniero Agrónomo. Francisco Sierra Molina, Abogado. Antonio Soldevilla y Villar, Profesor de Derecho agrario, Abogado. 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 Verguez 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.Y.A.B. Hispano Química, S.A. MOSA, Helados y Congelados, S.A. Jesús Ramírez, S.A. KOIPE, S.A. La Bella Easo, Lacasa, S.A. Norel, S.A. Vinumar, S.A. ASOCARNE. Cote D'Or España, S.A.