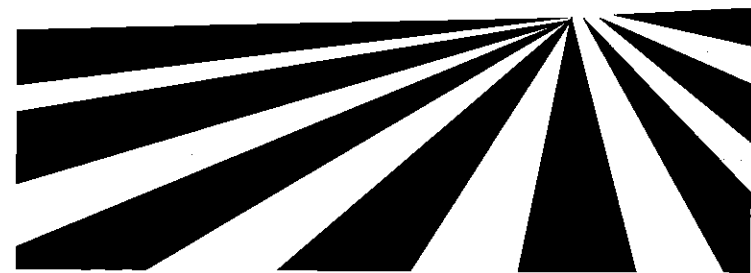


**agro
consulting, s.l.**



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.

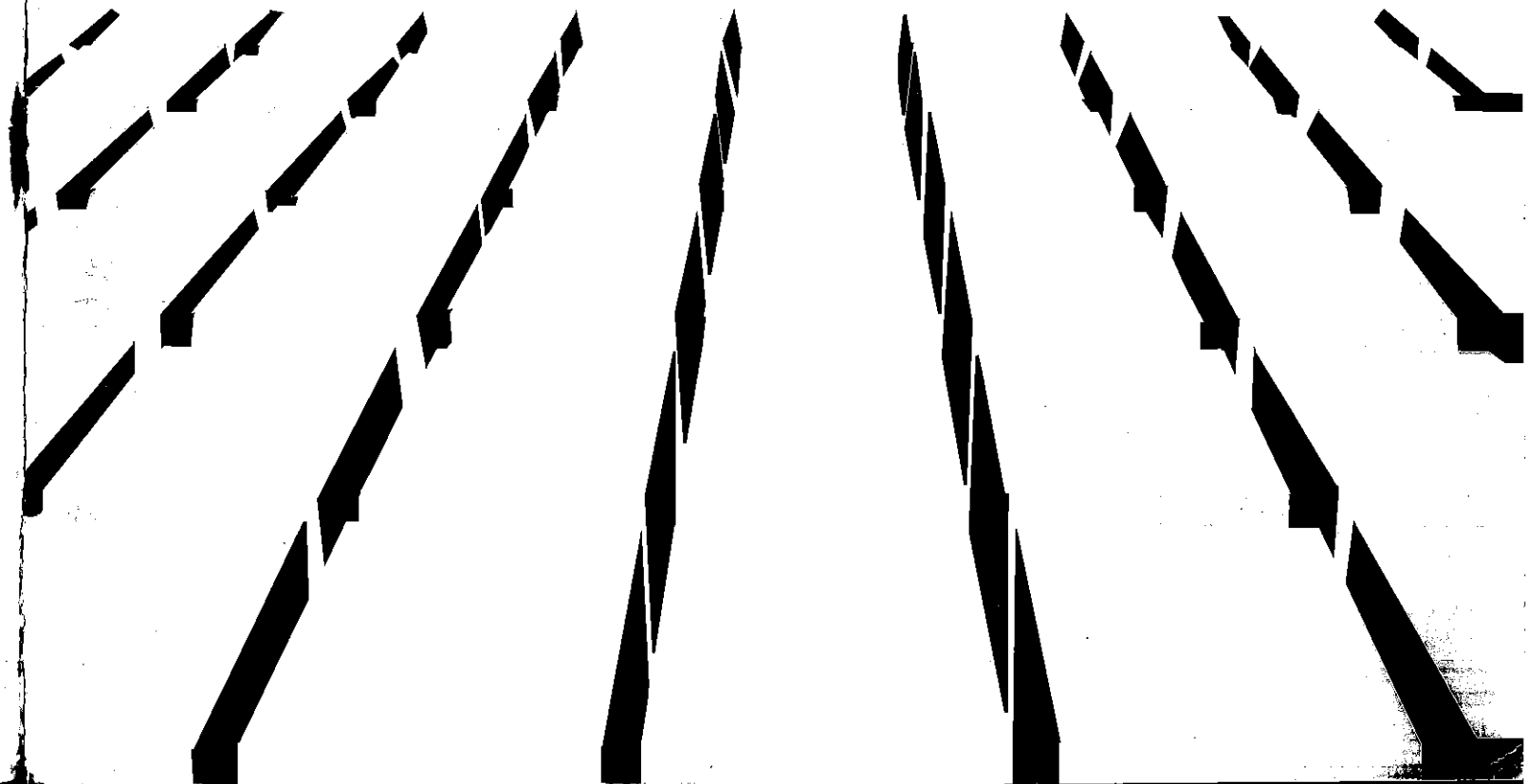
Asesoramiento en gestión, y contabilidad
de empresas agrarias.

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 XVII Nº 39 JULIO - DICIEMBRE 2001



PARTE I DERECHO AGRARIO GENERAL

ESTUDIOS

GABRIEL GARCÍA CANTERO.- CATEDRÁTICO DE DERECHO CIVIL EMÉRITO DE LA UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA.- ¿Sigue en vigor el artículo 12 L.A.R.?

7

GERMÁN DE CASTRO VÍTORES.- UNIVERSIDAD DE VALLADOLID.- La responsabilidad del productor agrario, en relación con principios e instrumentos previstos en la próxima legislación alimentaria española.

11

DOCUMENTACIÓN

JESÚS LÓPEZ MEDEL.- REGISTRADOR DE LA PROPIEDAD Y ACADEMICO DE REAL DE DOCTORES.- Seguridad jurídica y globalización en la agricultura.

17

ALBERTO BALLARÍN MARCIAL.- ABOGADO Y NOTARIO.- Valoración general de la Declaración de Doha realizada por el Parlamento europeo (Comisión de Agricultura y Desarrollo rural, 14 de diciembre de 2001)

19

ALBERTO BALLARÍN MARCIAL.- ABOGADO Y NOTARIO.- Un texto de Jovellanos y otro de Serge Dassault.

21

JURISPRUDENCIA

FRANCISCO MILLÁN SALAS.- PROFESOR DERECHO CIVIL.- UNIVERSIDAD COMPLUTENSE.- Jurisprudencia Contencioso-Administrativa.

23

DR. ÁNGEL SÁNCHEZ HERNÁNDEZ.- PROFESOR TITULAR E.U. DE DERECHO CIVIL.- UNIVERSIDAD DE LA RIOJA

29

LEGISLACIÓN

Ley 18/2001, de 31 de diciembre, de orientación agraria. DOGC núm. 3549 de 9 de enero de 2002.

36

REVISTA DE REVISTAS

ESTHER MUÑIZ ESPADA.- UNIVERSIDAD DE VALLADOLID.

43

PARTE II DERECHO COMUNITARIO

ESTUDIOS

CARLOS VATTIER FUENZALIDA.- CATEDRÁTICO DE DERECHO CIVIL.- UNIVERSIDAD DE BURGOS.- Normas italianas de desarrollo rural

47

JOSÉ DAMIAN TELLEZ DE PERALTA.- PROFESOR DE DERECHO CIVIL.- UNIVERSIDAD DE ALMERIA.- Perfiles del Derecho agrario y la PAC.

55

PARTE III

DERECHO COMPARADO E INTERNACIONAL

PROYECTO DE LEY DE TIERRAS Y DESARROLLO AGRARIO 16-10-2001.- LEY DE TIERRAS DE VENEZUELA.

65

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 XVII - Nº 39
JULIO - DICIEMBRE 2001

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

CONSEJO DE REDACCIÓN: **Presidente:** Don Alberto Ballarín Marcial, *Notario de Madrid.* **Vicepresidente:** D. Juan José Sanz Jarque, *Catedrático de Derecho Agrario y Sociología de la Universidad Politécnica de Madrid.* **Consejeros:** D. Antonio Agúndez 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. Sebastián Martín Retortillo, *Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense.* D. Alejandro Nieto García, *Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Alcalá de Henares.* D. Marcelino Toubes Herrero, *del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.* D. Carlos Vázquez Cantero, *Abogado.* **Secretario:** D. José M^a de la Cuesta Saenz, *Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Burgos.* **Secretario Adjunto:** D. Francisco Millán Salas, *Profesor de Derecho Civil de la Universidad Complutense de Madrid.*

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

1985, Revista de Derecho Agrario y Alimentario.

Edita EDIASA
Ayala, 20
28001 MADRID

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

Administración:
Ayala, 20
28001 MADRID
Teléfonos: 91 435 96 41
Fax: 91 578 04 15

Suscripción anual:
España 5.500 ptas. (+ 4% IVA)
Extranjero 8.000 ptas.

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

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

EDITORIAL

En el presente número, como suele ocurrir en todos, se refleja debidamente en la Revista el impacto de los acontecimientos que nos han precedido, entre los cuales hay que destacar la Conferencia de la Organización Mundial de Comercio en Doha (Emirato de Qatar) celebrada en el mes de noviembre pasado, con pleno éxito que contrasta con el fracaso de Seattle, a lo que ha contribuido no sólo la elección de un lugar prácticamente inaccesible para los grupos "antiglobalización"; sino lo ocurrido el 11-S en Nueva York que ha conmovido a todo el mundo. Gracias a todo ello se pudo llegar a un acuerdo que se concretó en la Declaración de Doha que publicamos, con la valoración de la misma hecha por el Parlamento europeo, documento de gran interés para saber cómo evolucionará -la PAC-.

Otro asunto de cierta importancia para el Derecho comparado es el de la Ley de Tierras venezolana que publicamos íntegra para que se vean los últimos desarrollos del Derecho agrario de los países iberoamericanos; en ella se ha señalado una influencia de Fidel Castro, el amigo del Presidente Chávez. Esa Ley de Tierras se ha inspirado en la Ley andaluza de Reforma agraria, hoy dejada en punto muerto por la Administración de Andalucía. En Venezuela ha producido gran alarma la Ley sobre la que se celebró un Congreso Internacional del 3 al 7 de diciembre pasado al que asistimos pidiendo que ese texto fuera revisable a fondo, pues no nos parece ajustado a los cánones del Derecho agrario vigente en los países democráticos. Desde luego, Chávez ha ordenado que la Asamblea Nacional lo revise, pero no sabemos si será, efectivamente a fondo.

En España, se sigue trabajando en el Libro Blanco de la Agricultura, aunque sin mucha prisa, lo que es mejor pues a Jovellanos le costó siete años redactar su Informe en el Expediente de la Ley agraria; la prisa es mala consejera.

La influencia europea se ha manifestado ya en la Ley catalana de Orientación agraria, nombre copiado de la francesa y de la italiana por la Generalitat de Cataluña que publico, en el año 2001, su respectivo "Llivre blanc" del sector agrario catalán. Ni en él ni en la Ley encontramos grandes novedades legislativas. Publicamos ese texto.

La Revista aparece, por lo demás, con todas sus Secciones habituales; en la bibliografía se da cuenta del espléndido libro que Ana Carretero ha hecho editar con los trabajos del VIII Congreso de Derecho agrario celebrado en Toledo, el mes de noviembre del año 2000, por la Universidad de Castilla-La Mancha y por la Asociación española de Derecho agrario.

En el mismo número damos cuenta del importante Seminario Iberoamericano de Derecho agrario y cooperativismo agrario que el Rector de la Universidad de Avila, Juan José Sanz Jarque organizó en el mes de diciembre pasado con muy buena participación de agraristas de toda esta zona como el peruano Guillermo Figaro y el venezolano Román Duque Corredor.

Alberto Ballarín Marcial, Presidente de la Asociación Española de Derecho agrario y de la Sección española de Derecho alimentario, así como del Consejo Editorial de esta Revista, ha sido elegido Presidente de la Real Academia de Doctores. Esta Academia que tiene su sede en Madrid, calle San Bernardo 49 se compone de 120 miembros de número más otros que son "correspondientes". La mayoría de los Académicos numerarios son Catedráticos de Universidad y miembros de otras Reales Academias. La Academia concede anualmente una docena de premios a tesis doctorales de todas las ramas del saber.

¿SIGUE EN VIGOR EL ART: 12 L.A.R.?¹

GABRIEL GARCÍA CANTERO
Catedrático de Derecho Civil
Emérito de la Universidad de Zaragoza

Sumario: Planteamiento.- Razones explicativas en la doctrina sobre el art. 12.1 L.A.R. de 1980.- Otras reglas de capacidad para arrendar: el art. 12.2 L.A.R. de 1980.- A modo de conclusiones: Después del art. 28 de la Ley de Modernización de 1995.

PLANTEAMIENTO

Dispone el -en cierto modo- paradigmático art. 12.1 L.A.R. 1980 que:

"Para dar fincas en arrendamientos sujetos a esta ley se exige la misma capacidad que para enajenarlas".

El ámbito de aplicación está claramente delimitado: sólo se aplica a los contratos sujetos a la ley especial; no pretendió invadir el ámbito de otras leyes especiales (por ej. la, a la sazón vigente, L.A.U. de 1964), ni menos el régimen de los arrendamientos de cosas sujeto al C.c.

Se trata de la capacidad para arrendar, no para ser arrendatario a la que se refieren los arts. 14 ss. de aquélla.

Esta norma supuso una novedad legislativa en el momento de su promulgación²; por una parte, plasma legislativamente algo confusamente intuido en el art. 3º L.A.R. de 1935 y, algo más explícito, en el art. 3º R.A.R. de 1959, y por otra da cauce legal a un amplio estado de opinión sobre el impacto que, en general, estaba produciendo la legislación arrendaticia especial en las tradicionales reglas arrendaticias, según las cuales el arrendamiento era el protipo de los actos de administración.

En 1991 expresaba este estado de opinión LUCAS FERNÁNDEZ³, cuando decía que en el régimen del C.c., a salvo la hipótesis del art. 1548, para dar fincas en arrendamiento, basta la capacidad para contratar.

El mismo autor sintetizaba acertadamente la noción de acto de administración en términos generales, diciendo que tiende a conservar el bien a que se refiere y a obtener del mismo los rendimientos normales de que fuere susceptible; conservar el bien quiere decir que éste no puede ser alterado ni comprometido mediante obligaciones que por su trascendencia ulterior puedan afectar a su integridad, o por su duración en el tiempo bloqueen la iniciativa o libertad del titular del bien más allá de lo que se considera indispensable para obtener del mismo un rendimiento adecuado; la obtención de rendimientos supone, no ya la facultad, sino la obligación en todo administrador de tratar de obtenerlos mediante la explotación racional del bien

por el administrador, o bajo su dirección o vigilancia; pero cuando esto no es posible según las circunstancias del caso, puede también obtener rendimientos del bien administrado, si no mediante la percepción de sus frutos naturales, si mediante la consecución de frutos civiles de que el bien sea susceptible a través del contrato de arrendamiento. Pero en todo caso, este aspecto positivo debe conjugarse con el negativo de conservación de bien, de suerte que el acto o negocio dirigido a obtener rendimientos no puede ser de los que al propio tiempo alteren el bien, lo graven, enajenen o comprometan por tiempo que se considere excesivo. LUCAS FERNÁNDEZ plantea la pregunta-clase: ¿por cuánto tiempo ha de arrendarse la cosa para estimarse excesivo? Con base implícita en el art. 1548 C.c. ofrece una solución empírica: el de seis años, de modo que más allá de este plazo el arrendamiento deja de ser acto de administración y pasa a ser un acto para cuya realización precisa o el consentimiento del titular del derecho sobre la cosa que sirve de soporte al arriendo o la autorización de un órgano o autoridad con atribuciones para permitir los actos que exceden del ámbito de la administración⁴.

Hoy es indudable communis opinio que en el régimen codicial, a salvo el supuesto del art. 1548 y el arrendamiento inscrito, para ceder inmuebles en arrendamiento basta la capacidad para obligarse⁵.

Pero la Ley de 4 julio 1995, de Modernización de las Explotaciones agraria, en su art. 28 establece un nuevo régimen sobre duración y prórrogas legales de los arrendamientos especiales rústicos, derogando así el contenido del cap. IV de la Ley de 1980; nuevo régimen que será aplicable en el futuro a los contratos de arrendamiento que se celebren a partir de la entrada en vigor de aquélla (a falta de norma expresa, por aplicación del art. 2.1 C.c. ésta ha tenido lugar el 26 julio 1995).

El legislador de 1995 se ha creído obligado a aclarar lo que queda en vigor de la Ley de 1980, en relación con los contratos posteriores; propósito, en sí mismo loable, y para llevarlo a efecto le ha parecido suficiente con declarar en el art. 28.4 que "dichos contratos, salvo lo dispuesto en los apartados anteriores, se regularán por las disposiciones vigentes sobre arrendamientos rústicos". Por disposiciones vigentes no hay que entender las anteriores a la Ley de 1995, sino los que resultan de aplicar ésta última en su integridad (así los nuevos arts. 15 y 101 redactados según la Disp. final 1ª de aquélla). Entre las disposiciones expresamente dejadas en vigor se encuentran, sin duda, las contenidas en el cap. II de la Ley de 1980, con la salvedad del art. 15. Pero una ulterior reflexión

permite dudar sobre la subsistencia de las razones que, en su momento, parecieron justificar la regla del art. 12.1⁶.

RAZONES EXPLICATIVAS EN LA DOCTRINA SOBRE EL ART. 12.1 L.A.R. DE 1980.

En la doctrina inmediatamente posterior a la promulgación de la L.A.R. de 1980 se apuntan razones un tanto vagas, apoyadas en la especialidad de la materia, en un momento en el que las ideas irrian sobre la era de la descodificación, hacían furor entre nosotros.

Así GIL-ROBLES y GIL-DELGADO⁷ escribe: "La nueva ley da un paso en la tendencia, ya apuntada por la de 1935 y por el Reglamento, de apartarse del sistema general del Código civil. Este viene a configurar el arrendamiento como un acto de mera administración cuando se concierne por plazo que no exceda de seis años, y como acto de gravamen cuando exceda de ese término. El artículo que comentamos exige, para dar fincas en arrendamiento, la misma capacidad que para enajenarlas; es decir, considera en todo caso al arrendamiento sujeto a la ley especial como un acto de gravamen, lo cual resulta plenamente lógico si se tiene en cuenta que la duración mínima ha de ser de seis años, según el art. 25, y que el sistema de prórrogas significa que la recuperación de la posesión al terminar ese plazo no es automática. A mayor abundamiento las facultades del arrendatario respecto de mejoras, acceso a la propiedad, etc., entrañan importantes limitaciones del dominio, convirtiendo a este tipo de arrendamientos en un gravamen no menos sustancial que las tradicionales cargas reales. El sistema adoptado termina, por otra parte, con las dudas y críticas que había suscitado la casuística de la ley anterior y las variaciones que, respecto de la misma, había introducido el Reglamento. En adelante bastar con referirse a la legislación común o foral correspondiente para determinar si concurre la capacidad para enajenar y, consiguientemente, para dar en arrendamiento la finca rústica". En cuanto a la sanción del contrato otorgado cuando el arrendador carece de la capacidad de disponer, el autor, aunque habla de nulidad, en realidad se está refiriendo a la anulabilidad⁸. Como se observa, los argumentos fundamentales giran en torno a la duración legal obligatoria del contrato, aduciendo, a veces, la figura -un tanto fantasmagórica en nuestro derecho- de las cargas reales como modelo del arrendamiento, siendo de valor accesorio el propósito de clarificar y simplificar el régimen que se deroga.

Carente la L.A.R. de una Exposición de Motivos, hay que acudir a los materiales pre-legislativos y a las discusiones parlamentarias, que no arrojan, sin embargo, demasiada luz sobre la *ratio legis* del art. 12.1. Es de advertir que este precepto coincidía con el texto del proyecto del Gobierno, pues no prosperó la enmienda que trataba de sustituirlo por otro que remitiese simplemente a las normas contenidas en el Código civil y en las Compilaciones forales en su caso, ni tampoco la que trataba de añadir un párrafo facultando a los padres para arrendar, sin necesidad de autorización judicial, los bienes de los hijos sometidos a su potestad, y al tutor para arrendar los bienes del tutelado, con autorización del Consejo de Familia y sin necesidad de subasta⁹.

En la Exposición que acompañaba al Proyecto del Gobierno, enviado a la Comisión mixta de Agricultura y Justicia el 11 octubre 1978, se dice que la ley se propone "fomentar el arrendamiento como institución, buscando el punto de equilibrio que garantice los derechos del arrendador y arrendatario y supere los posibles conflictos de intereses entre ambas partes". El requisito de la profesionalidad del arrendatario se justifica por razones de carácter social y de conseguir la máxima eficacia en el cultivo; también se pretende evitar la concentración de tierras en explotaciones de dimensiones excesivas, por lo cual se prohíbe arrendar a quienes disponen ya de superficie más que suficiente. El régimen de prórrogas legales del contrato se fundamenta así: "El nuevo estatuto jurídico que se promulga, basándose en nuestra experiencia legislativa y en la de los países de la Comunidad Económica europea, establece un régimen de arrendamientos suficientemente estable. La mejora

de la tierra y la planificación adecuada de la explotación sólo podrán llevarse a cabo por el arrendatario en base a una estabilidad y unas garantías fundamentales para quien dedica su actividad a la agricultura, en la que resulta tan intensa la vinculación entre el empresario y la tierra". El Sr. Lamo de Espinosa, Ministro de Agricultura a la sazón, al iniciarse el debate del Dictamen en el pleno de la Comisión, recordó que "la legislación arrendaticia siempre fué tuitiva, poniendo mayor énfasis en los derechos del arrendatario o del aparcerero, de quien carecía de ese bien escaso, limitado, a veces codiciado, que es la tierra, o del que, disponiendo de los medios, prefería emplearlos en explotar un fundo ajeno antes que agotarlos mediante la adquisición de una finca propia". A juicio del Ministro LAMO DE ESPINOSA "esta Ley refuerza claramente ese carácter tuitivo, ampliando, como amplía sensiblemente, los derechos de la parte más débil". Pero estas palabras han sido consideradas por la doctrina posterior¹⁰ de "vaporosa y angelical enunciación", que no parece compadecerse con la limitación del mercado arrendaticio -subjetiva y objetivamente- pues lejos de fomentar el arrendamiento lo constriñe a límites perturbadores, rompe el "punto de equilibrio" mediante medidas claramente discriminatorias y cuasixpropiatorias, quedando la institución en condiciones tales que difícilmente podrá obtenerse de ella "el máximo provecho posible en beneficio de la agricultura"¹¹.

En el Informe con que se remitió el Proyecto al Senado se destacó el sistema de garantías de continuidad de la explotación, al propio tiempo que la garantía del propietario en la recuperación de su propiedad al término de vigencia de la relación contractual, de suerte que se asegura la planificación y programación técnico-económica de la explotación en un plazo de tiempo que permita su viabilidad.

El portavoz de la U.C.D. en el Senado, y prestigioso agrarista, BALLARÉN MARCIAL hizo el análisis, probablemente más profundo, de la ley que se estaba debatiendo, recordando que la filosofía acogida en la regulación de los arrendamientos rústicos en el C.c. era el liberalismo individualista; que la Ley de 1935 pasó del contrato a la institución, y que la nueva L.A.R. de 1980 respondía a los Pactos de la Moncloa de 1978, de suerte que ni es el de libertad de pacto del Código, ni el sistema institucional de 1935; debiendo afrontar tres nuevos desafíos fundamentales: la Constitución de 1978, la (entonces) esperada aproximación de España a la Europa comunitaria, y la nueva situación económica de nuestro país, que podría calificarse de desarrollo urbano industrial; todo ello conduce a la continuidad y permanencia en los arrendamientos, calificándola de "la ley más progresiva que yo conozco en el mundo occidental".

En realidad, la única argumentación específica para justificar la regla del art. 12.1 se reduce a que la Ponencia estimó que el actual proyecto, al aumentar la duración mínima de los arrendamientos y las facultades del arrendatario en cuanto a mejoras y transformación del destino del inmueble, perfeccionando al propio tiempo la regulación del acceso a la propiedad, aumenta la trascendencia jurídica y patrimonial de dar en arrendamiento, lo que podría justificar la exigencia de una especial capacidad para concluirlo¹².

OTRAS REGLAS DE CAPACIDAD PARA ARRENDAR: EL ART. 12.2 L.A.R.

El apartado 2 del art. 12 de la L.A.R. de 1980 no es una novedad, sino que tiene su precedente en la ley de 1935, con las modificaciones introducidas en el R.A.R. de 1959. Establece un régimen especial para los arrendamientos otorgados por los padres y tutores en relación con los bienes de sus hijos o pupilos, que repercute reflejamiento en la capacidad para arrendar por parte de tales personas.

La regla fundamental es la siguiente: Los padres o tutores podrán dar en arrendamiento las fincas de los menores sujetos a su patria potestad o tutela por término no superior al que falte a dichos menores para alcanzar la mayoría de edad.

En el art. 3º de la Ley de 1935 se establecía en la letra a) que "los padres podrán dar en arrendamiento las fincas rústicas

de los hijos menores sometidos a su patria potestad, sin necesidad de autorización judicial, salvo el caso de que el contrato se celebre por un plazo superior al que falte al hijo para llegar a la mayoría de edad, o que se anticipe el pago de la renta de tres o más años"; en cambio, la letra b) disponía que "los tutores, para dar fincas rústicas en arrendamiento, necesitarán autorización del consejo de familia". El art. 3º del R.A.R. de 1959 modifica el apartado b): "Los tutores podrán igualmente arrendar las fincas rústicas de sus pupilos sin necesidad de autorización del Consejo de Familia, con las excepciones señaladas en el párrafo anterior" (para los padres). "La autorización del Consejo de Familia al tutor para dar en arrendamiento fincas rústicas de sus pupilos solamente será precisa tratándose de menores de edad, conforme a lo dispuesto en el art. 9º p. 5º, de este texto, cuando el contrato se concierte por un plazo superior al que falte al tutelado para llegar a la mayoría de edad". A su vez, el art. 9º.5 ordenaba: "Los padres o tutores no podrán arrendar las fincas de sus hijos o pupilos menores de edad por plazo que exceda del que les falte para llegar a la mayoría, salvo que para ello estuvieren autorizados, los primeros, por la Autoridad judicial, y los segundos, por el Consejo de Familia. Cuando este plazo fuere inferior a seis o tres años, según los casos, podrán los padres o tutores arrendar las fincas de los menores por el tiempo que les faltare para alcanzar su mayor edad".

En todos estos precedentes se viene arrastrando la coletilla del término no superior al que falte a dichos menores para alcanzar la mayoría de edad, lo que resulta un plazo incierto que puede oscilar entre un máximo de 18 años (padres fallecidos al nacer el hijo y constitución de tutela subsiguiente), hasta un mínimo de pocos meses (o semanas). La fórmula que utiliza el art. 1548, resulta, en mi opinión, más precisa.

Por otro lado, de la utilización de esta norma permisiva parece excluirse a los tutores de los incapacitados, pues para éstos la mayoría no es una edad significativa. Sigo considerando la expresión del art. 1548 más clara en relación con esta cuestión: Los padres o tutores, respecto de los menores o incapacitados.

La especialidad del régimen que establece el art. 12.2 es que excluye a estos contratos del régimen de las prórrogas forzosas, al decir que estos arrendamientos serán improrrogables. Por último, se otorga al arrendatario el derecho a continuar en posesión de la finca hasta la recolección de la cosecha pendiente (cfr. art. 1571 p. 2º y 1578 C.c.)

En resumen: Parece que la regla de capacidad para arrendar del art. 12.2 L.A.R. arrastra un vicio de origen, por exceso y por defecto; lo primero, por autorizar a padres y tutores a concertar por sí contratos de arrendamiento de las fincas rústicas que corresponden a sus hijos y pupilos por un plazo máximo (hasta de 18 años) que se aproxima a la duración total de las prórrogas legales en la ley de 1980; lo segundo, por restringir injustificadamente la extensión de la norma especial a los tutores de incapacitados.

Después del art. 28 de la Ley de 1995, me parece más adecuada sustituir el régimen del art. 12.2 por el establecido en el art. 1548 C.c.

A MODO DE CONCLUSIONES: DESPUÉS DEL ART. 26 DE LA LEY DE MODERNIZACIÓN DE 1995.

Bajo la perspectiva del nuevo régimen de duración de los arrendamientos rústicos establecido en el art. 28 de la Ley de 1995, del plazo mínimo quinquenal y de la supresión de las prórrogas legales, me parece que han decaído las razones, genéricas y poco precisas, que se dieron en su momento para justificar la regla del art. 12.1 L.A.R. de 1980 para arrendar fincas rústicas. La imperatividad del régimen establecido en ésta es eludible sin más que dejar transcurrir (lo que resta del plazo legal; el régimen de mejoras en buena medida resultará inaplicable; los derechos de adquisición preferente, salvo casos de perentoriedad de la venta, pueden eludirse con ejercitarse la paciencia por parte del arrendador. Creo, en consecuencia, que dicha regla ha dejado de tener vigencia por aplicación refleja del art. 28 de la Ley de 1995.

En cuanto al párrafo segundo del art. 12, me parece haber mostrado que desde su introducción en 1935 ha sido una norma equivocada, que hoy debe ser derogada y sustituida por el art. 1548 C.c.

A modo de colofón: Lo ocurrido con la evolución de la legislación especial arrendaticia en España muestra que IRTI se equivocó en sus augurios, pues estamos encaminándonos hacia una recodificación, o sea, la vuelta al Código o retour aux sources. El nuevo Derecho Agrario del siglo XXI no necesita exigir que los arrendadores de fincas rústicas, para contratar, tengan capacidad de disposición sobre ellas.¹³

NOTAS

¹ Este trabajo se presentó como Comunicación al II Congreso Europeo y I Iberoamericano de Derecho Agrario (Almería 1997).

² El art. 3º de la L.A.R. de 1935 ordenó:

"La capacidad para celebrar el contrato de arrendamiento en concepto de arrendador se regular por la legislación civil, común o foral, a que éste se halle sometido, con las variaciones que a continuación se establecen:

a) Los padres podrán dar en arrendamiento las fincas rústicas de los hijos menores sometidos a su patria potestad, sin necesidad de autorización judicial, salvo el caso de que el contrato se celebre por un plazo superior al que falte al hijo para llegar a la mayoría de edad, o que se anticipe el pago de la renta de tres o más años.

b) Los tutores, para dar fincas rústicas en arrendamiento, necesitarán autorización del consejo de familia.

c) Las mujeres casadas no precisarán del consentimiento de sus maridos para dar en arrendamiento las fincas rústicas que tengan el carácter de bienes parafernales, cuya administración no haya entregado al marido.

d) Los menores emancipados podrán arrendar por sí las fincas rústicas, cuando el plazo no exceda del mínimo que esta Ley establece y no perciban anticipadamente rentas superiores a tres anualidades. (...)"

La lectura de este precepto planteaba tantas dudas, al menos, como las soluciones que podía ofrecer. Faltaba una regla general de capacidad para arrendar y, en su lugar, se hacía una respetuosa remisión a la legislación civil, común o foral, aplicable, que, sin embargo, no suplía la ausencia de aquella regla general. En la amplia casuística no se observa un criterio fijo, pues en unos casos parece que se facilita dar en arrendamiento (mujeres casadas sobre bienes parafernales no entregados); en otros (contratos otorgados por menores emancipados) se tiene en cuenta razonablemente el plazo legal mínimo de duración del contrato; tratándose de los padres, se introduce un nuevo factor (tiempo que falte para alcanzar la mayoría, que se alcanzaba entonces a los 21 años), así como la anticipación de rentas (tenido en cuenta también para los menores emancipados); la norma parece endurecerse en el caso de los tutores (autorización del consejo de familia para todos los contratos, cualquiera fuese su duración)

El art. 3º del R.A.R. de 1959, reproduce, con algunas matizaciones el precepto de la Ley de 1935:

"La capacidad para celebrar el contrato de arrendamiento en concepto de arrendador se regular por la legislación civil común o foral a que éste se haya sometido, con las variaciones que a continuación se establecen:

a) Los padres podrán dar en arrendamiento las fincas rústicas de los hijos menores sometidos a su patria potestad sin necesidad de autorización judicial, salvo los casos en que el contrato se celebre por un plazo superior al que falte al hijo para llegar a la mayoría de edad o que se anticipe el pago de las rentas de tres o más años.

b) Los tutores podrán igualmente arrendar las fincas rústicas de sus pupilos sin necesidad de autorización del Consejo de Familia, con las excepciones señaladas en el párrafo

anterior.

La autorización del Consejo de Familia al tutor para dar en arrendamiento fincas rústicas de sus pupilos solamente será precisa tratándose de menores de edad, conforme a lo dispuesto en el art. 9º párr. 5º, de este texto, cuando el contrato se concierte por un plazo superior al que falte al tutelado para llegar a la mayoría de edad.

c) Las mujeres casadas no necesitarán el consentimiento de sus maridos para dar en arrendamiento las fincas rústicas que tengan el carácter de bienes parafernales, cuya administración no se haya entregado a aquéllos en cualquier forma.

d) Los menores emancipados y los habilitados de edad podrán arrendar por sí, sin necesidad de asistencia de su padre, madre o tutor, las fincas rústicas, cuando el plazo no exceda del mínimo que esta Ley establece y no perciban anticipadamente rentas superiores a tres anualidades³.

El planteamiento general del tema permanece idéntico. Subsiste el régimen establecido en los arrendamientos otorgados por los padres. Hay modificación (¿contra legem? en el caso de los tutores, pues razonablemente la norma reglamentaria les equipara a los menores sujetos a patria potestad. No se altera el arrendamiento de parafernales. Se introduce el caso de los habilitados de edad, que, también razonablemente, se equiparan al de los menores emancipados, conservado inalterado.

No tomo en consideración ahora las consecuencias de las importantes reformas postconstitucionales de la edad, patria potestad, capacidad de la mujer casada y régimen económico del matrimonio que más adelante se tendrán oportunamente en cuenta.

³ LUCAS FERNÁNDEZ, *Comentarios Ministerio de Justicia*, II, p. 1072.

⁴ LUCAS FERNÁNDEZ, op. cit. p. 1071 s.

⁵ Así DIEZ-PICAZO y GULLÓN, *Instituciones*, I, 1995, p. 659; O'CALLAGHAN, *Compendio*, II-2º, 1996, p. p. 120; RIVERO en LACRUZ, *Elementos* (Madrid 1999), p. 119.

⁶ En términos generales, el método derogatorio seguido por la Ley de Modernización permite ejemplificar otra de las muestras de miopía que el legislador postconstitucional está haciendo patente entre nosotros; cortadad de visión que no se si ha sido buscada de propósito o resulta, más bien, inconsciente. Se está legislando *per saltum*, sin una previa planificación, careciendo de una visión global unitaria del ordenamiento (algo que tratamos de inculcar a los alumnos de Parte General del Derecho civil); no infrecuentemente parece adivinarse que ha querido ponerse en práctica el clásico *sic volo, sic jubeo*, sin parar a pensar si la nueva norma es coherente u homogénea con el derecho en vigor, o, al menos, si resulta razonablemente posible; se abusa en exceso de legislar sectorialmente, no ya con olvido de los cuerpos normativos generales, sino -incluso- de otras leyes especiales.

⁷ GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, *Comentarios prácticos a la Ley de Arrendamientos Rústicos*, 2ª ed., Madrid 1982, p. 5 ss.

⁸ GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, op. cit. p. 66 s. En el mismo sentido MARTÍNEZ VALENCIA, *Comentario de la Ley de Arrendamientos rústicos* (Madrid 1991) p. 76.

⁹ GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, op. cit. p. 66.

¹⁰ Así HIDALGO, *La Ley de Arrendamientos rústicos. Comentario y formularios* (Madrid 1986), p. 13.

¹¹ Ya se comprende que estas críticas genéricas apenas si rozan con el punto relativo a la capacidad para arrendar. No sé si se ha hecho realidad el riesgo de desencadenar una estatización de las situaciones arrendaticias, aunque creo que sí acertó el autor al augurar "un gran número de situaciones al margen de "la propia ley, originando, en mayor o menor medida, que sus preceptos no sean aplicables. MARTÍNEZ-VALENCIA, op. cit. p. 74, critica también al art. 12 en razón a su aparente sencillez que, a su juicio, enmascara mayor complejidad de aplicación; si bien no estoy seguro de que este autor haya alcanzado la última ratio de la norma.

¹² Así HIDALGO, op. cit. p. 55.

¹³ Las ideas desarrolladas en esta Comunicación habían sido enunciadas *in nuce* en mi trabajo *Lectura crítica del Código*

civil a la luz de la vigente legislación agraria, en el vol. colectivo *Operación Jovellanos. Propuestas de reforma para la agricultura española* (Madrid 2000) p. 181 ss. En el mismo sostengo que "el art. 12.1 de la Ley debe desaparecer, pues parece clara la conclusión de que, en adelante, dar en arrendamiento las fincas rústicas es acto de administración". Advierto que en dicho trabajo, elaborado a lo largo de 1998, defendía, no obstante, la posible conservación del art. 12.2. Sin embargo, *res melio perpensa*, me inclino ahora decididamente por su desaparición, y su sustitución por el art. 1548 C.c. Una mayor profundización del tema me ha persuadido de ello.

El tema no parece haber preocupado especialmente a la doctrina especializada. No se ocupa, ni siquiera incidentalmente, del mismo SANCHE VILLARREAL, *La duración de los arrendamientos rústicos por la Ley de 4 de julio de 1995 de modernización de las explotaciones agrarias*, DDA, núm. 30, enero-julio 1997, p. 29 ss. Expresan dudas, de pasada, sobre la vigencia del art. 12.1 LAR, Margarita Isabel POVEDA BERNAL e Isabel REVILLA GIMÉNEZ, *Incidencia en la regulación de los arrendamientos rústicos de las nuevas tendencias diversificadoras de la Agricultura*, DDA, núm. 33, julio-diciembre 1998, p. 27.

La responsabilidad del productor agrario, en relación con principios e instrumentos previstos en la próxima legislación alimentaria europea

GERMÁN DE CASTRO VÍTORES
Universidad de Valladolid

SUMARIO

1. El fin de la «excepción agraria» en materia de responsabilidad civil por los daños causados por productos defectuosos, y panorámica de otras normas europeas en preparación. 2. Planteamiento de algunas interrogantes concretas. 3. La Autoridad Alimentaria Europea, en la reciente Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo. 4. Tendencias y criterios emergentes que habrán de tener su reflejo en la tarea de fijación de responsabilidades.

1.- El fin de la «excepción agraria» en materia de responsabilidad civil por los daños causados por productos defectuosos, y panorámica de otras normas europeas en preparación.

El art. 1.1 de la Directiva 1999/34/CE, como sabemos, suprimió la excepción relativa a "las materias primas agrarias y a los productos de la caza" de modo que los productos agrarios han ingresado sin matices en el ámbito de la responsabilidad marcada por la Directiva 85/374/CE y las respectivas normas estatales de trasposición¹. En realidad, la doctrina especializada hizo notar que la anterior exclusión significaba, en nuestro ordenamiento, la paradójica subsunción de estos productos en el riguroso ámbito del art. 28 de la LGDCU². Aunque, por otra parte, en nuestra ley de 1994 se suprimía para los alimentos la aplicación de la causa de exoneración basada en los llamados «riesgos del desarrollo». Eso sí, el mantenimiento de la excepción agraria provocaba, a nivel comunitario y nacional, distorsiones en la ordenación de la responsabilidad por daños, cuando éstos se derivaran del consumo de alimentos: desarmonía entre las normativas de los distintos Estados relativas a la responsabilidad del agricultor, dificultades de interpretación del concepto «transformación inicial» (marcaba la frontera entre productos incluidos y excluidos), y una diferencia de tratamiento, en caso de daño, entre el productor del alimento transformado y quien puso a disposición la materia prima agraria³.

Esta novedad supuso el final de una larga controversia, y su consagración no tuvo un camino fácil, ni mucho menos, pero vino propiciada por el impacto de las recientes crisis alimentarias, y consiguiente deseo de las autoridades comunitarias de restaurar la confianza de los consumidores, lo que desembocaría, no sólo en esta medida (la Comisión había reconocido que suponía sólo una pieza más del puzzle, y en modo alguno podía considerarse una panacea para erradicar

aquellas situaciones de crisis), sino en todo un conjunto de propuestas y proyectos, a partir del Libro Blanco sobre seguridad alimentaria -COM (1999) 719, de 12-1-2000-, que debieran conducir a asegurar un nivel elevado de protección y el funcionamiento eficaz del mercado interior de alimentos.

En la actualidad, desde el punto de vista de la normativa en preparación que se proyecta sobre estas cuestiones, hemos de tener en cuenta, por un lado, la prevista revisión de la normativa comunitaria en materia de responsabilidad civil por los daños causados por productos defectuosos, a partir del Libro Verde de julio de 1999, al que se ha ofrecido, en nuestro país, una interesante respuesta por parte del Instituto Nacional de Consumo, notable punto de referencia para acercarse al problema. Por otro lado, la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y el Consejo relativa a la seguridad general de los productos, que vendría a sustituir a la D1992/59/CEE⁴. Y, por fin, la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Alimentaria Europea y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria⁵ (a partir de ahora lo llamaremos «Propuesta de Reglamento», o, simplemente, Propuesta, PR). Este último texto, que se pretende entre en vigor en el año 2002, ha recibido a su vez el influjo, en sus modificaciones de este mismo año, de los criterios desentrevueltos en la elaboración de la proyectada Directiva anterior.

Aunque las regulaciones se refieren a aspectos distintos, están, de alguna manera, interrelacionadas⁶. Por ejemplo, como sabemos, no es lo mismo un producto defectuoso que uno peligroso, pero, sin embargo, el primero se define como aquél que no ofrece la seguridad que cabría legítimamente esperar (teniendo en cuenta sus efectos nocivos), por lo que tiene que ver con aquella seguridad general de los productos. Por otra parte, un producto seguro (en abstracto) puede ser defectuoso, cuando dentro de la serie, algunas unidades, por la razón que sea, resultan «diferentes» y causan daño. En este sentido, es curioso que, en la propuesta relativa a la seguridad alimentaria, se prevé que, si algún lote resulta defectuoso, se presume que el producto como tal es inseguro (art. 14.6 PR). En definitiva, hay una intercomunicación, un entrelazarse de conceptos y criterios. Si bien la Propuesta de Reglamento a que nos venimos refiriendo ofrece un carácter preventivo (se trata de dibujar con generalidad los principios, las conductas y los instrumentos que han de operar para evitar las crisis alimentarias -dando

lugar los incumplimientos a las correspondientes sanciones administrativas), y deja al margen (sin perjuicio, se dice) el asunto de la responsabilidad civil por alimento defectuoso, me parece que los criterios y ordenación de la seguridad alimentaria que establece, no pueden dejarse de lado a la hora de valorar y resolver distintos problemas de interpretación de la normativa sobre responsabilidad, a la hora, en definitiva, de aplicar esta normativa de acuerdo con la tendencia evolutiva y el sentido general del ordenamiento.

2. Planteamiento de algunas interrogantes concretas.

Se viene diciendo, de entrada, que con el final de la excepción agraria, la responsabilidad del agricultor será la objetiva de la ley de 1994. Pero caigamos en la cuenta de que no va a ser ya la responsabilidad estricta y «brutal» de la LGDCU, porque se ha de probar el defecto y la relación de causalidad, etc. Eso sí, queda claro, se dice, que no resulta admisible para los alimentos la causa de exoneración basada en los llamados riesgos del desarrollo. Sin embargo, cabe preguntarse si no debería hacernos reflexionar el hecho de que la supresión de esta causa de exoneración, en nuestra ley de 1994, para los alimentos, se plasmó en un momento en que no cabía imaginar que esta solución fuera a afectar al productor de la materia prima agraria, que quedaba entonces lejos de las «salpicaduras» de la Directiva de 1985. Habría que pensar si la responsabilidad por los riesgos del desarrollo está concebida pensando en el agricultor.

Parece que, en cualquier caso, al menos, la posición respectiva respecto de esta materia es distinta, según se trate de un agricultor, de una gran empresa transformadora, de aquella otra empresa que se dedica a comercializar productos químicos que van a intervenir en la cadena de producción agraria, o de la Autoridad administrativa que reglamenta, controla y adopta decisiones⁷. El agricultor, muchas veces, cabría decir, no «innova», sino que se limita a utilizar determinados principios activos que se le presentan como aptos y adecuados, y más económicos, para producir en buenas condiciones lo que él llevaba extrayendo de la tierra «toda la vida». Máxime cuando, acaso, ni quien le suministra esos productos ni la propia Administración le estén alertando o haciendo sospechar un riesgo. No cabría decir lo mismo, quizá, de quien se dedica precisamente al análisis y comercialización de innovaciones químicas, o de quien obtiene su beneficio de la elaboración ulterior, con nuevas técnicas o nuevos ingredientes. Y, respecto a la Administración, a ella no le van a afectar los «riesgos del desarrollo», desde la modificación normativa de 1999 que se preocupa precisamente de exonerarla de ello⁸. Ciertamente, la Administración no está dedicada a obtener beneficio comercial de innovaciones que se plasman en productos puestos a disposición del consumidor. Bastante hace, cabría decir, con velar, controlar, reglamentar basándose en los dictámenes científicos que pueda recabar. De acuerdo, pero, si se responsabiliza a un productor por no haber puesto el suficiente cuidado en investigar, siempre existiría la posibilidad de probar que la Autoridad Pública, a través de los organismos que existen para ello, hubiera podido detectar con relativa facilidad el problema, e impedir con más urgencia los daños ya producidos. Eso sí, justo es reconocer que, en este caso, estamos volviendo a una responsabilidad por negligencia.

3. La Autoridad Alimentaria Europea, en la reciente Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo.

Precisamente, un instrumento que establece la Propuesta para garantizar la seguridad alimentaria, está en relación con la necesidad de disponer del conocimiento científico más avanzado y objetivo como base de la legislación comunitaria y de la gestión en situaciones de emergencia, posibilitando una certera, independiente y transparente determinación del riesgo, y contribuyendo a prevenir y atajar con la mayor eficacia los peligros. Este instrumento es la Autoridad Alimentaria Europea, que poseerá un amplio ámbito de competencia respecto a recopilación y análisis de información científica, y se constituirá, a través de sus dictámenes y comunicaciones, en «fuente

independiente de asesoramiento, de información y de comunicación sobre el riesgo, para aumentar la confianza de los consumidores»⁹. Se regula especialmente en el Capítulo III, arts. 22 y ss. de la Propuesta¹⁰. Su organización, los principios que informan su actuación, sus competencias, significa un importante esfuerzo de prevención y garantía, que va unido al que se afrontará en los próximos años, de acuerdo a la Propuesta, para uniformar en la Comunidad los sistemas de evaluación científica y requisitos de seguridad alimentaria (expedientes de autorización de sustancias, productos o procedimientos), información al consumidor y procedimientos de control.

Está previsto que, a propuesta del Director ejecutivo, en consulta con la Comisión, la Junta Directiva de la Autoridad elabore programas de trabajo de carácter anual y plurianual, que comprenderán la promoción de metodologías uniformes, la recopilación, cotejo y análisis de datos, la realización y encargo de estudios científicos, procurando resolver y aclarar las eventuales discrepancias con el parecer de algún otro organismo estatal o comunitario¹¹, para constituir un cuerpo de doctrina y análisis consolidado a nivel europeo, e ir disponiendo de una información científica avanzada que permita la anticipación de riesgos emergentes, con vistas a su prevención.

La Autoridad facilitará asesoramiento científico y apoyo científico y técnico de cara a la labor legislativa y política de la Comunidad en todos aquellos ámbitos que, directa o indirectamente, influyen en la seguridad de los alimentos y los piensos. Debe ofrecer una visión científica independiente y exhaustiva de la seguridad y de otros aspectos de la cadena alimentaria humana y animal en su totalidad; esto conlleva unas amplias responsabilidades. Pero su cometido se centra en la seguridad alimentaria. «Por tanto, en relación con temas que afectan a la salud y el bienestar de los animales y a cuestiones fitosanitarias, pero que no están vinculados con la seguridad de los alimentos y los piensos, se limita ahora a emitir dictámenes científicos». Ahora bien, su competencia para analizar e informar no queda reducida a aquéllos campos cuya repercusión sobre la seguridad alimentaria se conoce de antemano¹².

«Llevará a cabo sus funciones en unas condiciones que le permitan servir de referente en virtud de su independencia, la calidad científica y técnica de los dictámenes, la información que difunda, la transparencia de sus procedimientos y sus métodos de actuación y su diligencia en la ejecución de las tareas que se le asignen» (art. 22.4 PR). Asimismo, proporcionará asistencia científica y técnica, cuando así se lo solicite la Comisión, en los procedimientos de gestión de crisis. Y desempeñará cualquier otra tarea que se le asigne. Pero, además, por su propia cuenta, se asegurará de que el público y otras partes interesadas reciben una información rápida, fiable y objetiva y comprensible, y formulará de forma independiente sus propias conclusiones y orientaciones.

El Comité científico y las comisiones técnicas científicas (art. 28 PR) proporcionarán a la Autoridad Alimentaria Europea sus dictámenes científicos. El Comité es responsable de la coordinación general necesaria para asegurar la coherencia del procedimiento y elabora dictámenes en cuestiones de carácter multisectorial o que no tengan comisión ad hoc. En cuanto a las comisiones técnicas (se prevén 8), la Comisión podrá adaptar su número y denominación a la luz de la evolución técnica y científica y a petición de la Autoridad. El Comité y las comisiones actuarán por mayoría de sus miembros, pero haciéndose constar las opiniones minoritarias (art. 28.7 PR).

La Autoridad emitirá sus dictámenes (art. 29 PR) a petición de la Comisión, y en los casos en que la legislación comunitaria lo imponga. Y también, por iniciativa propia. Asimismo, pueden pedirlo el Parlamento y los Estados. La Comisión regulará el procedimiento a aplicar por la Autoridad para las solicitudes que se le planteen; y también las directrices que rigen la evaluación científica de sustancias, productos o procesos sujetos, según la legislación comunitaria, a un sistema de autorización previa o inclusión en una lista positiva, en particular cuando la legislación comunitaria disponga o autorice que el

solicitante presente un expediente al efecto.

La Comisión puede solicitar a la Autoridad asistencia científica y técnica en su ámbito propio; para ello, ésta realizará funciones de carácter científico o técnico en las que aplicará principios o criterios bien establecidos. En particular, en esta función se incluirá el asistir a la Comisión en el establecimiento o evaluación de criterios técnicos, así como en la elaboración de directrices técnicas. Para todo ello, la Autoridad se valdrá de los mejores recursos científicos disponibles y encargará los estudios necesarios, de manera abierta y transparente. E informará al Parlamento, a la Comisión y a los Estados miembros de los resultados de sus estudios.

La Autoridad recopilará datos sobre los alimentos y sus riesgos, riesgos biológicos, contaminantes de alimentos y piensos, residuos. Trabaja en coordinación con las entidades que se dediquen a la recopilación de datos, y transmitirá a los Estados y a la Comisión las recomendaciones apropiadas para mejorar la comparabilidad y análisis de los mismos, con el fin de promover su consolidación a nivel comunitario. Al año siguiente de la entrada en vigor del Reglamento, está previsto que la Comisión publique un inventario de los sistemas de recopilación de datos existentes en la Comunidad en el ámbito de la Autoridad. Se indicará el papel que corresponde a ésta en cada uno de los sistemas, y los defectos a corregir para permitirle recopilar y resumir a nivel comunitario los datos científicos y técnicos pertinentes de los ámbitos comprendidos en su cometido. Y se formará también un inventario de los sistemas comunitarios existentes en dichos ámbitos que prevean la realización por los Estados miembros de determinadas funciones en el campo de la evaluación científica, en particular, el examen de los expedientes de autorización. Ambos informes, acompañados, en su caso, de las correspondientes propuestas, indicarán las modificaciones o mejoras que pudiera requerir cada uno de los sistemas para permitir a la AAE cumplir su cometido.

La actuación de la Autoridad estará presidida por los principios de independencia, transparencia y comunicación. Se harán públicos sin demora los órdenes del día y las actas de las reuniones, los dictámenes (haciendo constar las opiniones minoritarias) y la información en que se basen, y los motivos que hayan llevado a desestimar alguna solicitud de dictamen. (No obstante, hay que combinar todo esto con el criterio de la confidencialidad, la Autoridad no revelará a terceras partes la información que reciba para la que se haya solicitado y justificado un tratamiento confidencial, salvo que las circunstancias exijan que deba hacerse pública para proteger la salud pública). En cualquier caso, nunca se mantendrán en secreto las conclusiones de los dictámenes científicos emitidos en relación con efectos previsibles sobre la salud. La AAE comunicará por iniciativa propia la información, sin perjuicio de la competencia de la Comisión para comunicar sus decisiones relativas a la gestión del riesgo. La Autoridad elaborará y difundirá material informativo destinado al público en general, y colaborará estrechamente con la comisión y los Estados para fomentar la coherencia necesaria en el proceso de comunicación sobre los riesgos¹³.

4. Tendencias y criterios emergentes que habrán de tener su reflejo en la tarea de fijación de responsabilidades.

Detengámonos ahora en aquellos criterios que, aunque aparezcan en la Propuesta de seguridad alimentaria, se pueden proyectar de algún modo en materia de responsabilidad de la Directiva del 85. Como se ha señalado, la Propuesta tiene un carácter «preventivo», se trata de tomar medidas para facilitar que las autoridades puedan prevenir y/o reaccionar a tiempo en una situación de riesgo o de crisis. Por ello, por ejemplo, y para poner el Reglamento en sintonía con las recientes normas comunitarias sobre seguridad de los productos, «se ha añadido un apartado que permite retirar, o controlar de alguna manera, productos que, aunque son conformes con los requisitos específicos de la legislación alimentaria, resultan no ser seguros». Por lo tanto, «el alimento que cumpla las disposiciones comunitarias específicas de la legislación alimentaria que regulen la inocuidad de los alimentos se

considerará seguro por lo que se refiere a los aspectos cubiertos por esas disposiciones» (art. 14.7 PR); pero «la conformidad de un alimento con las disposiciones específicas que le sean aplicables no impedirá que las autoridades competentes puedan tomar las medidas adecuadas para imponer restricciones a su comercialización o exigir su retirada del mercado cuando existan motivos para pensar que, a pesar de su conformidad, el alimento no es seguro» (arts. 14.8 PR, y 15.5 para los piensos). Se reconoce, por tanto, que en una situación en que se han fijado (se supone que con arreglo a la base científica adecuada) ciertos requisitos, y se están cumpliendo (no habría nada que achacar ni a quien reglamenta, ni a quien cumple, ni a la autoridad que fiscaliza), es posible que ciertas interacciones imprevistas produzcan riesgo y daño, y todo ello se sospeche después: cabría, entonces, actuar, y ya no hay obstáculos para ello.

Actuación de la autoridad que se facilita al máximo, por tanto. Además de la tarea legislativa de la Comunidad y la que correlativamente desarrollarán los Estados, la tarea de gestión del riesgo (por ejemplo, del sistema de alerta rápida, crisis y situaciones de emergencia, arts. 50 y ss. PR), y la tarea de control, competen respectivamente a la Comisión (responsable de la toma de decisiones, la Autoridad Alimentaria lo es de la determinación científica), y a las autoridades de los Estados miembros. Vgr: «El procedimiento del art. 29 está diseñado para llegar a un resultado transparente, y la decisión está en manos del gestor del riesgo. Si, posteriormente, los Estados miembros no cumplen las medidas presentadas por el gestor del riesgo o la autoridad legislativa, se iniciarán los correspondientes procedimientos por incumplimiento» (Exposición de Motivos de la PR, pp. 6 y 7). «Los Estados miembros son los responsables de velar por el cumplimiento de la legislación alimentaria» (Primera redacción de la PR, Documento 500PC0716-2000, p. 5). «Los Estados miembros velarán por el cumplimiento de la legislación alimentaria, y controlarán y verificarán que los explotadores de empresas alimentarias y de empresas de piensos cumplen los requisitos pertinentes de la legislación alimentaria en todas las etapas de la producción, la transformación y la distribución. Para tal fin, mantendrán un sistema de controles oficiales y llevarán a cabo otras actividades oportunas, incluida la información al público sobre la inocuidad y los riesgos de los alimentos y los piensos, la vigilancia de la inocuidad de alimentos y piensos y otras actividades de control que cubran todas las etapas de la producción, la transformación y la distribución. Los Estados miembros regularán asimismo las medidas y sanciones aplicables a las infracciones de la legislación alimentaria y de la legislación relativa a los piensos. Esas medidas y sanciones deberán ser efectivas, proporcionadas y disuasorias» (art. 17.2 PR).

Tengamos en cuenta que, por una parte, la Autoridad científica está especialmente dedicada a analizar y dictaminar en los procedimientos para la autorización de nuevos productos o procesos, y no sólo eso, le compete una tarea de anticipación, recabar e ir analizando toda la información adecuada para prevenir nuevos peligros. Acceso, análisis e información de los conocimientos. Y, por otra parte, que los sistemas de alerta rápida o atención a la crisis, exigen de los implicados en la red de alerta rápida una especial diligencia, según las respectivas competencias, en la actuación. Sin olvidar el deber general de informar al público, que forma parte de las medidas de gestión del riesgo, y que puede y debe realizar también, con autonomía, la Autoridad alimentaria¹⁴. Si miramos todo esto nos percatamos de que, acaso, una significativa parte del daño sufrido, en ciertas ocasiones, bien pudiera achacarse a la negligencia u omisión de las autoridades en todos estos campos.

Pero la responsabilidad primordial en la seguridad alimentaria no corresponde a las autoridades. En la Exposición de Motivos de la primera redacción de la Propuesta, del año 2000, se explica así este punto: «En algunos ámbitos de la legislación alimentaria europea, concretamente en la legislación sobre higiene, la responsabilidad primordial de asegurar su cumplimiento y, en particular, de garantizar la salubridad de los alimentos, es de las empresas alimentarias. En complemento y

apoyo de este principio, las autoridades competentes de los Estados miembros deben organizar controles adecuados y eficaces. En otros ámbitos la aplicación de este principio no es tan amplia. La presente propuesta lo extenderá a toda la legislación alimentaria, dando lugar a una revisión general de la misma para determinar si se respeta este principio o si existen normas con las cuales la legislación comunitaria ha exonerado innecesariamente de responsabilidad a las empresas de piensos o de productos alimenticios prescribiendo cómo ha de alcanzarse un objetivo en lugar de fijarlo". () "La presente propuesta pretende fijar una obligación general de seguridad alimentaria. Una de las lagunas en la legislación alimentaria europea es la inexistencia de un principio global según el cual sólo deben comercializarse alimentos seguros". Aunque, tras detallar en qué consistiría la «inseguridad»¹⁵, se afirma: "Siempre que una empresa de productos alimenticios garantice que los alimentos cumplen las disposiciones específicas que se les aplican, se considerará que cumple sus responsabilidades en relación con la obligación de seguridad alimentaria"¹⁶.

Es interesante, pues, que el llamado (en la Propuesta) «Explotador de empresa alimentaria», aparece como el responsable legal principal de la seguridad alimentaria, en cuanto sería quien está mejor capacitado para diseñar un sistema seguro de suministro de alimentos y conseguir que los alimentos que suministra sean seguros (Considerando 29)¹⁷. Esto se plasma en un deber general de cumplimiento de la legislación alimentaria (art. 17), y una especial responsabilidad respecto a alimentos (art. 19) y piensos (art. 20): en relación con este último punto, está previsto que, si sospecha de algún riesgo, debe adoptar inmediatamente una serie de medidas, e informar de ello a las autoridades¹⁸.

Ahora bien, (y aquí se plantean algunas cuestiones que suscita todo lo que llevamos expuesto) ¿qué ocurre si efectivamente lo hace (toma las medidas adecuadas) y, sin embargo, antes de que pudiera sospechar, ya se verificaron algunos daños? Volvemos a las consideraciones que se hicieron antes, aunque la Propuesta deja claro en el art. 21 que todo lo previsto será sin perjuicio de la aplicación de la normativa de responsabilidad civil en materia de producto defectuoso. Por ello, si miramos que aparece como principal responsable de la seguridad alimentaria, y, por otro lado, se establece una obligación general de seguridad e inocuidad (no se trata ya sólo de una responsabilidad) veremos que resulta una especie de relación legal (cuasicontractual, cabría decir) que vincula a todo aquel que ofrece un producto alimenticio, con una obligación de resultado frente a los consumidores. Pero sigue quedando la duda de si determinadas circunstancias, consideradas caso fortuito extraordinario, fuerza mayor, acontecimiento extraordinariamente imprevisible, debieran exonerarle (entendiendo que no puede exigirse el cumplimiento más allá de lo razonable), adonde se reconduciría aquella excepción de riesgo del desarrollo, respecto al empresario agrario tradicional que ha cumplido exquisitamente sus deberes de vigilancia, diligencia e información, y, sin embargo, por desconocimiento general, no ha podido evitar ciertos daños. Para estos casos pudiera estar previsto un fondo –pero que corresponde a otro orden de ideas, no a la lógica de la responsabilidad– para atender a las víctimas.

Lo que parece claro es que el legislador comunitario quiere avanzar un paso más, a través de esa obligación general, en el sentido de establecer una relación especial, en cuya virtud el hecho de ofrecer un producto en el mercado, responsabiliza automáticamente de las consecuencias dañosas no deseadas, que el producto provoca por no ofrecer la seguridad que cabría legítimamente esperar.

Por otra parte, en la Propuesta se prevé el principio general de contemplación de la cadena alimentaria global, «de la granja a la mesa»¹⁹, de manera que nadie que intervenga en la confección del producto que llega al consumidor pueda estar sujeto a un régimen especial que le exonere o privilegie respecto a los demás. Esto puede parecer contrario a lo que antes apuntábamos respecto al agricultor tradicional, pero no vayamos tan deprisa.

Porque uno de los principios, en mi opinión, más significativos del nuevo sistema es el de trazabilidad, que es preciso asegurar, para lo que se adoptan una serie de medidas y se concretan obligaciones²⁰. Y, a mi modo de ver, en la medida en que sea posible afinar al máximo en esa trazabilidad, será posible discernir cuál es el punto y el momento de la cadena alimentaria donde se ha introducido el factor de riesgo y daño. Esto puede permitir deslindar y discriminar responsabilidades, porque acaso no todos los intervinientes en el proceso productivo han tenido la misma responsabilidad. Repetiré que, en iguales condiciones de desconocimiento de un riesgo, no es igual la posición, a mi parecer, de la Administración, que posee los medios técnicos precisamente para conocer y marcar topes de seguridad, y que ha de tener presente el principio de precaución, el del agricultor que, sin haber sospechado todavía nada, se limita a utilizar medios y procedimientos que aparentemente se ajustan a las normativas, y el del industrial que innova, y, por así decir, está especializado y obtiene su beneficio de la oferta de nuevos materiales, procesos y sistemas de tratamiento del producto alimenticio.

Como ocurre en tantas otras cuestiones en esta materia, nos movemos en un territorio donde juegan conceptos jurídicos indeterminados, o realidades de difícil prueba cuando se trata de valorar su concreción en la práctica. ¿Cómo determinar, con certeza, el momento en que el explotador «sospechó» o «debiera haber sospechado»? Acaso algún agente en el proceso que culmina con el consumo del producto, o después, cuando se evidencian ciertas anomalías y se actúa, debía haber sospechado antes que los demás, mientras otros parecería más justificado que sospecharan después.

Por eso, acaso más que su juego como contenido de una obligación, la sospecha y actuación consecuente, en mi opinión, valdría como elemento de justificación en ciertos casos (acaso no tanto en otros). Concretamente, en lo que se refiere al «empresario agrario tradicional», la prueba de su sospecha y actuación diligente pudiera muy bien exonerarle, sobre todo si se confronta su actuación con la de otros actores respecto a quienes, por su posición en la cadena productiva y en la «cadena jurídica», cupiera caracterizar un deber o responsabilidad más intenso en relación a cierta precaución, y se probara que no cumplieron en consecuencia²¹.

Porque, de alguna manera, la Autoridad comunitaria y estatal, al establecer requisitos o listas en que un producto o procedimiento puede incluirse, le está diciendo al empresario agrario que, si cumple, puede sentirse seguro, en principio, de atenerse a las exigencias de la seguridad alimentaria. Esto, lo sabemos, no es estrictamente así (como se ha visto más arriba), pero qué duda cabe que el legislador europeo, con la puesta en marcha de la Autoridad Alimentaria, realiza un esfuerzo preventivo, y manifiesta que su actuación legislativa y política, y la toma de decisiones, va a basarse en el conocimiento científico disponible más avanzado, objetivo y transparente. Si esto es así, también el empresario agrario parece poder sentirse más seguro. Y, sin duda, una especial responsabilidad tiene (como se reitera en la Propuesta) la Autoridad alimentaria, correlativa a sus amplias competencias a la hora de recabar y gestionar el conocimiento, y la autoridad administrativa, en la diligente toma de decisiones e información al público, una vez que conoce el riesgo.

Hay que hacer aquí un inciso interesante. En la normativa de la Autoridad alimentaria, está previsto que los dictámenes resulten de una votación mayoritaria, pero con posibilidad de expresar las opiniones discrepantes. Entonces ¿qué valor va a tener, cara a la aplicación del principio de precaución (art. 7 PR), y qué trascendencia en relación con los riesgos del desarrollo, un dictamen minoritario discrepante, que, sin embargo, el tiempo revela después acertado? Resulta una cuestión delicada, como lo puede ser, a la inversa, una eventual contumaz oposición, por parte de algún sector de la comunidad científica, a aceptar como seguro e inocuo cierto producto o proceso. Las consecuencias que de ello pueden derivarse para ciertos agentes económicos no son en absoluto desdénables.

Volviendo al hilo central de nuestro discurso, cierto es

que la Administración puede haber tenido una actuación impecable, en el caso concreto, y que, en ciertos aspectos, podría darse la vuelta al argumento, pues en ese caso concreto puede manifestarse vivamente aquella condición (a la que alude la Exposición de Motivos de la PR) del explotador como quien controla y mejor puede garantizar un proceso seguro de producción y suministro de alimentos. No olvidemos que a la autoridad administrativa no cabe culpar en materia de riesgo del desarrollo: si desarrolla su actividad normativa y de control de un modo razonable, y sólo después ha tenido conocimiento de la urgente necesidad de tomar ciertas medidas (habiéndolo hecho, en efecto, desde ese momento), no cabría responsabilizarla, y en este sentido no es el «responsable principal» de la seguridad alimentaria. Porque, además, la autoridad vela, de la forma que mejor entiende, por la seguridad, en virtud del cumplimiento de principios y preceptos constitucionales, pero no es ella quien se está lucrando en el ejercicio de la actividad económica productiva y de comercialización.

De igual forma, el que la Autoridad alimentaria tenga una función importante que cumplir, no la hace responsable (aunque pudiera ocurrir, dependerá de las circunstancias del caso) de aquellas consecuencias que, en un momento dado, no se podían prever con los conocimientos disponibles: en definitiva, los problemas derivados de la intrínseca limitación y perfectibilidad del conocimiento científico.

Pero en la misma línea, cabría imaginar un «explotador de empresa alimentaria», en un cierto nivel del proceso productivo, a quien, por un lado, la autoridad administrativa, con base en aquella otra científica, no le esté prohibiendo, ni tampoco el empresario industrial que se la ofrece le esté advirtiendo de los eventuales riesgos propios de la aplicación de cierta innovación. Imaginemos que este explotador, sospechando algún problema, informa y actúa diligentemente. No parecería justo responsabilizarle, al menos con igual intensidad que a los demás. Incluso, como hemos ido viendo, cabría pensar situaciones de riesgo y daño en que, verdaderamente, fuera complicado encontrar un «responsable» con arreglo a los criterios que se han expuesto inmediatamente supra.

En cualquier caso, el criterio de trazabilidad en la cadena alimentaria, permitiría replantear cuestiones como la de responsabilidad solidaria. De modo paralelo a como se ha utilizado en otros campos, por ejemplo, en materia de vicios en la construcción, donde el criterio se aplica si no se pueden discriminar con claridad las responsabilidades de los intervinientes en el proceso constructivo, también en esta materia, si es posible identificar el punto de la cadena alimentaria donde surge el problema, acaso no fuera justo gravar con una responsabilidad solidaria a quien, acaso también «responsable» –esto no se niega– puede probar, frente a cierta reclamación indemnizatoria, que su intervención en la causación del daño y su responsabilidad está en un nivel cualitativo y cuantitativamente muy diferente al de otros responsables.

Y, a la par que se habla de una trazabilidad en la cadena productiva, cabría hablar de una «trazabilidad jurídica», que permite deslindar responsabilidades entre la autoridad legislativa, la autoridad científica, la administración fiscalizadora, e incluso los distintos tipos de agentes que intervienen en la confección del alimento. Porque cada uno de ellos está en una posición distinta en lo que se refiere a acceso al conocimiento, toma de decisiones, influencia en el mercado.

Vemos con todo esto que estamos volviendo a un sistema de culpa, de negligencia, de deberes concretos y obligaciones de resultado conectadas con el «buen comportamiento del obligado», pero de las que cabría exonerarse por fuerza mayor, caso fortuito extraordinario. Cuidando y estructurando bien el sistema, acaso quepa encontrar siempre –o casi siempre– un responsable (por negligencia, etc.) aunque la responsabilidad no sea plenamente objetiva. El caso es que la idea que está, un poco, en la base de las responsabilidades objetivas (en este o aquél ámbito, si «ocurre algo», alguien debe pagar, y deberá hacerlo aquél que, más o menos, controla

ese aspecto de la actividad humana y obtiene beneficios), se sustituiría por una búsqueda del culpable, porque hay medios estructurales, legales y técnicos para ello. Si, a pesar de todo, hay daños pero nadie debe indemnizar como «culpable, cabría establecer un seguro general, un fondo (como hemos apuntado) –pero que corresponde a otro orden de ideas, no a la lógica de la responsabilidad– para atender a las víctimas.

BIBLIOGRAFÍA

GARCÍA RUBIO, M. P., "Los riesgos de desarrollo en la responsabilidad por daños causados por productos defectuosos. Su impacto en el Derecho español", AC, 1998, n. 35, p. 853 y ss.

GÓMEZ LAPLAZA, C., "La responsabilidad civil por los daños causados por productos defectuosos en la unión europea. Presente y futuro". Revista del Colegio de Abogados de Puerto Rico, 2000, p. 96 y ss.

GONZÁLEZ VAQUÉ, "Primeros resultados del Libro Verde de la Comisión Europea sobre la legislación alimentaria: modificación de la Directiva 85/374/CEE (responsabilidad objetiva)", Estudios sobre Consumo, n. 45, 1998, 53-54.

INSTITUTO NACIONAL DE CONSUMO, Respuesta al Libro Verde "La responsabilidad por productos defectuosos", (COM, 1999, 369 final), Madrid, noviembre 1999.

JIMÉNEZ LIÉBANA, D., Responsabilidad civil: daños causados por productos defectuosos, Madrid, 1998.

ID., "La responsabilidad del productor agrícola y la tutela de los consumidores", en Diritti fondamentali, qualità dei prodotti agricoli e tutela del consumatore, Camerino, 1993, p. 275 y ss.

MARÍN LÓPEZ, A., "La Directiva Comunitaria 1999/34/CE relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros en cuestión de responsabilidad por daños causados por productos defectuosos", Noticias de la Unión Europea, n. 194, 2001, p. 9 y ss.

ROGEL VIDE, C., "Aspectos de la responsabilidad civil extracontractual resultante de daños causados por productos defectuosos sin y con la jurisprudencia en la mano", RGLJ, n. 5, 1999, p. 595 y ss.

ROMERO MELCHOR, S., "Aplicación de la responsabilidad por productos defectuosos al sector agroalimentario: ¿el fin de la excepción agraria?", DAA, n. 35, 1999, p. 81 y ss.

SALVADOR CODERCH, P.–SOLÉ I FELIU, J., Brujos y aprendices. Los riesgos de desarrollo en la responsabilidad de producto, Madrid, 1999.

NOTAS

¹ Vid., por todos, ROMERO MELCHOR, S., "Aplicación de la responsabilidad por productos defectuosos al sector agroalimentario: ¿el fin de la excepción agraria?", DAA, n. 35, 1999-2, p. 81 y ss.

² Vid. JIMÉNEZ LIÉBANA, Responsabilidad civil: daños causados por productos defectuosos, Madrid, 1998, pp. 191-192.

³ Vid. GÓMEZ LAPLAZA, "La responsabilidad civil por los daños causados por productos defectuosos en la unión europea. Presente y futuro". Revista del Colegio de Abogados de Puerto Rico, 2000, p. 96 y ss, 115 y ss.

⁴ Vid. el Documento 501PC0063 (Propuesta modificada), de 2001.

⁵ Última modificación, Documento 501PC0475.

⁶ Las reglas de responsabilidad civil por daños de producto operarían a posteriori, una vez producido el perjuicio

(y sin embargo, tienen también una función preventiva, como ha destacado SALVADOR CODERCH). La normativa sobre seguridad alimentaria tiene un sentido preventivo (pero también se tendrá en cuenta el cumplimiento o no de las obligaciones que impone, una vez producido un eventual daño).

⁷ La «solvencia» de cada uno de estos agentes, cara a una reclamación indemnizatoria, resulta, además, evidentemente muy distinta.

⁸ Vid. el nuevo art. 141.1 de la LRJ-PAC (Ley 4/1999, BOE 12, de 14 de enero de 1999), y su comentario por SALVADOR CODERCH, P., Brujos y aprendices, Prólogo, Madrid, 1999, p. 14 y ss.

⁹ Propuesta de Reglamento, Exposición de Motivos, Considerando 35.

¹⁰ Aunque algunos otros preceptos, aquí y allá, se refieren a ella. Tener en cuenta, asimismo, los Considerandos 33 y ss. de la Exposición de Motivos.

¹¹ La Autoridad estará atenta a las posibles fuentes de discrepancia entre sus dictámenes y otros organismos, poniéndose en contacto con ese otro organismo para intercambiar información y aclarar las cuestiones. Si se trata de otro comité comunitario, hay una obligación de cooperar para resolver la controversia, o presentar a la Comisión un documento que aclare las cuestiones controvertidas, y que se hará público.

¹² Vid. Exposición de Motivos, cit., p. 5 y Considerando 36. «Debe establecerse con claridad que los gestores del riesgo son los responsables de la toma de decisiones, mientras que los determinadores del riesgo lo son de la determinación científica» (ibid., p. 7). La autoridad no participará en las actividades de gestión del riesgo. Pero, eso sí, puede manifestar «de modo autónomo» sus propias orientaciones y conclusiones.

¹³ La Autoridad Alimentaria Europea tiene personalidad jurídica (art. 46 PR). Respecto a los fondos con que puede contar, vid. art. 47 PR.

¹⁴ La «Comunicación sobre el riesgo» es uno de los tres elementos interrelacionados del análisis del riesgo, que debe aplicar la legislación alimentaria. En el art. 10 PR se enuncia el «Principio de información al público»: Las autoridades han de adoptar las medidas adecuadas para informar de la naturaleza del riesgo, el alimento a que se refiere, las medidas a adoptar y su justificación.

¹⁵ Los alimentos no deben ser potencialmente nocivos para la salud (y se detalla en qué consiste esto) o inadecuados para el consumo humano, ni estar contaminados de manera que no sería razonable esperar que se utilizaran para el consumo humano. El hecho de que el procesamiento (cocinar, por ejemplo, aquello que no se consume crudo) pueda eliminar ciertos peligros no exime a una empresa de su responsabilidad de tener en cuenta la seguridad alimentaria a lo largo de toda la cadena alimentaria, y de realizar sus actividades de acuerdo con buenas prácticas que, a su vez, sean conformes a las disposiciones específicas. Y hay que tener en cuenta el tipo de información que se ofrece al consumidor.

¹⁶ Vid. la primera redacción de la PR, Propuesta de la Comisión, Documento 500PC0716-2000, pp. 8-10.

¹⁷ «Aunque este principio existe en algunos Estados miembros y en algunos ámbitos de la legislación alimentaria, en otros o bien no es explícito, o bien la responsabilidad la asume la autoridad competente del Estado miembro, a través de las actividades de control que realiza. Estas disparidades pueden crear barreras al comercio y distorsionar la competencia entre los explotadores de empresas alimentarias de los distintos Estados miembros» (Considerando 29 PR).

¹⁸ Entre otras cosas, el art. 19. Núms. 1 y 3, establece: «Si considera o sospecha que alguno de los productos que ha importado, producido, transformado, fabricado o distribuido no cumple los requisitos de seguridad de los alimentos, procederá inmediatamente a su retirada del mercado, informando de ello a las autoridades». Cuando el producto «pueda haber llegado a los consumidores», informará de manera efectiva y precisa de las razones de esa retirada, y, si es necesario, recuperará los productos que ya les hayan sido suministrados cuando otras medidas no sean suficientes para alcanzar un nivel elevado de protección de la salud». «Si considera o sospecha que uno de

los alimentos que ha comercializado puede ser nocivo para la salud de las personas, deberá informar de ello a las autoridades competentes», y también «de las medidas adoptadas para prevenir los riesgos para el consumidor final».

¹⁹ Vid. por ejemplo, Considerando 12 Exposición de Motivos de la PR.

²⁰ Vid. art. 18 PR; Documento 500PC0475, p. 8, Exposición de Motivos de la PR, Considerandos 28 y 29.

²¹ Para situarnos, en este punto, pensemos en un supuesto en que el empresario agrícola informa convenientemente, y, sin embargo, no actúa con la misma diligencia la autoridad que debía tomar ciertas medidas.

DOCUMENTACIÓN

SEGURIDAD JURIDICA Y GLOBALIZACION EN LA AGRICULTURA

1.- LA GLOBALIZACION

1.1.- Como concepto.

El fenómeno de la globalización, puesto en evidencia como consecuencia de las interdependencias económicas, sociales, técnicas y aun humanas, y desde luego jurídicas, tiene y va a tener una incidencia en el mundo agrario, o agroalimentario. Hace tiempo, en menor escala, la influencia ya se atisbó en el mundo rural-urbano (V. n. ob. «Estructuras agrarias», Madrid, 1964), como prolegómenos al de otras escalas.

1.2.- Como realidad.

No es del caso hacer, por nuestra parte, una disección descriptiva, tanto en el orden general, como en el especial referido a la agricultura... Con ese nombre -no hacemos cuestión aquí-, la globalización sería una manifestación de la internacionalización de hechos, acontecimientos o situaciones, que a lo largo de la historia han gozado de una interdependencia, o interconocimiento, o intercomunicación. Estudios nuestros en otro orden de cosas -en todo caso, con efectos colaterales- nos facilitan entender la realidad de la globalización como hecho humano-social-técnico, al tiempo que discernir, prever o analizar sus consecuencias, límites, y sobre todo su esclarecimiento y purificación. La gran novedad es la urgencia, perentoriedad, al tiempo que la búsqueda de sus propios límites y sentido, que es, en todo caso, lo que por determinados colectivos o agentes sociales -y para determinadas áreas- provoca su conflictividad.

En aquel sentido auténtico, partiríamos desde un planteamiento iusnaturalista tal como el de la realidad histórica del siglo XVI con el «descubrimiento» de nuevas Tierras y Hombres (v. n. ob. «Introducción al Derecho. Una concepción dinámica del Derecho Natural», III Ed., Madrid, 1975), que obliga a una referencia jurídica más rica que la del Derecho Romano, apelando al «Derecho Natural Internacional» (v. n. estudio en la Revista Crítica de Derecho Inmobiliario-R.C.D.I., 1999) o Derecho de Gentes.

Otras aportaciones nuestras -como luego veremos- las podemos encontrar en el fenómeno educativo como hecho multicultural.

O en las experiencias, contactos o investigaciones sobre la interpenetración del hecho de la publicidad registral (v. n. ob. «Propiedad Inmobiliaria y Seguridad Jurídica», Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España-CIVITAS, Madrid, 1995).

JESUS LOPEZ MEDEL
Registrador de la Propiedad y
Académico de Real de Doctores

No digamos, al margen de ideologías o creencias, en la fuerza ecuménica que el hecho cristiano ha tenido a lo largo de la Historia, tanto en las circunstancias misionales, culturales o religiosas, singularmente después del Concilio Vaticano II, como en la impronta singular señalada por el Papa Juan Pablo II (v. «Juan Pablo II, testigo de esperanza», de George Weigel, Madrid, 1999, cap. XVII, Los límites de la Tierra, págs. 853 y ss.).

1.3.- Como toma de conciencia.

Aceptado, pues, el término «globalización», analizado especialmente por mi reflexión, va dirigido a una Toma de Conciencia, acerca de que, en su aplicación al mundo agrario-alimentario, será conveniente y aun necesario que, al tiempo, las estructuras agrarias, afectadas o protagonistas de una globalización particulares, cuenten con el resorte de un sistema jurídico-registral de publicidad, que aun siendo particular dentro de cada parte, pueda coordinarse u orientarse, o aproximarse a los sistemas registrales que vayan teniendo mayor pujanza en la sociedad de nuestro tiempo. En la que siga primando el hombre y la empresa agraria.

2.- DIVERSOS PLANOS DE APLICACION

Dicho lo anterior, y con independencia de las particularidades específicas que pueden resultar de determinados aspectos puntuales de la globalización -aplicado al mundo agrario- tales, como la clonación y biogenética en animales, enfermedades, pestes, expasmos en el ganado, efectos de productos transgénicos, etc. de la demanda de seguridad jurídica interdependiente haya que verla, fundamentalmente, en estos planos:

2.1.- Sistema registral y reforma de estructuras agrarias.

Es una cuestión que con aquella rúbrica, abordamos en el Curso Internacional de Verano de la Universidad Católica de Avila, 1999. (Una ampliación del texto publicado, v. en R.C.D.I., 2000).

El Registro de la Propiedad, que ha sido soporte del desarrollo urbanístico en todos los países -salvo en los anglosajones-, debe serlo también -con determinados alicientes- respecto al sector rústico-agrario-alimentario. En «Teoría del Registro de la Propiedad como servicio público», ed. 1958-1959, y 1990, esbozamos los sistemas comparados de la institución

registral, luego desarrollados en "Propiedad Inmobiliaria...", ob. cit., 1995, "Registración de Montes Públicos", R.C.D.I., 1999, y "Derecho a la información y publicidad registral", ídem, 1999.

2.2.- La base catastral.

La coordinación de Registro y Catastro, que en lo urbano también es obligado, debe ir acompañada de una apoyatura catastral acerca de lo físico y de lo material de las fincas rústicas o agropecuarias. En distintos frentes se han dado soluciones acomodadas a cada realidad (v. en "Propiedad...", ob. cit., el apartado "Coordinación de Registro y Catastro". Lo cual, a efectos fiscales, ante los que la globalización tenderá a entrar, es importante.

2.3.- La seguridad jurídica agrario-mercantil.

Así como el tráfico jurídico inmobiliario-rústico, encuentra en el Registro-Catastro, la certeza y credibilidad preventiva, para su garantía es necesario instrumentar, adecuadamente, la registración de los sujetos activos que en mueven en el desarrollo y efectos de los agro-alimentarios. El Registro llamado Mercantil, o de Comercio, ha de dar acogida, y estimular su inscripción, a los diversos sujetos-activos, generales o específicos, que operan en la tierra, como sector de trabajo y producción, sean Cooperativas, Sociedades Agrarias, Grupos de Desarrollo Agrario, Ordenación o Gestión Rurales, Comunidades de Aguas, etc., en la terminología y concreción que el profesor y maestro agrarista Juan José Sanz Jarque, tiene reiteradamente expuesto. Aquí el fenómeno de la globalización afecta también, de manera singular, a lo que es comercio, o explotación rentable o de lucro mercantil, y no meramente la impropia de una agricultura subsidiada, afectada, además por las limitaciones ecológicas o medio-ambientales.

2.4.- Educación y Sociedad. Créditos y Seguros.

En este punto, que de alguna manera es aplicación de los anteriores, queremos subrayar lo que serían -entre otros- tres grandes capítulos que están en la fenomenología -terapéutica o patológica- de la globalización. Sólo vamos a hacer una breve glosa, al margen de extremos economicistas que otros especialistas pueden desarrollar.

2.4.1.- La Educación, porque la Toma de Conciencia de una seguridad jurídico-agraria, es -sobre todo- fruto de una cultura y de una formación, que tiene su base en la educación misma en el mundo rural. Precisamente, como advertimos al comienzo, hoy en el mundo educativo, se da cada vez más, una interdependencia de proyectos y de fenómenos multiculturales y multipedagógicos, del que el sector agroalimentario debe aprovecharse. (v. n. ob. "Un diagnóstico sobre la enseñanza", Madrid, 1976), en el que presto atención al fenómeno multicultural, ya entonces presentado.

2.4.2.- El desarrollo del crédito es otro de los efectos, y a la vez presupuesto, de un crecimiento y bienestar en el mundo rural. La historia del Registro de la Propiedad, al menos en España, es la historia de un urgente saneamiento y purificación de prácticas abusivas en los préstamos usuarios y condiciones obligacionales, confiscatorias o excesivas.

La fuerza de una seguridad jurídica agraria, tanto para la reforma de sus propias estructuras internas como la que la sitúan en la competitividad comercial activa, nos parece fundamental.

2.4.3.- El Seguro Agrario. Es la tercera faceta que nosotros subrayamos, y que igualmente debe encontrar su fuente activa en la seguridad jurídica ante el fenómeno de la globalización. No es un aspecto que esté distante de los anteriores pero sí que resulta igualmente aplicable.

El seguro agrario tiene una problemática en cada país, y aun dentro de aquél, en cada zona, o región territorial, y a su vez según algunos tipos de proyectos agraristas. Y no sólo por los sujetos titulares o beneficiarios -cuya publicidad registral en todo caso debe reflejarse-, sino además por la realidad jurídica material y formal de las fincas, o estructuras agrarias, cuando

haya de operar sobre determinados riesgos de daños, tanto extrapersonales -tormentas, sequías, tifones- como los derivados de una posible "responsabilidad civil" del profesional (v. n. trabajo, con tal título pendiente de publicar en la R.C.D.I., 2000), tema que tanto interés tiene para las estructuras agrarias del futuro y no sólo las de corte anglosajón, en las que no se conoce la seguridad jurídica registral tipo continental.

La adecuación recíproca de la globalización, como hecho puntual que afecta al sector agrario y a los sujetos productores, y a la seguridad jurídica preventiva y creadora, es tarea del legislador dentro de un marco legal. Pero los aspectos que hemos anotado de una manera más específica -crédito, seguros, educación, catastro, etc.- pueden tener una óptica más polivalente que facilite la interdependencia e intercomunicación, incluso para poder situar el sector agrario con menos desequilibrio respecto de otros sectores, lo cual no sería poco. E incluso contribuiría a evitar el riesgo apuntado recientemente por José Saramago, dentro de su temor de un mundo en desastre: "Los derechos humanos son papel mojado, y si no tenemos cuidado el gato de la globalización devorará el ratón de aquellos derechos humanos". (UIMP, 29.8.2000).

Valoración general de la Declaración de Doha realizada por el Parlamento europeo (Comisión de Agricultura y Desarrollo rural, 14 de diciembre de 2001)

a) Tras el fracaso de Seattle, ha sido un notable éxito que se haya podido celebrar sin incidentes la cumbre de Qatar, en la fecha y con arreglo al programa previsto. A ello ayudó la recesión económica mundial, agravada por los acontecimientos del 11 de septiembre, pero no debemos exagerar el impacto de esta cumbre pues no es sino un cuadro de negociación que no llegará a cuerdos antes del año 2005.

Debemos sin embargo felicitarnos de:

b) el reconocimiento de que los PVD van a tener un trato diferenciado y especial, en particular los menos desarrollados (PMA), lo que comprende un mejor acceso a los mercados, la definición de reglas más equilibradas, así como el derecho de los PVD a la asistencia técnica para mejorar su integración efectiva en los mercados cada vez más abiertos y globales. Al mismo tiempo, el regionalismo abierto ha sido consolidado, como lo muestran los protocolos de la Convención de Cotonou de la UE con los países ACP. De todos modos no estamos ante el "ciclo del desarrollo", dados los desafíos existentes como la erradicación de la pobreza, cuya solución difícilmente se logrará mediante las solas medidas comerciales sino a través de la cooperación activa del resto de las instituciones internacionales, así como de profundas reformas estructurales en el interior de esos países.

c) Por otra parte el ingreso de China constituye un hito en el multilateralismo, al suponer una OMC de 147 miembros y abrir la vía para el ingreso de Rusia. Pero conviene señalar que China puede ser un competidor formidable para muchos PVD y que en este momento no se sabe cual será su postura en las futuras negociaciones (incluido el capítulo agrícola).

d) La declaración sobre el Acuerdo ADPIC y la salud pública, que imponen la flexibilidad en materia de patentes para hacer frente a las urgencias sanitarias, es otro punto fuerte de Doha. Será preciso esperar para ver su alcance concreto en el futuro inmediato.

e) La inclusión de nuevos temas en el multilateralismo, en especial, las inversiones, la competencia, la transparencia de los mercados públicos y el medio ambiente, tal como se había previsto por la UE es otro punto positivo de Doha; si bien es preciso señalar que los acuerdos sobre el medio ambiente (relativos al cambio climático, diversidad biológica, desarrollo sostenible o a la desertificación) no entrarán plenamente en vigor si no son firmados y ratificados por el conjunto de la comunidad internacional (y más concretamente por los Estados Unidos) y que las relaciones entre comercio y medio ambiente son "sin perjuicio del resultado de las negociaciones".

ALBERTO BALLARIN MARCIAL
Abogado y Notario

Valoración de la Declaración de Doha desde el punto de vista agrario sobre el contenido:

a.1) la negociación del Acuerdo Agrícola (AA) se mantiene en los términos establecidos, es decir, conforme a las disposiciones del Artículo 20 de Marrakech, según el cual "las consideraciones no comerciales serán tenidas en cuenta en las negociaciones, así como las negociaciones sobre el apoyo interno, el acceso a los mercados, y las ayudas a la exportación quedan abiertas, debido al anuncio añadido en el último minuto y que contempla el conjunto de los capítulos, "sin perjuicio del resultado de las negociaciones". Más concretamente, esa afirmación equipa a decir que las subvenciones a la exportación no será necesariamente suprimidas al final del presente Ciclo, si bien resulta de una interpretación extensiva del texto que se trata del objetivo final de la negociación en esta materia ("retirada progresiva"). En este mismo contexto, hay que señalar que menciona expresamente la reducción de "todas las formas" de subvenciones a la exportación lo que no hace sino corroborar las últimas decisiones del Organismo de composición de diferencias a propósito de las ayudas fiscales norteamericanas. Este éxito se explica en gran medida por la posición de debilidad de los representantes de la Administración americana en Doha, debido a dos motivos, fundamentalmente, la pérdida de credibilidad sufrida por el fracaso de la Fair Act y la adopción consiguiente de un paquete de ayudas de urgencia hasta cuadruplicar casi la ayuda concedida a las explotaciones desde 1998 (el último informe de la OMC valora en 30 millones de dólares los pagos directos, más de la mitad de la renta agraria neta); y los graves conflictos existentes con su poder legislativo, tanto en el aspecto agrario (a causa de la nueva "Farm Security Act como en materia comercial Trade Promotion Act). Por lo que nos concierne, la UE deberá precisar el contenido y el alcance de las consideraciones no comerciales (y muy especialmente en lo relativo a la multifuncionalidad de la agricultura) sobre los mecanismos de la política agraria.

A propósito del procedimiento a seguir

La negociación se hará en tres etapas:

1) Antes del 31 de marzo de 2003: definir los modelos de los nuevos compromisos, criterios de elegibilidad de las medidas de apoyo interno comprendidas en cada "caja"; formas de las subvenciones a la exportación, aplicación de la cláusula de salvaguardia relativa a los productos agrarios; gestión de contingentes tarifarios; reglas de acceso mínimo, aplicación de la cláusula de mínimos; modalidades de reducción en todos los capítulos, etc.

2) Entre abril de 2003 y la V Conferencia ministerial, antes del fin de ese año, cada parte deberá presentar la lista de sus compromisos, lo que podría eventualmente dar lugar a una modificación del mandato de la negociación de la Comisión por parte del Consejo si éste juzga que esas listas van más allá de la Agenda 2000

3) En fin, las negociaciones agrarias se concluirán al mismo tiempo que el ciclo global, como más tarde el 31 de diciembre de 2004. En ese contexto, como es sabido, la cláusula de paz llega a su término al final del 2003. Dado que la Declaración de Doha no dice nada a este respecto, cabe esperar que será prorrogada hasta el final de las negociaciones en el curso de la primera fase de fijación de los compromisos, es decir, antes de marzo de 2003.

UN TEXTO DE JOVELLANOS Y OTRO DE SERGE DASSAULT

ALBERTO BALLARIN MARCIAL
Abogado y Notario

En su Informe sobre la Ley Agraria hay un texto de Jovellanos que ofrece un gran interés pero que no ha atraído, que sepamos, la atención de los comentaristas; en el párrafo número 220, dice que junto a la propiedad de la tierra nació la "propiedad del trabajo", algo que no acertamos a comprender bien, pero él nos explica que "cuando el deseo de las cosechas buscó auxiliares para el trabajo, hubo de hacerlos participantes del fruto, y desde entonces los productos de la tierra ya no fueron una propiedad absoluta del dueño, sino partible entre el dueño y sus colonos". Cosa curiosa, el ilustrado Jovellanos, tachado tantas veces de liberal y poco "social", se sitúa ahí en una posición que viene a coincidir con las más recientes propuestas sobre la participación de los trabajadores en la empresa.

Serge Dassault es un ingeniero aeronáutico que ha desarrollado de forma espectacular la empresa de construcción de aviones que fundara su padre Marcel Dassault; es, además, alcalde de Corbeil-Essones, y consejero general del Essone, lo que constituye, como todos sabemos, un gran honor para los franceses que conservan esos cargos por más que lleguen a ministros.

Acaba de publicar un libro bajo el título "Un projet pour la France Avec le libéralisme participative", (Valmonde, 2001) en el que propugna liberar a sus compatriotas de tantas normas obligatorias y reglamentistas como padecen, confiando en la libertad del ciudadano para instaurar el liberalismo participativo, en el que, voluntariamente los patronos practiquen la participación de sus empleados en la empresa, como él lo hace al distribuirles anualmente el equivalente de tres meses de salario, más o menos, con espléndidos resultados en el orden de la productividad y de los beneficios.

"Si se beneficia -dice- a los trabajadores a costa del capital y de los consumidores se puede decir que ello sería socialismo; si se beneficiara a los accionistas en perjuicio de los trabajadores y de los consumidores, estaríamos ante un sistema capitalista: si se armonizan los intereses de todos ellos mediante el juego práctico de la participación se eliminan esas posturas extremas encontradas y se logra la mayor competitividad posible".

El borrador del Libro Blanco de la Agricultura que he entregado al Ministro de Agricultura por si le puede ser útil, descansa, curiosamente, en esta misma "filosofía". Por un lado, en el liberalismo reforzado; Jovellanos pedía que las Leyes se limitaran a remover los obstáculos que se oponían a la libre acción de los agentes, que he ahí vendría la prosperidad de la

Nación. No era nada partidario de los estímulos, como se ve por el siguiente texto: "el oficio de las leyes no debe ser excitar ni dirigir, sino solamente proteger el interés de los agentes, naturalmente activo y bien dirigido a su objeto". Jaime Lamo de Espinosa, al formular sus acertadas propuestas sobre la supresión de los obstáculos fiscales que se oponen a la libre circulación de las fincas impidiendo su agrandamiento, está en esa misma postura liberal; (por cierto que tales recetas han sido recogidas por mí en el LB, como en general todas las que hace en otros trabajos pues están llenas de buen sentido).

Pero yo estimo que existe una importante diferencia entre el liberalismo de Jovellanos y el liberalismo moderno: partiendo de un Estado mucho más fuerte que el de finales del siglo XVIII, y a la vista del desastre que representó la crisis financiera del año 29, se propuso F.D. Roosevelt, combatir la postración a que había llegado la economía americana, mediante una serie de intervenciones y, entre ellas, figuraba la protección de los precios agrarios -support prices- de forma que este estímulo hiciera que la agricultura compensara su natural inferioridad respecto de la industria; tal inferioridad había sido la consecuencia de la Revolución industrial, algo que Jovellanos no conoció, pero que en el último tercio del XIX llevó a la creación en los Estados Unidos del partido agrario, matriz del Demócrata que hoy vertebró, junto con el Republicano, a esa sociedad.

Se pensó que no bastaba ya la protección en frontera mediante el arancel sino que era precisa la protección interna. Con ello se calentó el debate tradicional sobre el proteccionismo agrario que está ahora mismo en pleno auge respecto de las ayudas que otorga la Unión Europea a sus agricultores; los redactores del Tratado de Roma, siguiendo el ejemplo americano, estimularon la producción agraria porque querían lograr el autoabastecimiento de Europa que tanto sufrió de hambre en las dos grandes guerras; por otra parte, les preocupaba que los agricultores fueran seducidos por el colectivismo agrario del Este. (Para mí hay una justificación de las ayudas pocas veces citada: en 1950, la alimentación era el 50% del ingreso familiar, mientras que, ahora, se sitúa alrededor del 20, gracias a los aumentos de productividad logrados por los sufridos y denostados -por algunos- agricultores).

Este nuevo liberalismo protector busca el refuerzo de la libertad; cuando el hijo del agricultor llega a la mayoría de edad se plantea si irse a la ciudad, que le ofrece mejores salarios y más oportunidades de ocio y de promoción, o quedarse en el campo, continuando el oficio de agricultor de su padre. En los

países comunistas se le prohibía marchar sin un pasaporte, porque allí todo lo que no estaba prohibido era obligatorio; la Ley liberal, en cambio, le ofrece para la segunda opción un estímulo como la prima de instalación, que le permite, hasta cierto punto, equiparar los dos términos de la elección, luego es su libertad la que sale ganando.

El LB no contiene nada obligatorio; todo lo fía a los estímulos fiscales, crediticios o de otro tipo, siempre sobre la base del sentido común de los agricultores que optaran por lo más conveniente para ellos, atendidas todas las circunstancias del momento, quizá, incluso, imitando a aquella secretaria de un amigo mío, que cuando escuchó en la radio lo de las Torres Gemelas exclamó: ¡yo me vuelvo a mi pueblo!

Ese proyecto de LB lo que trata de conseguir por ese medio es la sustitución del modelo de la empresa familiar (EFA) por el societario. En gran parte del mundo desarrollado la EFA está en crisis, empezando por los Estados Unidos de América, donde, en pocos años, han desaparecido más de 500.000 explotaciones familiares. También en Europa va disminuyendo el número de las EFAS y aumentan en cambio las explotaciones societarias por lo que puede decirse que el LB, cuando pretende que la empresa societaria llegue a ser la regla general no hace sino apoyar una tendencia natural y lógica en estos momentos.

El otro aspecto es el de la participación en la empresa, en los dos frentes de los beneficios y de la dirección. La empresa que practica la participación se convierte en una comunidad de trabajo que seguramente alcanzará mayor productividad. Personalmente tengo una experiencia muy positiva; cuando, en 1947, me tuve que hacer cargo de la explotación que había en mi casa, (unas 25 has de regadío, que entonces exigían dos empleados) siendo opositor a notaría no tenía tiempo para ello, en vista de lo cual firmamos un convenio que sustituía al salario por la tercera parte de las producciones y la verdad es que fue un éxito para ambas partes; cuando más tarde, en los años 90, tuve que transformar y llevar una explotación mayor (80 has de regadío con un solo empleado, aunque, eso sí tan excepcional como los otros dos), también acordamos un porcentaje participativo en la producción bruta y la dirección la llevaba él, prácticamente hablando. Pienso, pues, que Dassault tiene razón cuando tanto recomienda a sus colegas empresarios que sigan la senda de la participación.

El borrador del LB formula como empresa ideal aquella sociedad en la que trabajan los jóvenes que son sus socios, mientras que los mayores, que le han cedido sus tierras porque se han jubilado anticipadamente o porque así les conviene) siguen de consejeros y controladores de ingresos y gastos, amén de que haya en la empresa algún técnico que ayude a la absorción de los nuevos inventos e ideas, siendo socio también, luego estaríamos en ese caso en una empresa verdaderamente participada y si ello tuviera éxito se habría logrado que los pequeños y medianos agricultores se subieran al carro de la modernidad, sin que los grandes se los comieran, como ocurriría con el libre juego del mercado: por tal motivo la participación debe estimularse con medidas fiscales o permitiendo que, en el caso de la modulación obligatoria, se pudiera destinar ésta por el empresario a ese tipo de remuneración. Al menos estas son las recomendaciones que se deducen de los textos de Jovellanos y Serge Dassault.

JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FRANCISCO MILLÁN SALAS
Profesor de Derecho Civil
Universidad Complutense

SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO, SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO SECCIÓN 4ª, DE 17 DE ENERO DE 2001

OBJETO

Subvenciones a la importación de maíz en España.

PONENTE

Sr. D. José María Álvarez-Cienfuegos Suárez.

FALLO

El Tribunal Supremo estima el recurso de casación.

HECHOS

La entidad mercantil holandesa "Richco Rotterdam BV" solicitó ante el SENPA autorización para introducir en España, desde país miembro, 35.000 Tm de maíz, adjuntando aval bancario por cantidad de 40.822.950 pts, para responder de su cumplimiento, cantidad que equivalía a la subvención que le correspondía, 1.166,37 pts por Tm, entrañando el incumplimiento total o parcial de la obligación la pérdida total o parcial de la garantía prestada.

Como consecuencia de un Acuerdo entre la CEE y los EEUU para la importación de dos millones de toneladas de maíz a España con la consiguiente bajada del precio, la entidad holandesa incumple parcialmente la obligación, deja de importar 12.230 Tm, con la consecuencia de que no le devuelven la parte del aval bancario que corresponde a la cantidad dejada de importar, 14.260.180 pts.

La entidad holandesa interpuso recurso contencioso-administrativo contra la Resolución del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, sobre reclamación de la cantidad anteriormente señalada.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, dictó Sentencia el 31 de marzo de 1995, desestimando el recurso.

Interpuesto recurso de casación por el actor, el Tribunal supremo, lo estima y anula la Sentencia impugnada, declarando la extinción de la obligación de la entidad recurrente y la liberación total de la garantía prestada por importe de 40.822.950 pts. en base a los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.— La Sentencia de instancia, basa su decisión,

entre otros extremos, según se determina en los fundamentos de derecho cuarto y quinto, que sobre las previsiones establecidas en el Reglamento 3593/1986 de la Comisión, relativo a la concesión de una subvención para la importación de maíz en España, cuyo mercado se caracterizaba por un nivel de precios muy elevado, por la disminución de la cosecha, "la entidad mercantil holandesa solicitó ante el organismo de intervención español SENPA, en fecha de 2 de diciembre de 1986, autorización para introducir desde país miembro salvo Portugal, 35.000 toneladas, adjuntando aval bancario por la cantidad de 40.822.950 ptas. para responder de su cumplimiento, con carácter solidario y con renuncia expresa a los beneficios de exención y división".

El SENPA, al recibir la comunicación de la autorización de la Comisión el día 4 del mismo mes, expidió el título nº 0018 que concedía el derecho para la subvención, cuantificada en 1.166,37 ptas. por tonelada, con un período de validez desde el 2 de diciembre de 1986 hasta el 28 de febrero de 1987, constando en dicho título que se efectuaron las siguientes imputaciones: 5.000 Tm y 6.500 Tm, según documentos aduaneros de 14 de enero de 1987, si bien ambas partes reconocen que se introdujeron un total de 22.770 Tm, restando solamente por tanto 12.230 Tm de 35.000 Tm inicialmente previstas.

Para la Sala de instancia, según se relata en el fundamento de Derecho sexto, el concepto de fuerza mayor como exoneración de responsabilidad, exige que la no realización de un determinado hecho se deba a circunstancias anormales e imprevisibles, ajenas a quien la invoca, cuyas consecuencias no hubieran podido evitarse ni siquiera con la mayor diligencia. sobre estas premisas, razona que "el hecho de que la Comunidad alcanzara un acuerdo comercial el día 30 de enero de 1987 con EEUU para la importación durante un período de cuatro años de un volumen anual de dos millones de toneladas de maíz a España, no debe subsumirse dentro de tal concepto, a los efectos de que pueda extinguir la obligación adquirida por la recurrente de importar el total de toneladas a que se comprometió inicialmente y consiguientemente la devolución del aval constituido en garantía de su cumplimiento".

Recuerda la Sentencia que el título se concedió para un período de tiempo comprendido entre el 2 de diciembre de 1986 y el 28 de febrero de 1987, en el que no hay constancia de que tal Acuerdo tuviera ningún efecto negativo sobre las importaciones de maíz que en él se efectuaron o debieron de efectuarse. Así, pone de relieve, según respuesta de la Comunidad Europea, las importaciones efectuadas con arreglo

nuevos regadíos para el periodo 2002-2008 y lo ha de presentar al Parlamento antes del 30 de junio de 2002.

DISPOSICIÓN FINAL

Única

Entrada en vigor

La presente Ley entra en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

Por tanto, ordeno que todos los ciudadanos a los que sea de aplicación esta Ley cooperen en su cumplimiento y que los tribunales y autoridades a los que corresponda la hagan cumplir

Palacio de la Generalidad, 31 de diciembre de 2001

JORDI PUJOL

Presidente de la Generalidad de Cataluña

JOSEP GRAU I SERIS

Consejero de Agricultura, Ganadería y Pesca

REVISTA DE REVISTAS

ESTHER MUÑOZ ESPADA
Universidad de Valladolid

REVUE DE DROIT RURAL

Nº 293, mayo 2001

Etude

G. BOSSIS, La noción de seguridad alimentaria y Europa: entre armonización y precaución.

Chronique

S. CREVEL, Arrendamientos rústicos.

Commentaires

D. BIANCHI, Intervenciones nacionales en materia de fijación de precios en las organizaciones comunes de mercados.

R. LALAUZE, Las asociaciones de defensa del medio ambiente y las operaciones de ordenación rural.

Nº 294, junio-julio 2001

Etudes

D. PERRON, ¿Hacia un Derecho agrario ciudadano?

Y. LACHAUD y B. MANDEVILLE, La agencia francesa de seguridad sanitaria de alimentos: el refuerzo de objetivos de salud pública en el centro del Derecho rural.

E. DESCHAMPS, El régimen jurídico de lodos de depuradora.

Chronique

P. ASTIE, Aspectos públicos de la concentración parcelaria.

Nº 295, agosto-septiembre

Etudes

J.M. BAILLY-D. HAAS, Internet y la publicidad sobre las bebidas alcohólicas.

P. ASTIE, La Ley de Orientación forestal de 9 de julio de 2001 y el bosque privado.

Commentaires

C. VIARD, El Derecho europeo en defensa de la salud de los ciudadanos.

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO

Enero-marzo 2001.

L. COSTATO, La evolución del Derecho agrario en el Código civil de 1942 a hoy.

P. BORGHI, Preferencia comunitaria, logros comunitarios y nuevos objetivos internacionales en materia agraria.

S. CARMIGNANI, Interpretación y normas: consideraciones sobre tasa suplementaria.

NOTICIAS DE LA UNION EUROPEA

Nº 186, julio 2000.

R. BERMEJO GARCIA, ¿Hacia una nueva política agrícola común?

NORMAS ITALIANAS DE DESARROLLO RURAL

CARLOS VATTIER FUENZALIDA (*)

(*) NOTA: Deseo agradecer la ayuda de investigación que se me ha concedido en el marco del Convenio de colaboración suscrito por las Universidades de Burgos y Pisa, así como las orientaciones del Profesor Marco Goldoni, Director del Departamento de Derecho Privado de la mencionada Universidad italiana.

1. Introducción

A mediados del año 2001, se ha dado en Italia un importante paso normativo hacia el desarrollo rural en aplicación de los reglamentos comunitarios que han reformado la PAC, los reglamentos de mayo de 1999, en especial a través de la incorporación del Reglamento (CE) 1257/1999. En esta ocasión, el legislador italiano se ha inspirado en el modelo francés de las leyes de orientación agrícola, la última de las cuales, también de 1999, se tuvo en cuenta, como es sabido, en la fase preparatoria del mencionado Reglamento comunitario.

De acuerdo con este modelo, el legislador italiano se ha fijado los objetivos que debe alcanzar la política agrícola en Italia, así como los principios rectores de la misma, los cuales se enmarcan dentro del conjunto de disposiciones en materia de apertura y regulación de los mercados, que se han aprobado por la Ley de 5 de marzo de 2001, n° 57 (arts. 7 y 8). Y al mismo tiempo el legislador ha autorizado al Gobierno para que dicte las normas sectoriales de orientación y modernización de la agricultura, de los bosques, de la pesca, la acuicultura y la elaboración del pescado. Con notable diligencia, estas normas se han aprobado al cabo de dos meses por los Decretos Legislativos n°s 226, 227 y 228, relativos al sector de la pesca y la acuicultura, al sector forestal y al sector agrícola, todos de fecha 18 de mayo de 2001. El último texto reglamentario es de gran trascendencia, puesto que no sólo contiene una nueva definición legal de empresario agrícola, que sustituye al mítico artículo 2135 del *Codice civile*, sino que comprende normas sobre los contratos agrarios y la integridad de la explotación, las relaciones con las Administraciones públicas, la seguridad alimentaria y los productos de calidad, los acuerdos interprofesionales y las organizaciones de productores, entre otros aspectos relevantes. En conjunto, estos nuevos textos normativos constituyen una buena muestra de la reforma agraria del siglo XXI.

Así, pues, por su importancia y por el interés que tiene para nosotros, traducimos a continuación los mencionados preceptos de la Ley citada y la parte sustantiva del Decreto Legislativo n° 228, de orientación y modernización del sector agrícola. Señalemos, en fin, que han aparecido varios comentarios exegéticos de las nuevas normas, entre los que destacan los coordinados por L. Costato, en *Le nuove leggi civili commentate* (n° 3-4, 2001), G. Galloni, en *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente* (n° 9/10, 2001) y M. Goldoni, en *Rivista di diritto agrario* (fasc. 2, 2001).

2. Ley de 5 de marzo de 2001, n° 57, sobre disposiciones

en materia de apertura y regulación de los mercados.

Art. 7. Delegación para la modernización de los sectores de la agricultura, los bosques, la pesca y la acuicultura.

1. Se autoriza al Gobierno para promulgar, sin que esto comporte nuevas cargas a cargo de los Presupuestos del Estado, dentro de 120 días a contar desde la entrada en vigor de la presente Ley, respetando la Ley de 13 de marzo de 1997, n° 59, y sus sucesivas modificaciones, a propuesta del Ministro de las Políticas Agrícolas y Forestales, oída la Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado, las regiones y las provincias autónomas de Trento y Bolzano, uno o más Decretos Legislativos para la orientación y la modernización de los sectores de la agricultura, de los bosques, de la pesca, de la acuicultura y de la elaboración del pescado, incluso en función de la racionalización de las intervenciones públicas.

2. Los proyectos de Decretos Legislativos del párrafo 1, tras la deliberación preliminar del Consejo de Ministros y el dictamen de la Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado, las regiones y las provincias autónomas de Trento y Bolzano, deben comunicarse a la Cámara de los Diputados y al Senado de la República para que se pronuncien las Comisiones parlamentarias competentes en la materia dentro de 40 días. Transcurrido este plazo, los Decretos pueden promulgarse sin el correspondiente dictamen. Si el término previsto para el dictamen parlamentario vence en los 30 días anteriores al plazo señalado en el párrafo 1, o ya transcurrido el mismo, este último se prorroga por 60 días.

3. Los Decretos Legislativos del párrafo 1, en concordancia con la política agrícola de la Unión Europea, deben crear las condiciones para:

a) promover, incluso a través del método de la concertación, el apoyo y el desarrollo económico y social de la agricultura, de la acuicultura, de la pesca y de los sistemas agroalimentarios conforme a las vocaciones productivas del territorio, identificando los presupuestos para la instauración de comarcas agroalimentarias, rurales e íticas de calidad y asegurando la tutela de los recursos naturales, la biodiversidad, el patrimonio cultural y el paisaje agrario y forestal;

b) favorecer el desarrollo del ambiente rural y de los recursos marinos, ayudando las iniciativas de los empresarios locales para la multifuncionalidad de la explotación agrícola, de la acuicultura y de la pesca, comprendidas las relativas a la gestión y tutela del ambiente, a fin de crear fuentes alternativas de rentas;

c) modernizar las estructuras productivas agrícolas, de

la pesca y de la acuicultura, forestales, de servicio y de suministros de medios técnicos de menor impacto ambiental, de transformación y comercialización de los productos, así como las infraestructuras de regadíos, a fin de desarrollar la competitividad de las empresas agrícolas y agroalimentarias, satisfaciendo la demanda de los mercados y asegurando la calidad de los productos y la tutela del consumidor y del ambiente;

d) garantizar la tutela de la salud de los consumidores con respeto al principio de precaución, promoviendo la reconversión de la producción intensiva zootécnica en producción extensiva biológica y de calidad, favorecer la mejora y la tutela del ambiente natural y de las condiciones de higiene y bienestar de los animales en la cría, así como la calidad de los productos de uso humano y de alimentación animal, en particular, desarrollando y reglamentando sistemas de control y de trazabilidad de las cadenas alimentarias;

e) garantizar la constante mejora de la calidad, valorizar las peculiaridades de los productos y la relación entre producto y territorio, asegurar una adecuada información del consumidor y tutelar las tradiciones alimentarias y la presencia en los mercados internacionales de las producciones típicas, biológicas y de calidad;

f) favorecer la instalación y la permanencia de los jóvenes y la concentración de la oferta en armonía con las disposiciones comunitarias en materia de competencia;

g) asegurar, en coherencia con las políticas generales del trabajo, un apoyo idóneo para el desarrollo ocupacional en los sectores agrícola, de la pesca, de la acuicultura y forestal, para favorecer la aparición de la economía irregular y sumergida;

h) favorecer el cuidado y la conservación del ambiente natural, a través de la valorización de la pequeña agricultura de autoconsumo, de agroturismo y de turismo rural;

j) favorecer el desarrollo sostenible del sistema forestal en adhesión a los criterios y principios señalados por las Conferencias ministeriales sobre la protección de los bosques en Europa.

Art. 8. Principios y criterios directivos.

1. En la aplicación de la delegación prevista en el artículo 7, el Gobierno se atenderá a los principios y criterios contenidos en el Capítulo I y en el artículo 20, párrafo 5, de la Ley de 15 de marzo de 1997, n° 59, y sus sucesivas modificaciones, así como a los principios y criterios directivos siguientes:

a) definición de los sujetos empresarios agrícolas, de la pesca y forestales y reordenación de sus cualificaciones subjetivas;

b) definición de la actividad de cultivo, de la cría, de la acuicultura, de la silvicultura y de la pesca que utilizan o pueden utilizar los recursos fundiarios y los ecosistemas fluviales, lacustres, marismas o marinos, con equiparación de los empresarios de la silvicultura, la acuicultura y la pesca a los agrícolas;

c) definición de las actividades conexas, aunque no se ejerciten en la explotación, incluso en forma asociada o cooperativa, que se dirijan a la manipulación, conservación, transformación, comercialización y valorización, así como la prestación de bienes y servicios;

d) previsión de inscripción en el Registro de empresas contemplado por los artículos 2188 y 2202 del Código civil, en cuanto instrumento de publicidad legal de los sujetos y actividades referidos en las letras a), b), c) l) y u), así como de los empresarios agrícolas, los cultivadores directos y las sociedades simples que ejercen actividades agrícolas, inscritos en las secciones especiales del mencionado Registro;

e) promoción y mantenimiento de estructuras productivas eficientes, favoreciendo la conservación de la unidad de la explotación y el destino agrícola y la mejora de los terrenos, creando las condiciones para la modernización estructural de la empresa y su dimensión óptima, facilitando la recomposición fundiaria y atenuando los vínculos impuestos por la normativa sobre la formación de la pequeña propiedad agrícola;

f) promoción de la gestión sostenible del patrimonio

forestal para favorecer el desarrollo de nuevas oportunidades empresariales y ocupacionales, incluso en forma asociada o cooperativa, la certificación de dicha actividad y la defensa ante los incendios forestales;

g) promoción, desarrollo y modernización de las cadenas agroalimentarias gestionadas directamente por los productores agrícolas a fin de revalorizar sus productos en el mercado;

h) fijación de los criterios que permitan atender el principio comunitario previsto por el Reglamento (CE) n° 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, relativo a la transferencia a los productores agrícolas de ventajas económicas en las ayudas de la Unión Europea y de los Estados miembros;

i) reducción de las obligaciones y simplificación de los procedimientos administrativos concernientes a las relaciones entre las explotaciones agrícolas, individuales o asociadas, y las Administraciones públicas;

l) previsión de la integración de la actividad agrícola con otras extraagrícolas que se realicen en el seno de la explotación, o en un lugar distinto de la misma, incluso en forma asociada o cooperativa, al objeto de favorecer la pluriactividad en la empresa agrícola, a través de las correspondientes convenciones con las Administraciones públicas;

m) racionalización y revisión de la normativa sobre investigación, formación y divulgación en agricultura, acuicultura y pesca, privilegiando modelos de desarrollo sostenible y tutela de la biodiversidad, para favorecer la difusión de las innovaciones y la transferencia de los resultados de la investigación a las empresas;

n) garantía de la tutela de la salud y bienestar de los animales, del proceso de reconversión de las producciones agroalimentarias hacia una creciente ecocompatibilidad, de la reglamentación y promoción de sistemas productivos integrados que garanticen la trazabilidad de la materia prima de base y la racionalización y el fortalecimiento del sistema de control de los productos agrícolas, de la pesca y alimentarios, con protección de la calidad y particular referencia a los organismos genéticamente modificados y sus derivados;

o) desarrollo de la potencialidad productiva mediante la revalorización de las peculiaridades de los productos típicos, mediante el apoyo a las comarcas agroalimentarias y a las comarcas rurales e íticas;

p) promoción de la etiqueta en los productos alimentarios destinados como tales al consumidor, en especial los de origen animal, a fin de garantizar la seguridad y la calidad y de permitir conocer la procedencia de la materia prima;

q) revisión de la Ley de 16 de marzo de 1988, n° 88, relativa a los acuerdos interprofesionales, y del artículo 12 del Decreto Legislativo de 30 de abril de 1988, n° 173, relativo a los organismos interprofesionales, para asegurar el mejor funcionamiento y transparencia del mercado;

r) revisión de la Ley de 20 de marzo de 1913, n° 272, y sus sucesivas modificaciones, a fin de adecuar las lonjas de productos a las nuevas condiciones del mercado, tecnologías informáticas y telemáticas y a todas las intervenciones financieras previstas por el Decreto Legislativo de 30 de abril de 1998, n° 173, así como para garantizar la transparencia del mercado y la tutela de los consumidores;

s) revisión de la Ley de 9 de febrero de 1963, n° 59, y sus sucesivas modificaciones, sobre la venta al público de productos agrícolas, a fin de simplificar el procedimiento y de favorecer la relación con los consumidores, incluso derogando la autorización que dicha Ley contempla;

t) definición de instrumentos financieros innovadores, de servicios de seguros y de garantía al crédito, a fin de apoyar la competitividad y favorecer la reducción de los riesgos del mercado;

u) atribución del carácter empresarial a todas las formas de concentración de la oferta, siempre que respeten el control democrático por parte de los socios e impidan el abuso de poder en la gestión por parte de los mismos;

v) favorecer la internacionalización de las empresas agrícolas y agroalimentarias y sus estrategias comerciales, con especial referencia a las producciones típicas, de calidad o

biológicas;

z) asegurar, en concordancia con las políticas generales, un apoyo idóneo al desarrollo ocupacional en los sectores de la agricultura, de la pesca, de la acuicultura y forestal para favorecer la aparición de la economía irregular y sumergida, así como la revalorización de la calidad de los productos alimentarios;

aa) introducción de reglas sobre aprendizaje, trabajo atípico y ocasional, flexible y estacional, conforme a los objetivos y exigencias específicas de los sectores comprendidos en la delegación contemplada en el artículo 7 y a la aparición de la economía irregular y sumergida;

bb) crear las condiciones aptas para la instalación y la permanencia de los jóvenes en los sectores de la agricultura, de la pesca, de la acuicultura y forestal;

cc) coordinación de los medios financieros disponibles para la promoción de la agricultura, la acuicultura, la pesca y el desarrollo rural, así como los productos italianos de calidad en el mercado internacional;

dd) simplificación de las normas y de los procedimientos de la actividad administrativa en la agricultura;

ee) previsión de las oportunas convenciones con la Administración pública como instrumento para la consecución de las finalidades contempladas en el presente artículo y en el artículo 7;

ff) definición de un nuevo orden normativo que, respetando las reglas comunitarias y la exigencia de reforzar la política de competencia, permita la denominación de los productos protegidos (DOP) y la identificación geográfica protegida (IGP), las formas de programación productiva conforme a la evolución de la demanda y el aumento de la competitividad de tales producciones;

gg) cuantificación de las cargas financieras que se deriven de cada actuación contemplada en la delegación prevista por el artículo 7 e indicación del respectivo crédito financiero en los Presupuestos del Estado, evitando que las nuevas y mayores cargas recaigan en los Presupuestos de las regiones y de los entes locales;

2. El plazo para la promulgación de los textos únicos en materia de agricultura, pesca y acuicultura previstos por el art. 7 de la Ley de 8 de marzo de 1999, n° 50, se proroga en 24 meses a partir de la entrada en vigor de la presente Ley. Estos textos entrarán en vigor a los 60 días de su publicación en la Gaceta Oficial.

3. Decreto Legislativo de 18 de mayo de 2001, n° 228, de orientación y modernización del sector agrícola, conforme al artículo 7 de la Ley de 5 de marzo de 2001, n° 57.

CAPITULO I

Sujetos y actividades

Art. 1. Empresario agrícola.

1. El artículo 2135 del Código civil queda sustituido por el siguiente:

“Es empresario agrícola quien ejercita una de las siguientes actividades: cultivo del fundo, silvicultura, cría de animales y actividades conexas.

Por cultivo del fundo, silvicultura y cría de animales se entienden las actividades dirigidas al cuidado y el desarrollo de un ciclo biológico, o de una fase necesaria del mismo ciclo, de carácter vegetal o animal, que utilizan o pueden utilizar el fundo, el bosque o las aguas dulces, marismas o marinas.

En todo caso, se entiende por actividades conexas las ejercidas por el mismo empresario agrícola que se dirigen a la manipulación, conservación, transformación, comercialización y revalorización de los productos obtenidos prevalentemente con el cultivo del fundo o del bosque, o de la cría de animales, así como las actividades dirigidas al suministro de bienes y de servicios mediante la utilización prevalente de los instrumentos o recursos de la explotación normalmente empleados en la actividad agrícola ejercida, comprendiendo las actividades de revalorización del territorio y del patrimonio rural y forestal, y también las de atención o de hospitalidad tal como se definen

en la ley”.

2. Se consideran empresarios agrícolas las cooperativas de empresarios agrícolas y sus consorcios cuando utilizan prevalentemente en el desarrollo de las actividades previstas por el artículo 2135 del Código civil, con la redacción dada por el párrafo 1 del presente artículo, los productos de los socios o proveen prevalentemente a los socios de los bienes y servicios precisos para el cuidado y el desarrollo del ciclo biológico.

Art. 2. Inscripción de las empresas en el Registro.

1. La inscripción de los empresarios agrícolas, de los cultivadores directos y de las sociedades simples que ejercen actividades agrícolas en la sección especial del Registro de empresas previsto por el artículo 2188 y siguientes del Código civil tiene la eficacia contemplada por el artículo 2193, aparte de las funciones de certificación anagráfica o de las que establezcan las leyes especiales.

Art. 3. Actividades agroturísticas.

1. Las actividades agroturísticas contempladas por la Ley de 5 de diciembre de 1985, n° 730, comprenden la organización de actividades recreativas, culturales y didácticas, de práctica deportiva, excursiones y turismo hípico, aunque se desarrollen fuera de los bienes fundiarios de la empresa, siempre que se encaminen a un mejor disfrute y conocimiento del territorio, incluida la degustación de los productos, así como las cantinas de vinos a que se refiere a Ley de 27 de julio de 1999, n° 268. El carácter estacional de la hospitalidad agroturística se entiende referido a la duración de la estancia de cada huésped.

2. Pueden comprenderse en las actividades agroturísticas, y se consideran trabajadores agrícolas a los efectos de la vigente disciplina de seguridad social, seguros e impuestos, los familiares contemplados en el artículo 230 bis del Código civil y los trabajadores dependientes a tiempo indeterminado, determinado o parcial.

3. A las obras y edificaciones destinadas a las actividades agroturísticas se aplican las disposiciones del artículo 9, letra a), y el artículo 10 de la Ley de 28 de enero de 1977, n° 10, y el artículo 24, párrafo 2, de la Ley de 5 de febrero de 1992, n° 104, en lo que concierne a la utilización de obras provisionales para el acceso y la superación de las barreras arquitectónicas.

Art. 4. Ejercicio de la actividad de venta.

1. Los empresarios agrícolas, individualmente o asociados, e inscritos en el Registro de empresas previsto por el artículo 8 de la Ley de 29 de diciembre de 1993, n° 580, pueden vender directamente al detalle en todo el territorio de la República los productos que provengan prevalentemente de su respectiva explotación, observando las disposiciones vigentes en materia de higiene y sanidad.

2. La venta directa en forma itinerante está sujeta a la previa comunicación al Ayuntamiento donde radique la explotación productiva y se puede efectuar a los 30 días de la recepción de la comunicación.

3. La comunicación del párrafo 2 debe contener, además de la identificación del solicitante, de la inscripción en el Registro y de los datos sobre la ubicación de la explotación, la especificación de los productos que se pretenden vender y las modalidades con las que se intenta efectuar, comprendido el comercio electrónico.

4. Quien pretenda ejercer la venta al detalle en forma no itinerante en espacios públicos o en locales abiertos al público, debe comunicarlo al Alcalde del Ayuntamiento en el que se intente ejercer la venta. Para la venta al detalle en espacios públicos mediante la utilización de un puesto, la comunicación debe contener la solicitud de asignación del referido puesto, conforme al artículo 28 del Decreto Legislativo de 31 de marzo de 1998, n° 114.

5. La presente disciplina se aplica también a la venta de productos derivados que se obtengan como consecuencia de las actividades de manipulación o de transformación de los productos agrícolas y zootécnicos con el objeto de alcanzar el disfrute completo del ciclo productivo de la empresa.

6. No pueden efectuar la actividad de venta directa los

empresarios agrícolas individuales, los socios de una sociedad de personas y las personas jurídicas cuyos administradores hayan sido condenados por sentencia firme por delitos en materia de higiene y sanidad o de fraude en la preparación de alimentos en el quinquenio anterior al inicio de dicha actividad. Esta prohibición dura cinco años desde la firmeza de la sentencia de condena.

7. A la venta directa que se regula en el presente Decreto Legislativo no se aplican las disposiciones del Decreto Legislativo de 31 de marzo de 1998, n° 114, de conformidad con lo que establece el artículo 4, párrafo 2, letra d), del mismo Decreto Legislativo n° 114 de 1998.

8. No obstante, si el importe acumulado por las ventas que no provengan de la respectiva explotación en el año natural precedente son superiores a 80 millones de libras para los empresarios individuales, o 2 millones de libras para las sociedades, se aplican las disposiciones del citado Decreto Legislativo n° 114 de 1998.

CAPITULO II

Contratos agrarios, integridad de la explotación y comarcas

Art. 5. Modificación de la Ley de 3 de mayo de 1982, n° 203.

1. Tras el artículo 4 de la Ley de 3 de mayo de 1982, n° 203, se inserta el siguiente artículo:

“Art. 4 bis (Derecho de retracto en caso de nuevo arrendamiento). 1. El arrendador que pretenda otorgar un arrendamiento del fundo a un tercero al vencimiento del plazo previsto en el art. 1, o al del párrafo 1 del artículo 22, o al pactado entre las partes, debe comunicar al arrendatario las ofertas recibidas mediante carta certificada con aviso de recibo, al menos, 90 días antes del vencimiento. Las ofertas pueden tener por objeto las propuestas de arrendamiento formuladas por el arrendador o los terceros, de acuerdo con el párrafo 3 del artículo 23 de la Ley de 11 de febrero de 1971, n° 11, redactado conforme al párrafo 1 del artículo 45 de la presente Ley.

2. La obligación prevista en el párrafo 1 no rige cuando el arrendatario ha comunicado que no intenta renovar el arrendamiento, ni en los casos de extinción del contrato por incumplimiento grave o de retirada del arrendatario conforme al artículo 5.

3. El arrendatario tiene derecho de retracto si ofrece condiciones iguales a las que le ha comunicado el arrendador dentro de 45 días a contar desde la recepción de la comunicación contemplada en el párrafo 1 y en la forma prevista.

4. En el caso de que el arrendador conceda el fundo en arrendamiento a un tercero dentro de los seis meses siguientes al término del contrato sin comunicar previamente las ofertas recibidas, conforme a las modalidades y los plazos del párrafo 1, o en condiciones más favorables que las comunicadas al arrendatario, éste conserva el derecho de retracto, que puede ejercer en la forma prevista por el párrafo 3 dentro de un año a contar de la extinción del contrato no renovado. Como consecuencia del ejercicio del derecho de retracto se establece una nueva relación de arrendamiento en las mismas condiciones del contrato acordado entre el arrendador y el tercero.”

Art. 6. Utilización agrícola de terrenos demaniales y patrimoniales indisponibles.

1. Las disposiciones de las Leyes de 12 de junio de 1962, n° 567, 11 de febrero de 1971, n° 11, y 3 de mayo de 1982, n° 203, y sus sucesivas modificaciones, se aplican a los terrenos demaniales o sujetos al régimen de los bienes demaniales de cualquier naturaleza o del patrimonio indisponible perteneciente a los entes públicos, territoriales y no territoriales, incluidos los montes, que sean objeto de arrendamiento o de concesión administrativa.

2. El ente público puede recuperar en todo o en parte la concesión o el arrendamiento mediante un preaviso no inferior a seis meses y el pago de una indemnización por los cultivos en curso que se pierdan en caso que el terreno demanial, o equiparado, o perteneciente al patrimonio indisponible, deba ser ineludiblemente destinado a los fines por la demanialidad o

la indisponibilidad.

3. En los terrenos mencionados en el párrafo 1 del presente artículo sólo se admiten las mejoras, las accesiones y las transformaciones que se acuerden entre las partes o aquellas realizadas con arreglo al procedimiento previsto por el artículo 16 de la Ley de 3 de mayo de 1982, n° 203. En este último caso, la autoridad competente no podrá informar favorablemente las mejoras, las accesiones y las transformaciones que mantengan su utilidad después de la restitución del terreno a su destino institucional.

4. Los entes mencionados en el párrafo 1 del presente artículo, al extinguirse la concesión administrativa o el contrato de arrendamiento, deben adoptar el procedimiento de licitación privada o de tratos privados al otorgar la concesión o el arrendamiento de los terrenos de su propiedad. A tal efecto pueden ajustarse a las disposiciones del artículo 23, párrafo 3, de la Ley de 11 de febrero de 1971, n° 11, redactado por el párrafo 1 del artículo 45 de la Ley de 3 de mayo de 1982, n° 203.

Art. 7. Retracto de varios colindantes.

1. Para el ejercicio de los derechos de retracto previstos por el artículo 8 de la Ley de 16 de mayo de 1965, n° 590, y por el artículo 7 de la Ley de 14 de agosto de 1971, n° 817, y sus sucesivas modificaciones, en el caso de varios sujetos colindantes, se entiende que gozan de preferencia, por este orden, los participantes en las empresas de cultivadores directos, los empresarios agrícolas a título principal de edad entre 18 y 40 años, y los miembros de cooperativas de explotación asociada de la tierra, tanto por su número como por estar en posesión de los conocimientos y competencias contemplados en el artículo 8 del Reglamento (CE) n° 1257/99 del Consejo, de 17 de mayo de 1999.

Art. 8. Conservación de la integridad de la explotación agrícola.

1. Las disposiciones de los artículos 4 y 5 de la Ley de 31 de enero de 1994, n° 97 (sujeta a próxima revisión, N. del trad.), se aplican a explotaciones agrícolas ubicadas fuera de las zonas de montaña a partir del 1 de enero de 2002.

Art. 9. Socios de las sociedades de personas.

1. Los socios de las sociedades de personas que ejercen actividades agrícolas, que sean cultivadores directos o empresarios agrícolas a título principal, ostentan los mismos derechos y ventajas fiscales y crediticias que la normativa vigente establece a favor de las personas físicas. A los efectos de la previsión social, los socios mantienen esta condición y para el cómputo del trabajo exigido se tiene en cuenta la aportación de las unidades activas inscritas en el respectivo núcleo familiar.

Art. 10. Atribución de la condición de empresario agrícola a título principal.

1. A artículo 12 de la Ley de 9 de mayo de 1975, n° 153, se agrega el párrafo siguiente:

“Las sociedades se consideran empresarios agrícolas a título principal si sus estatutos prevén como objeto social el ejercicio de la actividad agrícola, y además:

a) en el caso de las sociedades de personas, al menos, la mitad de los socios son empresarios agrícolas a título principal. En las sociedades comanditarias este porcentaje se refiere a los socios comanditarios;

b) en el caso de las cooperativas, utilizan prevalentemente productos conferidos por los socios y, al menos, la mitad de los mismos son empresarios agrícolas a título principal;

c) en el caso de las sociedades de capital, más del 50 por 100 del capital social se ha suscrito por empresarios agrícolas a título principal. Esta condición debe ser permanente y subsistir, en todo caso, en la transmisión de las cuotas o de las acciones. A tal efecto los estatutos pueden establecer un derecho de preferencia a favor de los socios que sean empresarios agrícolas a título principal para el supuesto de transmisión onerosa de todas o parte de las cuotas o acciones a un tercero, determinando las modalidades y momentos de ejercicio de este derecho. El socio que pierde la condición de empresario agrícola a título principal debe comunicarlo al órgano

de administración dentro de 15 días”.

2. Se mantienen en vigor las disposiciones del texto único de los impuestos directos aprobado por el Decreto del Presidente de la República de 22 de diciembre de 1986, n° 917.

Art. 11. Atenuación de las obligaciones en materia de pequeña propiedad agrícola.

1. El periodo de caducidad de los beneficios previstos en la vigente legislación sobre formación y redondeo de la pequeña propiedad agrícola se reduce de 10 a 5 años.

2. La extinción anticipada del mutuo o la venta del fundo adquirido con tales beneficios no puede tener lugar antes de que transcurran 5 años desde la adquisición.

3. No incurre en caducidad de los beneficios el adquirente que enajene el fundo o lo conceda en arrendamiento dentro del periodo de vinculación previsto por los párrafos 1 y 2, siempre que se mantenga el destino agrario del mismo y se haga a favor del cónyuge, de un pariente dentro del tercer grado, o de un pariente por afinidad dentro del segundo grado, que sean empresarios agrícolas en los términos del artículo 2135 del Código civil, tal como se ha sustituido por el artículo 1 del presente Decreto. Las disposiciones de este párrafo son de aplicación a todos los casos de enajenación que favorezcan la instalación de jóvenes en la agricultura y la jubilación anticipada en el sector, de acuerdo con las políticas comunitarias, nacionales y regionales.

4. Se introducen las siguientes modificaciones al artículo 11 de la Ley de 14 de agosto de 1971, n° 817:

a) en el párrafo 1 se sustituyen las palabras “treinta años” por “quince años”;

b) tras el párrafo 3, se añade el siguiente:

“La mencionada obligación se puede revocar, además, de acuerdo con las modalidades del párrafo anterior, cuando cambie el destino agrícola del fundo como consecuencia de los instrumentos urbanísticos vigentes”.

5. Las disposiciones del presente párrafo se aplican a los actos de adquisición celebrados, al menos, cinco años antes de la entrada en vigor del presente Decreto.

Art. 12. Operaciones fundiarias del ISMEA.

1. Dentro de los 30 días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, los recursos derivados de la gestión financiera prevista por el título II de la Ley de 26 de mayo de 1965, n° 590, sobre la intervención de los entes de desarrollo para la formación de la pequeña propiedad agrícola, se deben transferir al ISMEA y se destinan a las operaciones fundiarias contempladas en el artículo 4, párrafo 1, de la Ley de 15 de diciembre de 1998, n° 441. Se aplican al ISMEA las disposiciones de la Ley de 29 de octubre de 1984, n° 720, y sus sucesivas modificaciones e integraciones.

Art. 13. Comarcas rurales y agroalimentarias de calidad.

1. Las comarcas rurales son los sistemas productivos locales previstos por el artículo 36, párrafo 1, de la Ley de 5 de octubre de 1991, n° 317, y sus sucesivas modificaciones, que se caracterizan por una identidad histórica y territorial homogénea derivada de la integración entre las actividades agrícolas y otras actividades locales, así como por la producción de bienes y servicios de particular especificidad, en coherencia con las tradiciones y las vocaciones naturales y territoriales.

2. Son comarcas agroalimentarias de calidad los sistemas productivos locales, incluso interregionales, que se caracterizan por una significativa presencia económica y por la interrelación e interdependencia productiva de las empresas agrícolas y agroalimentarias, así como por una o más producciones certificadas o protegidas conforme a la vigente normativa comunitaria o nacional, o por producciones tradicionales o típicas.

3. Compete a las regiones la identificación de las comarcas rurales y de las comarcas agroalimentarias.

CAPITULO III

Relaciones con las Administraciones públicas

Art. 14. Contratos de colaboración con las Administraciones públicas.

1. Las Administraciones públicas pueden celebrar los contratos de colaboración previstos por el art. 119 del Decreto Legislativo de 18 de agosto de 2000, n° 267, con los empresarios agrícolas, a propuesta de las organizaciones profesionales agrícolas más representativas a nivel nacional, para la promoción de las vocaciones productivas de territorio y para la protección de las producciones de calidad de las tradiciones alimentarias locales.

2. Los contratos de colaboración se encaminan al apoyo y al desarrollo del empresariado agrícola local mediante la revalorización de las peculiaridades de los productos típicos, biológicos o de calidad, teniendo en cuenta las comarcas agroalimentarias, rurales e iticas.

3. Al objeto de asegurar una adecuada información a los consumidores y de permitir el conocimiento de la procedencia de las materias primas y de las peculiaridades de las producciones mencionadas en los párrafos 1 y 2, las Administraciones públicas pueden celebrar contratos de promoción con los empresarios agrícolas que se obliguen a asegurar en el ejercicio de su actividad empresarial la protección de los recursos naturales, de la biodiversidad, del patrimonio cultural y del paisaje agrario y forestal, respetando las orientaciones comunitarias en materia de ayudas estatales a la agricultura.

Art. 15. Convenciones con las Administraciones públicas.

1. Las Administraciones públicas pueden estipular convenciones con los empresarios agrícolas a fin de favorecer actividades idóneas para la ordenación y conservación del territorio, la salvaguarda del paisaje agrario y forestal, el cuidado y el mantenimiento del orden hidrológico y la promoción de prestaciones a favor de la protección de las vocaciones productivas del territorio.

2. Las convenciones mencionadas en el párrafo 1 deben determinar las prestaciones otorgadas por las Administraciones públicas que pueden consistir, con el debido respeto a las orientaciones comunitarias sobre ayudas estatales a la agricultura, incluida la financiación, en concesiones administrativas, reducciones tarifarias o realización de obras públicas. Para estas finalidades, las Administraciones públicas pueden estipular, en derogación de las normas vigentes, contratos de obra con empresarios agrícolas por un importe anual no superior a 59 millones de libras en el caso de empresarios individuales, y de 300 millones de libras en el caso de empresarios en forma asociada.

CAPITULO IV

Potenciación de la cadena agroalimentaria

Art. 16. Potenciación y desarrollo de las empresas gestionadas directamente por productores agrícolas.

1. El régimen de ayudas establecido por el artículo 13, párrafo 1, del Decreto Legislativo de 30 de abril de 1998, n° 173, debe favorecer la reorientación de las cadenas productivas desde la óptica de la seguridad alimentaria y de la trazabilidad de los alimentos, y se debe aplicar con prioridad a las empresas gestionadas directamente por los productores agrícolas, comprendiendo:

a) las sociedades y las cooperativas y sus consorcios, que utilizan prevalentemente productos conferidos por los socios;

b) las organizaciones de productores y sus asociaciones a que se refiere el artículo 26 del presente Decreto;

c) las sociedades de capitales en que más del 50 por 100 del capital social esté suscrito por empresarios agrícolas o por las sociedades mencionadas en las letras a) y b).

Art. 17. Transferencia de adecuadas ventajas económicas a los productores agrícolas.

1. Con arreglo al criterio fijado por el artículo 26, apartado 2, del Reglamento (CE) 1257/99 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, que garantiza la transferencia de adecuadas ventajas económicas a los productores agrícolas en la concesión de ayudas a las empresas agroalimentarias por parte de la Unión

Europea o del Estado miembro, con las salvedades previstas por los planes de desarrollo rural del citado Reglamento y por los programas operativos regionales contemplados por el Reglamento (CE) 1260/99, dicha transferencia se acredita con la demostración por tales empresas del cumplimiento de las obligaciones derivadas de los contratos y acuerdos interprofesionales celebrados con los productores interesados en la producción que ha sido objeto de inversiones financiadas con fondos públicos. En el caso de las empresas cooperativas y sus consorcios, el respeto al expresado criterio se acredita, al menos, mediante la utilización prevalente de los productos entregados por los productores asociados en la actividad de transformación y de comercialización.

2. La Administración competente en materia de intervención determinan los términos y las modalidades que permiten ajustarse al criterio del párrafo 1. El respeto a tal criterio constituye una obligación impuesta al pago y a la restitución del apoyo público a las inversiones.

3. A fin de alcanzar la efectiva transferencia de las ventajas económicas a los productores por parte de las empresas beneficiarias de las ayudas contempladas en la Ley de 8 de agosto de 1991, nº 252, incluidos los sujetos que han padecido los efectos negativos derivados de la epidemia de encefalopatía espongiforme bovina, la obligación de no ceder o enajenar derivada de las inversiones previstas en la letra c) del Anexo C de la Circular del Ministerio de Agricultura y Bosques de 1 de octubre de 1995, nº 265, se entiende cumplida a todos los efectos una vez transcurrido, al menos, un tercio del período inicialmente previsto.

Art. 18. Promoción de los procesos de trazabilidad.

1. Dentro de 60 días desde la entrada en vigor del presente Decreto Legislativo, el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de las políticas agrícolas y forestales, concorde con el Ministro de industrias, comercio y artesanado y el Ministro de sanidad, y oída la Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado, las regiones y las provincias autónomas, adoptará las medidas de orientación y coordinación para promover en todas las etapas de la producción y la distribución un sistema voluntario de trazabilidad de los alimentos, las comidas, los animales destinados a la producción de alimentos y las sustancias que se destinen o sean aptas para formar parte de un alimento o una comida, conforme a los criterios siguientes:

- a) favorecer la máxima adhesión al sistema voluntario de trazabilidad, incluyendo los acuerdos de las cadenas alimentarias;
- b) definir un sistema de certificación idóneo para garantizar la trazabilidad y la difusión del mismo;
- c) definir un plan de control al objeto de asegurar el funcionamiento correcto de la trazabilidad.

2. Las autoridades competentes deben dar prioridad a las empresas que aseguren la trazabilidad y la certificación con arreglo a las medidas de orientación y coordinación al conceder las ayudas previstas en el ordenamiento nacional para el ejercicio de actividades agrícolas, alimentarias o de alimentación.

Art. 19. Comisión nacional de seguridad alimentaria.

1. Por Decreto del Presidente del Consejo de Ministros se debe crear la Comisión interministerial de seguridad alimentaria, sin cargas adicionales en el Presupuesto estatal. La Comisión llevará a cabo la coordinación de las Administraciones competentes en materia de seguridad alimentaria, que mantienen sus competencias al respecto, estudiará los problemas relacionados con la creación de la Autoridad europea para los alimentos y determinará el punto de contacto nacional con dicha Autoridad.

2. La Comisión del párrafo 1, estará compuesta por 8 miembros, uno designado por los Ministros delegados para la función pública y para las políticas comunitarias, y dos por los Ministros de sanidad, de industria, comercio y artesanado, y de las políticas agrícolas y forestales.

3. A terminar sus trabajos, la Comisión debe redactar un informe con las eventuales propuestas operativas sobre la coordinación de las competencias en materia de seguridad alimentaria y el punto de contacto nacional con la Autoridad

Europea para los alimentos.

Art. 20. Mesa de concertación.

1. En la definición de las políticas agroalimentarias el Gobierno debe basarse en la Mesa agroalimentaria, que se constituye en la Presidencia del Consejo de Ministros y debe convocarse al menos cada tres meses. En la Mesa debe participar una delegación del Consejo nacional de los consumidores y usuarios previsto por el artículo 51 de la Ley de 30 de julio de 1998, nº 281, que se compondrá de tres representantes designados por el mismo Consejo.

2. Las modalidades de los ulteriores actos de concertación que adopte el Ministerio de las políticas agrícolas y forestales se determinan por Decreto del Ministro.

Art. 21. Normas para la protección de los territorios con producciones agrícolas de particular calidad o tipicidad.

1. De acuerdo con lo establecido en el Decreto Legislativo de 5 de febrero de 1997, nº 22, modificado por el de 8 de noviembre de 1997, nº 389, el Estado, las regiones y los entes locales tutelarán en el ámbito de sus respectivas competencias y sin gastos presupuestarios adicionales:

- a) la tipicidad, la calidad, las características alimentarias y nutricionales, y las tradiciones rurales en la elaboración de productos agrícolas y alimentarios que ostenten denominaciones de origen controlada (DOC), denominaciones de origen controlada y garantizada (DOCG), denominaciones de origen protegidas (DOP), indicaciones geográficas protegidas (IGP) e indicaciones geográficas tuteladas (IGT);
- b) las áreas geográficas en las que se obtengan productos con técnicas biológicas, de conformidad con el Reglamento (CEE) 2092/91, del Consejo, de 24 de junio de 1991;
- c) las zonas que tengan un específico interés agroturístico.

2. Esta tutela se llevará a cabo, en particular, con:

- a) la definición de los criterios necesarios para identificar las áreas no idóneas para localizar plantas de tratamiento y recuperación de residuos que se contemplan en el artículo 22, párrafo 3, letra a, del Decreto Legislativo de 5 de febrero de 1997, nº 22, modificado por el de 8 de noviembre de 1997, nº 389, y la adopción de las medidas conducentes a los objetivos previstos por el párrafo 2 del artículo 22 del citado Decreto Legislativo nº 22 de 1997;
- b) la adopción de los planes territoriales de coordinación establecidos en el artículo 15, párrafo 2, de la Ley de 8 de junio de 1990, nº 142, y la identificación de las zonas no idóneas para la localización de las plantas de tratamiento y recuperación de residuos, según el artículo 20, párrafo 1, letra e, del citado Decreto Legislativo nº 22 de 1997, modificado por el Decreto Legislativo nº 389 de 1997.

Art. 22. Supervisión reforzada.

1. Quedan sujetos a un control territorial específico los vegetales, las semillas, los productos antiparasitarios de uso agrícola y asimilados, los fertilizantes, los compuestos y los materiales de apoyo que se componen en todo o en parte de organismos genéticamente modificados.

2. Los Servicios fitosanitarios que inspeccionan los vegetales y productos vegetales, conforme a la normativa vigente, deben colaborar con las estructuras encargadas de efectuar los controles de los organismos genéticamente modificados.

3. Por Decreto del Ministro de las políticas agrícolas y forestales, acordado con los Ministros de sanidad y del ambiente y oída la Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado, las regiones y las provincias autónomas, sin gastos adicionales en sus respectivos presupuestos, se establecerán las modalidades de ejecución del control, así como las que aseguren la homogeneidad de las intervenciones y la coordinación con el Servicio fitosanitario central que depende del Ministerio de las políticas agrícolas y forestales.

Art. 23. Productos de montaña.

1. Las denominación "montaña", "productos de montaña" y similares pueden ser utilizadas en los productos agrícolas y alimentarios siempre que sean producidos y elaborados en las zonas de montaña determinadas por la

normativa comunitaria en aplicación del artículo 3 de la Directiva nº 75/268, del Consejo, de 28 de abril de 1975, y de los programas contemplados por el Reglamento (CE) nº 1257/99.

Art. 24. Indicaciones de tiempo y temperatura.

1. Por Decreto del Ministro de industria, comercio y artesanado, acordado con los Ministros de las políticas agrícolas y forestales y de sanidad y oída la Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado y las regiones, se definirán, dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, los criterios para promover la indicación en la etiqueta de los productos agroalimentarios las modalidades de conservación respecto del tiempo y la temperatura, tanto dentro como fuera de los envases, de los productos agroalimentarios frescos, refrigerados y congelados de corta duración.

Art. 25. Organizaciones interprofesionales.

1. Se introducen en el artículo 12 del Decreto Legislativo de 30 de abril de 1998, nº 173, las modificaciones siguientes:

- a) En el párrafo 1, el inciso: "cualquier organismo que" se sustituye por: "una asociación constituida conforme a los artículos 14 y siguientes del Código civil que sea reconocida de conformidad con el Decreto del Presidente de la República de 10 de febrero de 2000, nº 361";
- b) La letra a del párrafo 1 se sustituye por la siguiente: "a) agrupaciones de organizaciones nacionales que representen las actividades económicas conexas con la producción, el comercio y la transformación de los productos agrícolas";
- c) El párrafo 2 se sustituye por los siguientes:

"2. Las organizaciones pueden constituir fondos para el logro de sus fines e imponer contribuciones y reglas obligatorias a todas las empresas adheridas conforme a la normativa comunitaria y al Decreto mencionado en el párrafo quater. Al objeto de imponer contribuciones y reglas obligatorias, los acuerdos deben ser adoptados con el voto favorable de al menos el 85 por 100 de los asociados interesados en el producto.

2 bis. El reconocimiento se puede conceder sólo a una organización interprofesional por producto, la cual puede articularse mediante secciones regionales e interregionales.

2 ter. Los acuerdos adoptados en el seno de una organización interprofesional no pueden comportar restricciones a la competencia con la salvedad de las que resulten de la programación previa y coordinada de la producción en función de las salidas al mercado, o de un programa de mejora de la calidad que tenga como consecuencia directa la limitación del volumen de la oferta. En tal caso, los acuerdos deben ser adoptados por la unanimidad de los asociados interesados en el producto.

2. quater. Por Decreto del Ministro de las políticas agrícolas y forestales, de acuerdo con el Ministro de la industria, del comercio y del artesanado, y oída la Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado, las regiones y las provincias autónomas de Trento y Bolzano, se definirán los criterios y las modalidades para:

- a) determinar las organizaciones nacionales mencionadas en la letra b del párrafo 1;
- b) el reconocimiento y el control de las organizaciones interprofesionales;
- c) la lista de los administradores;
- d) las condiciones para extender las reglas del párrafo 2 a las empresas no adherentes, siempre que la organización interprofesional acredite el control de al menos el 75 por 100 de la producción o de la comercialización en el territorio nacional".

Art. 26. Organizaciones de productores.

1. Las organizaciones de productores y sus asociaciones tienen por finalidad:

- a) asegurar la programación de la producción y la adecuación de la misma a la demanda, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo;
- b) concentrar la oferta y comercializar la producción de los asociados;
- c) reducir los costes y estabilizar los precios de la producción;
- d) promover prácticas de cultivo y técnicas de

producción respetuosas del ambiente y del bienestar de los animales al objeto de mejorar la calidad de los productos, la higiene de los animales, la calidad de las aguas, de los suelos y del paisaje, y de favorecer la biodiversidad.

2. Para ser reconocidas, las organizaciones de productores y sus asociaciones debe adoptar una de estas formas jurídicas societarias:

- a) sociedad de capitales que tenga por objeto social la comercialización de productos agrícolas y cuyo capital social se suscriba por empresarios agrícolas, o por sociedades formadas por los mismos, o por sociedades cooperativas agrícolas y sus consorcios;
- b) sociedad cooperativa agrícola y sus consorcios;
- c) consorcios con actividad externa previstos por los artículos 2631 y siguientes del Código civil o sociedades consorciales contempladas por el artículo 261 ter del mismo Código, que se constituyan por empresarios agrícolas o por sus sociedades.

3. A los fines del presente Decreto, las regiones deben reconocer a las organizaciones de productores que lo soliciten siempre que sus estatutos:

- a) prevean que los socios deben al menos:
 - 1) aplicar las reglas acordadas por la organización en materia de producción, comercialización y tutela ambiental;
 - 2) adherirse a una sola organización por producto;
 - 3) vender al menos el 75 por 100 de su producción directamente a la organización;
 - 4) pagar las contribuciones financieras necesarias para la realización de los fines institucionales;
 - 5) mantener el vínculo asociativo por al menos un trienio y dar un preaviso de al menos 12 meses en caso de retiro.
- b) contengan disposiciones concernientes a:
 - 1) reglas que garanticen el control democrático de la organización y la autonomía de sus decisiones;
 - 2) sanciones en caso de inobservancia de las obligaciones estatutarias y, en particular, el pago de las contribuciones financieras y las reglas establecidas por la organización;
 - 3) reglas contables y presupuestarias que sean indispensables para el funcionamiento de la organización.

4. Además, las organizaciones de productores y sus asociaciones deben responder a los criterios del presente Decreto Legislativo, acreditar que representan un número mínimo de productores o un volumen mínimo de comercialización del sector o del producto, según se determina en el artículo 27, y demostrar que ponen efectivamente a disposición de los socios los medios técnicos necesarios para el acopio, la confección, la preparación y la comercialización del producto, así como una gestión comercial, contable y presupuestaria adecuada a las finalidades institucionales.

5. Corresponde a las regiones, por sus propias normas y sin cargas adicionales, el control y la vigilancia de las organizaciones de productores a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos por el acto de reconocimiento y la revocación, en su caso, del mismo.

6. Al Ministerio para las políticas agrícolas y forestales incumbe el reconocimiento, control, vigilancia y apoyo de las uniones y de las asociaciones nacionales de productores agrícolas contempladas por el artículo 33, párrafo 3, del Decreto de 30 de julio de 1999, nº 300.

7. Dentro de 24 meses a contar desde la entrada en vigor del presente Decreto Legislativo, las asociaciones de productores reconocidas conforme a la Ley de 20 de octubre de 1978, nº 674, deben adoptar el acuerdo de transformación a alguna de las formas jurídicas previstas en este artículo. Las ayudas que contempla la legislación vigente se concederán en proporción a los gastos reales de la transformación y de los gastos adicionales de funcionamiento. En caso de incumplimiento, las regiones deben revocar el reconocimiento de las asociaciones. Los actos jurídicos necesarios para la transformación quedan sujetos, en lugar del tributo aplicable, a un impuesto sustitutivo único de un millón de liras.

Art. 27. Requisitos de las organizaciones de productores.

1. Para ser reconocidas, las organizaciones de

productores deben representar el número mínimo de adherentes que se determina en el Anexo I para cada sector (100 como media, aunque oscila entre 50 y 200, para los 16 sectores previstos, N. del trad.) y el volumen mínimo de comercialización que se fija en el 5 por 100 de la producción del territorio de referencia. Estos valores se actualizarán por el Ministro de las políticas agrícolas y forestales previa audiencia de la Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado, las regiones y las provincias autónomas de Trento y Bolzano. Las regiones pueden reducir a la mitad el expresado porcentaje en los casos siguientes:

- a) cuando la región pertenezca al objetivo 1 de la normativa comunitaria;
- b) cuando la organización solicitante tenga al menos el 50 por 100 de los socios ubicados en las zonas desfavorecidas determinadas por la normativa comunitaria;
- c) cuando la cuota prevalente de los productos comercializables por la organización sea certificada como biológica conforme a la normativa vigente.

2. Además, las regiones pueden suprimir el número mínimo de productores mencionado en el Anexo I si la organización comercializa al menos el 50 por 100 de la producción del territorio de referencia. En el caso de los vinos de calidad producidos en determinadas regiones, el umbral mínimo es el 30 por 100 del volumen de producción y el 30 por 100 de los productores de las zonas clasificadas V.Q.P.R.D.

3. Las regiones pueden establecer límites superiores a los del párrafo 1.

4. Si una organización de productores comprende socios cuyas explotaciones están situadas en varias regiones, es competente para otorgar el reconocimiento la región en cuyo territorio se obtiene el mayor valor de la producción comercializada por la misma. Las comprobaciones correspondientes se efectuarán por las diferentes regiones a petición de la región competente para el reconocimiento.

Art. 28. Programas de actividad de las organizaciones de productores y sus asociaciones.

1. Las organizaciones de productores deben constituir un fondo de ejercicio, que se alimenta con las contribuciones de los socios y la financiación pública, con el fin de llevar a cabo un programa de actividades que debe prever:

- a) actuaciones dirigidas a la mejora de la calidad de los productos, al desarrollo de su revalorización comercial, incluso a través de acuerdos interprofesionales, a su promoción ante los consumidores, a la difusión de los sistemas de certificación de la calidad y la trazabilidad de los productos, a la creación de líneas de productos biológicos y a la promoción de los productos obtenidos mediante métodos de lucha integrada o de otros métodos de producción respetuosos del ambiente;

- b) medidas destinadas a promover entre los productores la utilización de técnicas respetuosas del ambiente, así como los recursos humanos y técnicos necesarios para comprobar la observancia de la normativa fitosanitaria vigente;

- c) actuaciones dirigidas de crear y desarrollar los acuerdos en cadena o cualquier otra actuación idónea para alcanzar sus propias finalidades.

Art. 29. Ayudas a las organizaciones de productores y a sus asociaciones.

1. Tanto las regiones como el Estado pueden conceder ayudas a las organizaciones de productores y a sus asociaciones para su funcionamiento o la ampliación de su actividad, conforme a las orientaciones comunitarias sobre las ayudas estatales en el sector agrario.

Art. 30. Adaptación de las lonjas de productos.

1. La contratación de las mercancías y de los géneros prevista por la Ley de 20 de marzo de 1930, n.º 272, y sus sucesivas modificaciones, puede celebrarse por instrumentos informáticos y por vía telemática.

2. A fin de uniformar las modalidades de gestión, vigilancia y acceso a la contratación electrónica, las Cámaras de comercio, industria, artesanado y agricultura adoptarán las correspondientes normas técnicas, durante un período experimental de 12 meses, que permita el acceso a una única

plataforma telemática, incluso a distancia, de conformidad con lo dispuesto por el Decreto del Ministro de industria, comercio y artesanado de 20 de diciembre de 2000.

3. Tras el período experimental, el mencionado Ministro publicará un reglamento para el funcionamiento del sistema italiano de lonjas de mercancías.

4. Hasta la entrada en vigor del mencionado reglamento, los precios de referencia y la calidad de las mercancías y géneros negociados por vía telemática se comunicarán por la sociedad de gestión a las Diputaciones de las Lonjas y se publicarán en el boletín oficial de precios editado por las Cámaras de comercio, industria, artesanado y agricultura.

5. A partir de la entrada en vigor del reglamento previsto en el párrafo 3, las normas de la Ley de 20 de marzo de 1913, n.º 272, dejarán de aplicarse a la contratación de productos fungibles agrícolas, agroindustriales, íticos y típicos.

Art. 31. Programación negociada.

1. En el documento de programación agroalimentaria y forestal y en el documento de programación económica y financiera se determinarán los objetivos estratégicos a alcanzar mediante los instrumentos de la programación negociada en la agricultura durante el correspondiente período de referencia.

2. Dentro de los fondos establecidos anualmente por la Ley de Presupuestos, conforme a la Ley de 30 de junio de 1998, n.º 208, y sus sucesivas modificaciones, el Comité interministerial para la programación económica (CIPE) debe fijar la cuota que destina a los objetivos señalados en el párrafo 1.

CAPITULO V. Disposiciones diversas y Anexo I (Se omiten).

PERFILES DEL DERECHO AGRARIO Y LA PAC

JOSE DAMIAN TELLEZ DE PERALTA
Doctor en Derecho
Profesor de Derecho Civil
Universidad de Almería.

Una doble estancia universitaria en México explicando algunas cuestiones de Derecho Agrario me ha hecho meditar sobre la conveniencia de hacer unas consideraciones generales sobre el llamado Derecho Agrario. Es corriente pensar en términos jurídicos, especialmente positivos, -como señaló Norberto Bobbio en su normativismo dentro de la Teoría General del Derecho-, que las normas pueden ser examinadas desde tres parámetros, uno, atinente a la validez de la norma vigente en una comunidad políticamente organizada, otro, la eficacia que tienen sobre el hecho social que regulan, esto es su eficiencia, dada su función social y los efectos perseguidos, y finalmente la justicia que pretenden, como valor al que responden desde esa validez y esa eficacia.

La interconexión y armonización de estos tres parámetros hace que no se caiga respectivamente ni en puro formalismo, ni en puro sociologismo ni en puro iusnaturalismo.

Por eso el Derecho genera tantos interrogantes de tipo axiológico, metodológico, epistemológico, etc, puesto que los fenómenos jurídicos se explican por la historia concreta de cada sociedad y por los elementos sociales, culturales, morales, económicos o políticos que la configuran. El conjunto de normas regula pues la vida social y con ellas la libertad, la igualdad, la dignidad humana, las relaciones humanas en suma, lo que es y lo que debe ser. Y como la sociedad está en constante transformación, también el Derecho se transforma, y los juristas, como intérpretes de sus instituciones, son los "conditores" del nuevo ius, sus sazoadores, y tienen que reinterpretar constantemente el sistema, dadas las nuevas perspectivas sociohistóricas o culturales que emergen en la dinámica vida de los pueblos.

Pero el Derecho -todo él- tiene también un componente ideológico que trasciende a las normas, y al reproducir categorías conceptuales, más o menos objetivas, el jurista puede desde su personal perspectiva oscurecer o deformar la propia institución que examina.

Si nos fijamos por ejemplo en una categoría fundamental de la libertad jurídica, el contrato, esencia de las relaciones sociales, determinados pactos pueden estar prohibidos, por razones metajurídicas, como los referentes a la duración mínima de los arrendamientos rústicos, pese a la voluntad común de las partes, o si nos fijamos en otra institución paradigmática, el complemento necesario de la personalidad jurídica y su libertad, esto es en la propiedad, como institución económica y derecho subjetivo individual por excelencia, -que cumplirá su función social en punto de vista divulgado por Duguit-, podrá ser

considerada como derecho natural, y con contenidos esenciales técnico-jurídicos provenientes del Derecho romano, -derecho a disponer, además del goce, uso y disfrute, junto a su reivindicación- pero en derecho positivo actual se puede llegar a hablar por ejemplo de propiedad "social" o "comunal", y a declarar incluso constitucionalmente ser la misma inalienable, imprescriptible e inembargable, (véase la fracción III del art. 99 de la Ley agraria mexicana, de 1992, en desarrollo complementario de su art. 27 constitucional) como ocurre en realidad y en definitiva en los ejidos mexicanos, lo cual en sí mismo podría parecer contradictorio, porque hace al ejidatario más poseedor civil que propietario strictu sensu, sometido a tutela, y así lo entiende el senador por Chiapas, J. Fernández Armendáriz cuando dice que el ejidatario "no tiene crédito porque no es el dueño de la tierra para darla como garantía", porque con algunas de estas limitaciones parece estar modificándose la propia estructura esencial del derecho, que no es que tenga en suspenso un haz de facultades ínsitas al concepto en su contenido esencial, sino que no existen, con lo que en realidad se reconoce más una posesión que una sustancial propiedad. Y eso conlleva además el peligro de esquilmar la tierra. Ciertamente el ejidatario posee como suyo, en ese concepto de ejidatario, pero no puede por ejemplo transmitir fuera del círculo de ejidatarios, y por tanto su derecho real es limitado y no pleno, constitucionalmente limitado, más bien de tipo usufructuario, porque así lo proclaman además los arts. 76 y 79 de la Ley reglamentaria agraria, por no hablar de las escasas posibilidades reales de obtener crédito por falta de suficiente garantía, y más aun, controlado por la Asamblea ejidal, verdadero titular de la tierra. En todo caso hay una subordinación del bien individual al bien común, por exigencias comunitarias, pero ese bien común no tendría valor si no revierte a su vez en beneficio de la persona humana.

Ese componente ideológico que señala, en un momento en que ya cayó el Muro de Berlín, con el hundimiento de las economías colectivistas, -e incluso ha ocurrido en Cuba, donde su dependencia de estos países la arrastró a caer entre 1989 y 1993 en un 35% en su producto interior bruto- y en que los países de la Europa del Este aspiran a integrarse en la Unión Europea, hace que estas alturas, y dentro de un mundo que camina a la globalización, (pese a la constante amenaza de algunos en Seattle y en Génova) no debamos tener dudas de qué recetas político-económicas, jurídicas o sociales, al menos, sirvieron en realidad al desarrollo humano, y que, aun por poderosas razones sociohistóricas, no se puedan en absoluto

religiosas, como el sistema de castas en la India- mantienen a la población en estado más cercano a la servidumbre que a la libertad. El Nobel de Economía de 1998 profesor Amartya Sen, que conoce los problemas del Tercer Mundo por haber nacido además en la India, poco sospechoso de parcialidad interesada, defiende que el desarrollo es un compromiso trascendental con la libertad², y rompe con la visión economicista que mide la calidad de nuestras vidas únicamente con las magnitudes del bienestar material y la renta, para desmontar el argumento de que a los pobres hay que asegurarles el pan antes que la democracia, ("nunca ha habido hambruna en un país democrático, por muy pobre que fuera") y defiende el mercado no solo por su incuestionable capacidad para generar riqueza, sino como ejercicio de libertad que permite a los hombres vivir de forma productiva y creadora de acuerdo con sus intereses y necesidades. "Los individuos -afirma- han de verse como seres que participan activamente en la configuración de su propio destino, no como meros receptores pasivos de los frutos de ingeniosos programas de desarrollo". Al fin de cuentas parece que la libertad es el medio y el fin del desarrollo más que su consecuencia.

Si los juristas son los que deben reinterpretar las normas con arreglo a las situaciones sociohistóricas concretas, como sazónadores del nuevo ius, y esto es válido para el Derecho en general, también lo es cuando examinamos la evolución, la dirección y los perfiles del llamado Derecho Agrario, en el que los juristas se han visto precisados a determinar o construir su estructura científica, y han tenido que fijar su delimitación respecto de otras ramas jurídicas, partiendo del fenómeno agrario, su interpretación, su incardinación en el ordenamiento, como sistema, su función en definitiva, dentro del total esquema, su metodología y hasta su lenguaje, y su propia legitimación, por los valores que pretende realizar dicho Derecho Agrario.

Normas agrarias han existido siempre, y los antiguos Derechos y el viejo Derecho romano eran agrarios en infinitud de sus instituciones, y los Códigos civiles del siglo XIX fueron también Códigos agrarios, en cuanto cristalizaban regulaciones y figuras típicamente agrarias, sencillamente porque normativizaban una sociedad más rural que industrial o mercantil. Pero el fundo se equiparaba a la propiedad, o se consideraba más desde la perspectiva de la propiedad de la tierra y de sus facultades que de un fundus instructus, o tierra en producción y sede de la actividad de la empresa agraria. No se consideraba como soporte empresarial agrario, ni las limitaciones a que se sometía la propiedad eran limitaciones derivadas de su función social que obligasen al buen cultivo y su producción, o resaltasen ser manifestamente mejorable en tal sentido. Las limitaciones al dominio, reflejo de la libertad, más dependían de correctas relaciones de vecindad que del proceso productivo en sí, y siempre dentro del puro derecho civil.

Después de la primera guerra mundial es cuando las ideas de producción y de tinte social arraigan, de tal modo que el derecho no se concibe sin el indisoluble deber correlativo, de cultivo eficiente, porque la propiedad obliga y debe prestar servicio al bien general, y así se recoge en la Constitución mexicana de 1917 o la de Weimar de 1919.

En ese primer tercio del siglo XX, Gian Gastone Bolla en Italia y Mendieta en México fueron corifeos de un cambio de mentalidad respecto de lo agrario. Se empezó a considerar el Derecho Agrario en su especificidad, y el Código italiano de 1942 ya se refiere al concepto de empresa en general y por ende de empresa agraria en particular, olvidándose del concepto de acto de comercio en sentido objetivo, y al margen del derecho mercantil, para pasar de lo objetivo, el acto, a lo subjetivo, al empresario y a su actividad, que en el campo agrario es cultivar la tierra, criar ganado, y otras actividades conexas con ellas. Por eso se considera más que el fundo, el fundus instructus, algo complejamente organizado para la producción, como hacienda, donde la propiedad de la tierra es solo un elemento más de ese complejo, permitiendo luego, con esta evolución incluso prescindir de la propia tierra, por ejemplo en los actuales cultivos hidropónicos.

Hay por tanto un cambio de mentalidad, una nueva

ideología, una nueva perspectiva, que ha evolucionado a lo largo del siglo XX, y como lo que no es realidad es propaganda, cabe decir que determinados países, desde sus condiciones sociohistóricas, basaron este naciente Derecho Agrario, como sistema, en la reforma de estructuras, y de ahí que hablaran de Derecho de la Reforma Agraria, siguiendo una política en ese sentido, como ocurrió en España, sobre todo después de la guerra civil-ninguna guerra entre hermanos es civil- y seguida luego de una política de Desarrollo Agrario, pero poniendo el acento en, y teniendo, la propiedad plena y libre de la tierra como institución motriz tanto de la reforma como del desarrollo. En esas estructuras se buscaba tanto eliminar los inconvenientes del minifundio, mediante la concentración parcelaria, como la puesta en riego de grandes superficies, parceladas luego y entregadas a nuevos colonos. Antes de parcelar y distribuir se hacía necesario adquirir la tierra por el Estado mediante expropiación forzosa por causa de utilidad pública, y mediante la indemnización correspondiente, o por permuta o adquisición por compra a los antiguos propietarios. La intervención del Estado, por razones no solo económicas sino de justicia social, se hacía necesaria, tanto para alcanzar una distribución justa de la tierra como para capitalizarla suficientemente en sus primeros estadios. Por poner un ejemplo, la reforma y el desarrollo agrario de Almería, tras la etapa de ejecución de la legislación colonizadora, ha llevado a esta provincia del sureste español, antes seca y muy pobre, a ser muy rica y la huerta de Europa con sus invernaderos, con las transformaciones planificadas estatalmente, comenzadas, efectuadas, impulsadas en los últimos cincuenta años, y bien seguida luego por la iniciativa privada, con una producción de hortalizas forzadas y de fuera de temporada, destinadas a la exportación de calidad, y con base siempre en la explotación familiar agraria en régimen de propiedad. Porque el viejo derecho de propiedad siguió siendo en España la base sustancial de la regulación de la tenencia de la tierra, y de la explotación familiar agraria, y aunque en algunas épocas el arrendamiento rústico y la aparcería tuvieron enorme trascendencia social, que originó una importante legislación especial, la elasticidad del dominio ha revertido a su seno el sistema de explotación agraria, distinguiéndose la propiedad de la tierra como un tipo especial de propiedad, con su propio estatuto jurídico y con un contenido esencial que debe hacer reconocible ese derecho en todo caso. Es más, cuando alguna reforma agraria, como la andaluza autonómica, no se ha apoyado en el derecho de propiedad, sino en concesiones de derechos más limitados, ha sido inaplicable, por ese y otros motivos, y ha devenido tal legislación en letra muerta. No es de extrañar que en países como Rusia o China el reconocimiento de la propiedad privada de la tierra sea casi una condición indispensable para alcanzar el verdadero desarrollo agrario.

También en México se planteó desde principios del inmediato siglo XX la cuestión del reparto y tenencia de la tierra, verdadera revolución de vasto alcance, necesaria desde el porfiriato depredador de los derechos indígenas³, tras las desamortizaciones del XIX, derechos que sin embargo eran de propiedad comunal o de repartimiento que les habían sido reconocidos desde antiguo por el gobierno colonial, y que tras la independencia quedaron en poder de unos cuantos especuladores, privatización que se llevó a cabo a lo largo del XIX. (Obiter dicta, hay que recordar que la Corona había reconocido siempre que los indígenas seguían siendo dueños de las tierras que poseían. Los abusos no fueron propiciados nunca por la Corona ni por las ejemplares y avanzadas Leyes de Indias. Fueron los criollos los que en realidad luego desconocieron estos derechos o no cumplieron las leyes). Por tanto vino entonces a concebirse el Derecho Agrario como un derecho de reforma estructural mediante devolución o reconocimiento a la población indígena de tierras comunales, sociales y ejidos, como instrumento de distribución de la tierra, y se proclama y reconoce claramente la función social de la propiedad, aunque se apoye sobre todo en la propiedad comunal o social y ejidataria. En este sentido esa idea de función social, en la que legislativamente México fue pues pionera, y que obliga

a que las tierras no estén ociosas y se cultiven eficientemente, contribuyó sin duda al desarrollo de la idea empresarial, no sólo de la agricultura como actividad del propietario.

De ahí que no sea extraño que por uno u otro camino, y más en países que no necesitaron esa reforma estructural, se llegue a considerar al Derecho agrario como derecho de la empresa agraria, tal como en España lo formuló por ejemplo Ballarín, para pasar luego al Derecho agrario y alimentario. La misma empresa agraria se concibe en diverso modo, como conjunto de bienes y derechos, como universidades, como derecho subjetivo del empresario, como actividad del mismo, como institución, etc. Por lo mismo se observó un progresivo desplazamiento del centro de gravedad del Derecho agrario desde lo privado a lo público, con evidentes normas de carácter mixto, y por tanto se discutió también si el Derecho Agrario debía concebirse como el Derecho de la agricultura, o de los agricultores, o del espacio rural, o si era un derecho de alcance social del ámbito rural, o derecho de la producción agraria, o del empresario agrario, o de los contratos agrarios, o de la actividad agraria... O si debe ser integrado en un superior derecho agroalimentario, cada vez más admitido, o agroambiental, o más recientemente incluso relativo y conexo a los derechos humanos, en cuanto la sociedad ya exige no solo cantidad de alimentos, sino calidad del producto, calidad de vida y preservación del medio ambiente y de los recursos naturales, para que el desarrollo sea sostenible o sustentable, que ambos conceptos se utilizan⁴. Hoy se percibe una evidente mercantilización de lo agrario. Pero ha habido intentos y respuestas para diversos gustos⁵.

Todavía en 1996 se preguntaban algunos⁶ después de afirmar el carácter social del Derecho Agrario, si cabe deslindar que lo agrario tiene que ver específicamente con asuntos de tenencia de la tierra o si lo agrario tiene que ver con todas las materias que se relacionan con las actividades agropecuarias y que se dan en el medio rural. Y creen que un deslinde conceptual resultaría indispensable para poder definir el horizonte y los alcances de lo que es la materia agraria o de lo que vendría siendo una nueva especialidad de derecho civil o de derecho mercantil, incluso de derecho financiero en el ámbito de las actividades productivas y de las transacciones comerciales y en materia de propiedad en el mundo rural.

Tal vez no siempre se cae en la cuenta de que el Derecho Agrario no se circunscribe a la pura tenencia de la tierra, y su infraestructura, sino que afecta a los sujetos, individuales o asociados, y las formas de la producción de alimentos, la estructura de la empresa agraria, con unidades mínimas y viables, sus derechos de diverso tipo -como vg. las cuotas lecheras de producción- su modernización, transformaciones en regadío, la explotación familiar agraria como factor predominante, vivienda rural digna, los contratos agrarios, el comercio de los productos agrarios, los precios de garantía o de intervención, el suministro y control del agua, de su calidad, así como la de los fertilizantes y de las semillas, asistencia técnica, disponibilidad de servicios, investigación, disponibilidad de los créditos suficientes y ayudas y subvenciones, en su caso, de diverso tipo, seguros de las cosechas y de la ganadería frente a plagas, riesgos y enfermedades, calidad de la producción, su almacenamiento, organización de productores para la distribución, silvicultura, acuicultura, preservación del medio ambiente, garantías alimentarias del consumidor, -porque todos somos consumidores- mejoramiento del medio rural, agroturismo, aplicación de nuevas tecnologías agrarias, regulación del trabajo, cualificación profesional y capacitación agraria, seguridad social, sanidad animal y vegetal, tributación adecuada, institucionalización de los estudios técnicos y jurídicos agrarios, jurisdicción adecuada, etc. porque a todos esos ámbitos propios de una política agraria integral, decidida y armónica para el sector se extienden ya sin duda los perfiles de lo agrario.

Incluso en su momento se quisieron buscar los peculiares Principios Generales del Derecho Agrario, para tratar de descubrir su especificidad, al menos didáctica, tal vez olvidando, interesadamente o no, que el Derecho es uno, como sistema,

que los Principios Generales lo son de todo el sistema jurídico, y que por ejemplo la función social de la propiedad no es específica del Derecho agrario, aunque él lo pueda modular desde su propia perspectiva, que la conservación de los recursos no es tampoco específica del derecho agrario, que se conecta con el derecho al medio ambiente sano, que la protección de la empresa agraria es solo una forma más de la protección de toda otra empresa como elemento productivo en beneficio de la comunidad social, que la dimensión adecuada de la empresa rige en todo y cualquier ámbito empresarial para ser eficiente, que la paridad pretendida del campo con la industria o los servicios es un logro a conseguir entre los distintos sectores sociales, vg. también desde el ámbito del Derecho del trabajo o de la seguridad social, etc. y por eso los Principios generales del derecho son genéricos, y no se pueden confundir, como a veces se hace, los principios con las consecuencias, esto es que los valores axiológicos que encarnan no son derivados, que ellos mismos son cauce y muro de contención normativa, aunque el intérprete de cada país incida más en destacar algunas corrientes y aplicaciones concretas para la resolución de su caso, de su tiempo y de su lugar. Y no nos podemos olvidar, por ejemplo, en el ámbito europeo, a la hora de interpretar las normas comunitarias, el necesario equilibrio institucional de poderes en la relación entre el derecho comunitario y el derecho interno de los estados miembros⁷, distinguiendo entre derecho originario y derivado, y por tanto los principios de autonomía, de eficacia directa de las normas comunitarias, de primacía del derecho comunitario, del deber de colaboración de los estados miembros, del principio de subsidiariedad y del de proporcionalidad, entre otros, como principios de creación jurisprudencial, que como los de lealtad, solidaridad mutua, unidad, coherencia o eficacia afectan también al derecho agrario.

La doctrina destaca⁸ que ya Kant en sus Principios Metafísicos de la Doctrina del Derecho arrancó de una concepción del derecho como ciencia sistemática dividiéndola en Derecho Natural, que se funda en principios puramente apriorísticos, y en Derecho Positivo, que tiene por principio la voluntad del legislador. Esta filosofía kantiana parte de los deberes que traslucen las viejas fórmulas de Ulpiano, honeste vivere, manteniendo en las relaciones con los demás hombres la dignidad humana, deber que se formula así: "No te entregues a los demás como instrumento puramente pasivo; procura ser para ellos al mismo tiempo un fin", *neminem laedere*, porque no cabe hacer daño a tercero, aunque para ello haya que renunciar a la sociedad de los demás hombres; y *summum cuique tribuere*, esto es, entra con los hombres en una sociedad en la que cada uno pueda conservar lo que le pertenece, por tanto lo suyo también contra los demás, presupone el reconocer y dar a cada uno lo suyo. Kant llegó a la conclusión de que la finalidad del Derecho es la libertad y lo expresó en frase inmortal, "obra de tal modo que tu libertad se armonice con la de todos y cada uno", y mi maestro Antonio Hernández Gil nos enseñaba que la libertad solo llega hasta donde la justicia y la igualdad desaparecen. Estos principios, debidamente modulados, son los propios del derecho agrario también, para cualquier país, porque justifican y aquilatan la interpretación concreta para las distintas formas de tenencia de la tierra, para la actividad agraria, para las relaciones de vecindad, para la conservación y dimensión de la empresa agraria, su régimen de créditos y ayudas, para la comercialización de los productos, para la leal competencia y la buena fe de los contratos agrarios, para la internacionalización del derecho agrario, para la eficiente defensa jurisdiccional, para la preservación del medio ambiente, y por tanto de la salud de los consumidores alimentarios, para el uso racional del agua y de los productos fitosanitarios, para la modernización de la agricultura y de los cultivos, para la adecuada aplicación tecnológica, etc. De ahí que estos principios, de una u otra forma estén positivizados, cada vez más, y sus criterios inspiren las legislaciones más variopintas desde su propia dimensión institucional.

En Argentina R.R. Carrera ya en 1947 habló del ciclo biológico como algo que distingue el sustrato profundo de lo

específicamente agrario, y en Italia A. Carrozza al analizar el contenido fundamental de la empresa agraria, no lo encuentra en la ley, sino que entiende que el común denominador de la agrariedad y de las empresas agrarias de cualquier tipo que sean es el concepto del ciclo biológico, y ese concepto es el que servirá para calificar de agraria y no industrial a una empresa que se dedique por ejemplo a la cría del toro de lidia, o a la cría de visones para peletería, o a producir plantas textiles para vestidos, aunque su finalidad sea no directamente alimentaria. Si hay ciclo biológico vegetal o animal por medio, la actividad de la empresa es agraria, porque se estructura una industria genética de producción. Y propone estudiar el Derecho Agrario instituto por instituto, -la propiedad, la empresa, el contrato, la sucesión hereditaria, etc., yendo de lo particular a lo general y del fragmento al todo orgánico. Idea que también en España ha defendido luego el maestro Sanz Jarque.

Pero si desde la empresa en Italia se llega a la noción de agrariedad, en Hispanoamérica el foco de atención se hubo de centrar en la jurisdicción especial agraria, en función de la competencia, y por sus específicos problemas ya aludidos atinentes al reparto de la tierra. De ahí la creación de Tribunales especiales, como los T. Agrarios Unitarios o el Tribunal Superior Agrario de México⁷, aunque hay países hispanoamericanos en que siguen siendo instancias administrativas, aún en estos momentos, las competentes para la resolución de los conflictos, como en El Salvador.

Hay por tanto una multitud de fenómenos que pueden caer dentro del ámbito y perfil de lo agrario, porque el Derecho agrario está en evolución con la misma sociedad a la que sirve, y una vez atendido el proceso productivo se hacía necesario atender al proceso de comercialización, sin el que el anterior no tendría sentido. La evolución europea occidental ha sido clara en ese sentido, porque aunque la tenencia de la tierra no planteó mayores problemas, ya que parte de la propiedad libre y plena, con todos los matices que se quieran derivados de su función social, y hoy sobre todo sujeta a limitaciones y requerimientos ecológicos y medioambientales, y teniendo en cuenta que ya los países denominados PECOS de la Europa oriental aspiran a la integración en la Unión Europea y han privatizado constitucionalmente la propiedad de la tierra, y siguen actualmente políticas para su consolidación, con la privatización completa de las anteriores empresas estatales del sector agrario y forestal, y además esta evolución antes dicha partió sobre todo de la consideración de la producción y la comercialización, en lo que conviene detenerse, aunque sea superficialmente, un poco. Estos bloques regionales se dan también en también entre los tres países de América del Norte que firmaron el Tratado de libre comercio, como en el cono suramericano Mercosur, que integra Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

En Europa, por ejemplo¹⁰, el viejo Tratado de Roma, antiguo art. 38, consolidado hoy por el art.32 del Tratado de la Unión Europea de 1992 y el de Amsterdam de 1997, señala que el mercado común abarcará la agricultura y el comercio de los productos agrícolas. Por productos agrícolas se entienden los productos de la tierra, de la ganadería y de la pesca, así como los productos de primera transformación directamente relacionados con aquellos. Los arts. 32 y ss. sientan las bases de la Política Agrícola Común (PAC), que es quizás la más destacada de las políticas comunitarias y una de las más complejas, vinculada a la libertad de circulación de mercancías, y configurada por los fundadores de la Comunidad como la principal de todas las políticas instauradas por el Tratado y que sigue absorbiendo la partida más importante del presupuesto comunitario. Pero este art. 32 también se refiere a la pesca, y ha dado lugar a partir de los años setenta a una Política Común de Pesca (PCP) con entidad y autonomía propias. Eso pone de relieve que cuanto afecta a la alimentación, incluso la acuicultura, puede caer y cae dentro de los perfiles del Derecho Agrario y Alimentario, bien que como capítulo específico, porque son situaciones disciplinadas ya internacionalmente por normas europeas, además de las normas nacionales, que afectan al comercio internacional y que se fijan en otros aspectos, como los ecológicos y medioambientales

para la adecuada gestión y conservación de los recursos, haciendo efectivos los ya aludidos derechos humanos de la tercera generación.

De ahí que en esta materia pesquera, por ejemplo, la política de gestión de los recursos se apoye en el principio de igualdad de acceso a los recursos de toda la flota comunitaria, con exclusión de las zonas costeras de 12 millas reservadas a los respectivos estados miembros, que se establezca un sistema de Total Admisible de Capturas (TACs) para las distintas especies, conforme al principio de estabilidad relativa, la posibilidad de determinar dentro de las aguas comunitarias zonas biológicamente sensibles, con lo que se limita el número de buques, o la aplicación de medidas técnicas sobre artes de pesca, talla mínima de ejemplares, redes de enmalle, mallas mínimas, etc. permisos o licencias y controles de diferentes tipos y que existan acuerdos de pesca en las aguas de terceros Estados, cuya competencia corresponde en exclusiva a la Comunidad Europea según el TJCE. Por lo mismo existe en materia pesquera una política de estructuras para reducir la flota (mediante desguace o transferencia de buques a terceros países) su modernización, reorientación de la actividad, mejora de estructuras de transformación y comercialización de los productos pesqueros, desarrollo de la acuicultura, etc. con su propio Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca.

En resumen, la Política pesquera se articula mediante políticas de recursos (medidas para la conservación y control de especies, como fijación de cuotas), mercados (con normas de comercialización y precios) estructuras (con ayudas para reestructuras de flotas y su modernización, acuicultura, equipamiento de puertos o mejora de zonas costeras) investigación y desarrollo.

Los orígenes de la PAC hay que buscarlos en la falta de alimentos habidos tras la II Guerra Mundial. Tenía una doble estrategia, apoyar la renta de los agricultores y protegerles frente a la competencia agrícola exterior. Ya la Conferencia de Stressa (Italia) de 1958 señaló los criterios inspiradores de la agricultura, la ganadería, la silvicultura y la pesca de la Europa comunitaria. Por tanto hasta ahí cabía extender los perfiles del derecho agrario, que además se internacionalizaba, a marchas forzadas, al imponerse y exceder de las competencias de cada Estado miembro, y se tomaba conciencia con ello de la necesidad de un único Derecho Agrario.

Había que tener en cuenta los factores de la oferta y de la demanda. Desde la oferta, era evidente que los agricultores no podían controlar el clima, las enfermedades de las plantas y animales, su oferta era a corto plazo y rígida, y por el contrario el ciclo de producción largo, con precios sujetos por ello a inevitables altibajos, con la dificultad de almacenar mercancías muchas veces perecederas, lo que hacía complicado regular la oferta en ciertos mercados. Pero desde la demanda, además de la variabilidad de los precios, consecuencia de la estacionalidad de la producción y su resultado, se hacía difícil alterar hábitos de consumo de la población, y una vez cubierta la necesidad básica de la alimentación por el consumidor, el exceso de renta disponible no puede ir a una alimentación, ya cubierta, sino a otros usos alternativos, industria o servicios, lo que se perjudicaba al sector, facilitando el éxodo rural, y se evaporaba el posible valor añadido en favor de otras formas y aplicaciones económicas.

La Europa comunitaria tenía pues que abastecerse y al mismo tiempo no depender del exterior en materia de alimentos. Como la población europea era en gran medida de origen rural, esperaba mejorar su situación a cambio de ceder parte de la soberanía en aras de la interacción en un mercado común que favoreciera por una parte a Francia y los países agrícolas, al permitirles exportar más productos agrarios y a Alemania, por su mayor capacidad industrial. Ello permitió luego garantizar la libre circulación de productos agropecuarios entre los estados miembros, y la modernización de la agricultura y aplicación de nuevas tecnologías, facilitando el control de la calidad de los productos agropecuarios, fijar los precios, o reducir las exportaciones subvencionadas, evaluando toda una serie de factores diversos, comerciales, agrarios, alimentarios, sociales,

en un contexto común.

El actual art. 33 (antiguo art. 39) señala como objetivos de la PAC el incremento de la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agraria, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular de la mano de obra; garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial mediante aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura; estabilizar los mercados; garantizar la seguridad de los abastecimientos; asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

En la elaboración de la PAC y de los métodos especiales que ésta pueda llevar consigo, se deberán tener en cuenta las características especiales de la actividad agrícola, que resultan de la estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas; la necesidad de efectuar gradualmente las oportunas adaptaciones; y el hecho de que, en los Estados miembros, la agricultura constituye un sector estrechamente vinculado al conjunto de la economía.

Por lo tanto se sientan las bases de la PAC para conseguir un mercado común, en particular para la libre circulación de las mercancías, personas, servicios y capitales, - arts. 23 y ss y 39 y las normas de la competencia - arts. 81 y ss- para los productos agrícolas. Se enuncian los objetivos políticos, sociales y económicos de la PAC, fundamento de la adopción de medidas necesarias para ello, y se han añadido con el tiempo otros objetivos, como el desarrollo armonioso del comercio mundial, a que se refiere el art. 131 sobre política comercial, la protección de la salud y de los consumidores, la preservación del medio ambiente, la cohesión económica y social o la protección de los animales.

Para alcanzar sus objetivos la PAC se articuló en torno a dos políticas:

Una, socio-estructural, que supone esencialmente una ayuda financiera para algunas transformaciones agrarias, para modernizar las explotaciones, incrementar la productividad y rentabilidad agrarias, la formación profesional de los jóvenes agricultores, el cese de ciertas actividades, al tiempo que para aumentar la cohesión económica y social, promoviendo el apoyo y desarrollo de zonas desfavorecidas, -como las agriculturas de montaña- con medidas para su repoblación, la protección del medio ambiente, el aumento de calidad de la vida rural, fomento del turismo rural, y la mejora de la comercialización de los productos agrícolas. Ello a través de medidas de intervención financiera previstas en diversos reglamentos comunitarios para ayuda al desarrollo rural, y a partir de 1992 se intenta resolver definitivamente la crisis por los excedentes, que comenzó en los años setenta, y afrontar los compromisos de liberalización de los intercambios mundiales de productos agrícolas asumidos en el marco de la OMC, con reformas que aparejan una disminución de los precios agrícolas para situarlos a niveles mundiales, compensando a los agricultores mediante ayudas directas que permiten el mantenimiento de sus rentas, además de medidas estructurales para promover el desarrollo rural. Hay que tener en cuenta que países terceros presionan cada vez más para que la liberalización sea cada vez mayor, porque entienden que la aplicación de políticas de protección y subsidios de la Unión Europea permite la supervivencia de producciones no siempre competitivas en el mercado mundial, ante otros productores que se consideran más eficientes, y de ahí que les interese el desmantelamiento de estas ayudas¹¹.

Otra, se articula o estructura en torno a los mercados, a la creación de un mercado común de libre circulación, y las OCM. La libre circulación de productos agrícolas, ganaderos, forestales, y pesqueros, por el territorio comunitario quedó garantizada mediante la creación de Organizaciones Comunes de Mercado, de la PAC, para casi todos los productos agrícolas del anexo I, en la que cada una, contando con su propio Reglamento, agrupa a productores de determinados productos en cuestión, similares, con lo que se garantiza la libre circulación con aplicación de normas comunes para cada tipo de producto agrícola, previendo la aplicación de los correspondientes

mecanismos de intervención pública, fijación de precios mínimos de protección de los agricultores, el establecimiento de ayudas en los distintos sectores para sostener los precios, creación de nuevos mercados, normalización de productos, o medidas para adecuar la producción a las necesidades de la demanda, etc.

El funcionamiento de estas OCM se apoya en tres principios básicos:

Unidad de mercado. Lo que permite la aplicación de precios institucionales que aseguran la no discriminación por el origen de los productos y que posibilita la ayuda a los productores.

Preferencia comunitaria, que garantiza la preferencia de las producciones internas sobre las importadas. Se apoya en la regulación del comercio exterior, ejercida fundamentalmente a través de la fijación de aranceles variables o exacciones reguladoras agrícolas (prélèvement), que elevan el precio de las importaciones para frenar la competitividad en el mercado interior.

Solidaridad financiera, que se traduce en la financiación común de la PAC, lo que conlleva enormes gastos, aunque esta financiación no se reparte por igual ni entre todos los Estados ni entre las OCM, y algunas resultan más beneficiadas. Los últimos países mediterráneos incorporados a la PAC son menos beneficiados.

En realidad hay cuatro tipos de OCM:

OCM con intervención interior y protección frente al exterior. Comprende aproximadamente el 65% de la producción agraria (cereales, arroz, azúcar, leche y derivados, vinos y algunas frutas y hortalizas, y carne de vacuno y ovino. Disponen de un sistema de ayudas a los precios internos (precios de garantía) y aranceles variables para frenar la importación, y predominan en los países centroeuropeos.

OCM con protección frente al exterior. Cubren aproximadamente un 25% de la producción agraria europea, (algunas frutas y hortalizas, vinos de calidad y flores), aves y huevos. Cuentan con mecanismos de defensa frente a los productos importados, y afectan a países del sur de Europa.

OCM con ayudas complementarias a los precios, comprenden casi un 5% de la producción agraria, (oleaginosas, aceite de oliva, trigo duro) y surgieron como compensación por los compromisos de la OMC, en concreto por la aplicación a ciertas importaciones de derechos de aduana reducidos.

OCM con ayudas globales a los productores, afectan a menos del 2% de la producción agraria (lino, semillas, lúpulo, seda) y consisten en subvenciones a tanto alzado calculadas según la producción final.

Al comienzo de cada campaña agrícola el consejo de Ministros de Agricultura discute y fija para cada OCM un precio indicativo y por debajo de él un precio de garantía.

El mecanismo de sostenimiento de los precios se ha articulado tradicionalmente en torno al establecimiento de un precio de intervención, por debajo del cual las autoridades agrícolas intervienen en el mercado (comprando) y en otras ocasiones se traduce en la retirada del producto del mercado (con concesión de ayudas para su almacenaje), en ayudas a la exportación, a la transformación, etc. El sostenimiento de los precios ha dado lugar a excedentes, que la CE ha intentado combatir mediante el establecimiento de cuotas de producción. La reforma de la PAC de 1992 ha traído una disminución de los precios agrícolas para situarlos a los niveles mundiales, y un recurso creciente a las ayudas directas a los productores.

El sistema, pues, funciona a partir de la determinación de un límite máximo (precio indicativo) y de un límite mínimo (precio de garantía o de intervención) y entre ambos niveles debe situarse el precio del mercado o precio cobrado por el productor. Si éste cae por debajo del límite mínimo el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, sección garantía, (FEOGA-G) a través de los organismos naciones establecidos adquiere la producción al precio mínimo o de garantía, lo cual permite al agricultor mantener niveles de ingresos equitativos. Por el contrario si el precio del mercado sube por encima del precio indicativo, las instituciones comunitarias a través de la Comisión

se encargarán de facilitar la importación de productos, reduciendo los aranceles variables, con el fin de que una mayor oferta provoque una disminución de los precios del mercado y con ello de los precios del consumo. Y salvo esta situación, la existencia de elevados derechos variables o exacciones reguladoras agrícolas (ERA) impiden normalmente una entrada masiva de importaciones de terceros países. Al ser el precio de entrada del producto (o precio umbral) un nivel superior al del precio del mercado interno de la PAC, desincentivando las importaciones se asegura el principio de preferencia comunitaria. Además este régimen aplicable a los intercambios con terceros países están sometidas a la obtención previa de licencias de importación y de exportación.

A su vez la actuación exterior se puede completar con la concesión de restituciones a la exportación o ayudas a la exportación. Cuando un productor desea vender sus mercancías en el exterior no obtiene normalmente una remuneración tan elevada como la del mercado interno o la del precio de garantía (nivel mínimo que desencadena la ayuda comunitaria), y por ello el FEOGA-G subvenciona parcialmente las exportaciones, lo que provoca reclamaciones de la OMC.

Los productos que no cuentan con una OCM (aceitunas, guisantes, etc) quedan sometidos a las reglas generales del mercado común -libre circulación- aplicándose las medidas comunitarias que se hubieran adoptado.

La financiación de la PAC corre, pues, a cargo del FEOGA, fondo creado en 1962 que cuenta con dos secciones, el FEOGA-Garantía y el FEOGA-Orientación. La primera sección se destina a la financiación de las OCMs, se costea con fondos íntegramente comunitarios, y atiende la mayor parte del gasto agrícola, financia la política de precios y mercados (compra de productos, primas a los agricultores, etc) y absorbe alrededor del 50% del presupuesto comunitario, en tanto que la sección orientación es fondo estructural que tiene por objeto financiar la política socio-estructural de la PAC, con participación económica de los Estados miembros y en colaboración también con otros Fondos estructurales (básicamente el FEDER, Fondo Europeo de Desarrollo Regional).

A partir de 1992 se quiso reducir el nivel de precios de garantía en diversas producciones, con el fin de evitar el continuo aumento de excedentes, y en 1999 la UE adoptó como guía de acción para la agricultura las orientaciones contenidas en la llamada Agenda 2000, que es un documento de la Comisión, a instancias del Consejo Europeo de Madrid, sobre la ampliación, presentado en 1997, con el lema "por una Unión más fuerte y amplia".

La extensión de los perfiles del derecho agrario es pues evidente viendo el alcance de la PAC, la producción y el comercio, que no sólo cubre la agricultura y la ganadería, sino que es cada vez más exigente con la calidad de los productos, cada vez más normalizados, e incluye además una política forestal destinada a proteger los bosques y regular la silvicultura, directamente relacionada con la preservación del medio ambiente y de los ecosistemas, en desarrollo sostenible, siendo considerado el agricultor guardián de la naturaleza, habiendo aumentado el control comunitario para evitar disfuncionalidades que afecten a la salud y a la seguridad de los consumidores, -son notorios los problemas surgidos con simientes transgénicas, o piensos compuestos detonadores de la encefalopatía espongiforme bovina, etc- derechos fundamentales de las personas y de sus intereses sustanciales. Eso exige además formación y cualificación profesional cada vez mayor en los productores agrarios, verdaderos empresarios agrarios, con una mayor dignidad en su trabajo y actividad agraria. Y la evolución camina en pro de influir cada vez más en las mismas organizaciones empresariales, y en los contratos de las empresas, como los de integración vertical, investigación tecnológica, transgénesis, responsabilidad solidaria de las multinacionales, etc, y en favorecer una adecuada ordenación del territorio comunitario.

NOTAS

¹ Revista de los Tribunales Agrarios, México, nº 12, Tº II, 1996, La productividad del campo como base de la solución económica del país. Pág. 130.

² Desarrollo y libertad. Ed. Planeta.

³ Conviene recordar que España ha sido un país colonizado a lo largo de su Historia, entre otros pueblos por iberos, celtas, tartessos, fenicios, griegos, cartagineses, romanos, suevos, vándalos, alanos, visigodos, árabes, ...con repartos de tierras entre antiguos habitantes y los recién llegados, -como manifiestan los 2/3 de sortes ghoticae y el tertiae romanorum- y luego colonizador, y también creo que en manera alguna puede achacarse a la época colonial la rapacidad asombrosa de los criollos independentistas frente a la población indígena, que en nada se benefició tras la independencia, pero a la que se utilizó en beneficio exclusivo de las minorías rectoras -el 97% de la tierra cayó en manos de 830 hacendados, o sea menos del 0.01% de la población, como recuerda el Dr. J.Chanes Nieto en Rv. de los Tr. Ag. nº 26, 2001, pág. 59- y solo cien años más tarde se toma verdadera conciencia del problema, dando origen a la revolución mexicana, -ya que la desamortización de 1856 fundamentó legalmente el despojo de las comunidades- y sin que por ahora, otros cien años más tarde, y tras la misma, el problema esté resuelto en modo alguno ni satisfactoriamente. Son numerosos los artículos de juristas mexicanos bienintencionados los que reconocen la realidad del despojo, la corrupción, la pobreza, la marginación y el atraso de la población indígena, absolutamente mayoritaria. Si al momento de la independencia México tenía cerca de diez millones de habitantes, hoy ronda los cien millones, población actual que por tanto jamás dependió de la Corona española, y a la que en modo alguno se puede atribuir su actual incuria, pero que tras doscientos años no parece haber mejorado sustancialmente su situación y en algunos casos incluso se ha agravado por hipócritas y maniqueas manipulaciones de tantos funcionarios agiotistas, faltos de lenidad. Los actuales Tribunales Agrarios acuden ya sincera y afortunadamente a corregirlo.

Abuso parecido, por los independentistas, ocurrió en otros países hispanoamericanos, y como consecuencia de su rapacidad se generó un inicu latifundismo, como en Bolivia. Por eso, vg, dice su embajador Jorge Agreda Valderrama "En el periodo de la República, el libertador Simón Bolívar realizó la primera reforma agraria al "usurpar" las tierras a las comunidades, la misma que culminó con la aprobación de la Constitución política de 1838, que legalizó que las tres cuartas partes del territorio cultivable del país, que se encontraban en propiedad de las comunidades indígenas, fueran apropiadas por los terratenientes criollos. De aquí que Bolivia posea una de las distribuciones más desiguales en el continente, con menos del 4% de los terratenientes controlando más del 82 % de la tierra distribuida". El sistema Agrario en Bolivia, Principales retos hacia el nuevo milenio. Rev. de los Tribunales Agrarios. Nº 26, 2001. Pág. 33. Creo que este comentario es bastante significativo respecto a la situación hispanoamericana.

⁴ Fco. Giletta señala que se encontró más de 400.000 documentos en la Web que hablaban de desarrollo "sostenible", por 86.000 documentos de "sustentable". Lecturas de Derecho Agrario. Pág. 231, 2000.

⁵ Esta evolución la explica bien, vg, Marco Vinicio Martínez Guerrero, en su artículo La internacionalización del Derecho agrario y del Derecho ambiental, Rv. de los Tr. Ag., nº 24, 2000, págs. 7-19. Distingue con la doctrina y relaciona con la evolución del Derecho agrario los derechos fundamentales de la primera generación, es decir aquellos derechos civiles y políticos derivados de la Revolución francesa, y que los ciudadanos como individuos pueden exigir del Estado, como la libertad o la dignidad, en que la propiedad se confunde con la soberanía; derechos fundamentales de la segunda generación, dentro del constitucionalismo social, de principios del siglo XX, asociados a los conceptos de crecimiento económico, progreso

y desarrollo, al socaire de la función social de la propiedad; derechos fundamentales de tercera generación, tras la Segunda guerra mundial, a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que reformula los anteriores y a los que se agrega la variable ambiental, como cambio cualitativo que abraza la idea solidaria de calidad de vida, con formulación del criterio agrobiológico de la agricultura, y desarrollo sostenible, y que da comienzo a una cuarta etapa en estos derechos fundamentales.

⁶ Vid. Vg. Beatriz Paredes Rangel, Derecho social agrario, Revista de los Tribunales Agrarios de México, nº 12, Tº II, 1996, pág. 78.

⁷ En el art. 249 (antiguo art. 189) del Tratado constitutivo de la comunidad europea se señala que para el cumplimiento de su misión, el Parlamento Europeo y el Consejo conjuntamente, el Consejo y la Comisión adoptarán reglamentos y directivas, tomarán decisiones y formularán recomendaciones o emitirán dictámenes, en las condiciones previstas en el presente Tratado. El Reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. La Directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. La Decisión será obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios. Las Recomendaciones y Dictámenes no serán vinculantes.

⁸ Vid, por ejemplo X. O'Callaghan y Pedreira Andrade, Introducción al Derecho Civil Patrimonial, Vol. I, Ed. Centro de Estudios R. Areces SA. Pág. 8.

⁹ Antes de 1992 no existían en México Tribunales agrarios, y aunque el Plan de Ayala de Emiliano Zapata intentó Tribunales especiales agrarios, la competencia jurisdiccional correspondía al Presidente de la República y a diferentes órganos administrativos integrantes del Poder Ejecutivo Federal, con lo que esta justicia administrativa era impropia, porque la autoridad que resolvía era juez y parte, y no independiente. El actual proceso se rige por los principios de instancia de parte, economía, concentración, inmediación y oralidad, además de la independencia respecto a otros poderes del Estado, y entre otros recursos cabe el amparo. Así lo señalan vg, Lopez Escutia o Veloz Bafuelos, Vid. Rvs. Trs. Agrarios de México.

¹⁰ Para esta síntesis he pueden consultarse, entre otros muchos, y básicamente dos textos, uno, "La unión Europea, una nueva etapa en la integración económica de Europa", de J.A. Nieto Solís, Ed. Pirámide, 2001, págs. 182-192, y otro, "Derecho de la Unión Europea", de J.Díez-Hochleitner y C. Martínez Capdevila, de Ed. Mc Graw Hill, 2001.

¹¹ Por ejemplo, Guillermo Azrak, en "El sector Agropecuario en el nuevo milenio, perspectivas desde el punto de vista de la Argentina" dice que para tener una idea de la magnitud de estos subsidios, cabe mencionar que el sector agropecuario de la Unión Europea recibió tan solo en el año 1997, subvenciones en materia de ayuda interna por 72,687 millones de dólares, cifra equivalente al 20% del valor de la producción agrícola de la misma Unión Europea, al 33% del total de sus exportaciones y al 106% de las exportaciones de Hispanoamérica en dicho año. Vid. Rv. de los Tr. Ag. Nº 23, México, 2000, pág. 38.

Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario 16/10/2001 LEY DE TIERRAS DE VENEZUELA

Texto pendiente de revisión por la Asamblea Nacional de Venezuela en la cual se ha nombrado una comisión *ad hoc*

Decreto N°

HUGO CHAVEZ FRIAS
Presidente de la República

En ejercicio de la atribución que le confiere el Numeral 8 del artículo 236 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y de conformidad con lo dispuesto en literal a) del numeral 2 del artículo 10 de la Ley N° 4 que autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con fuerza de Ley en las materias que se delegan, en Consejo de Ministros,

DICTA EL SIGUIENTE DECRETO CON FUERZA DE LEY
DE TIERRAS Y DESARROLLO AGRARIO

TITULO I

CAPITULO I

DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

Artículo 1. El presente Decreto Ley tiene por objeto establecer las bases para el logro del desarrollo rural integral y sustentable; entendido este como el medio fundamental para el desarrollo humano y crecimiento económico del sector agrario dentro de una justa distribución de la riqueza y una planificación estratégica, democrática y participativa, eliminando el latifundio como sistema contrario a la paz social en el campo, asegurando la biodiversidad, la seguridad agroalimentaria y la vigencia efectiva de los derechos de protección ambiental y agroalimentario de la presente y futuras generaciones.

Artículo 2. Con el objeto de establecer las bases del desarrollo rural sustentable, a los efectos de este Decreto Ley queda afectado, el uso de todas las tierras públicas y privadas con vocación para la producción agroalimentaria.

Artículo 3. La afectación del uso de tierras con vocación para la producción agroalimentaria, queda sujeto al siguiente régimen:

1.- Tierras pertenecientes al Instituto Nacional de Tierras: serán sometidas a un patrón de parcelamiento atendiendo a un

conjunto de factores determinantes tales como: a) Plan Nacional de Producción Agroalimentaria; b) Capacidad de trabajo del usuario; c) Densidad de población local apta para el trabajo agrario; d) Condiciones agrológicas de la tierra; e) Rubros preferenciales de producción; f) Extensión general de tierras propiedad del Instituto Nacional de Tierras existentes en la zona sujeta a patrón de parcelamiento; g) Áreas de reserva y protección de recursos naturales necesarias en la zona; h) Condiciones de infraestructura existente; i) Riesgos previsibles en la zona. Los demás parámetros técnicos de establecimiento de patrones de parcelamiento que se desarrollen en el Reglamento del presente Decreto Ley y en otros instrumentos normativos.

2.- Tierras propiedad de la República del dominio privado: quedan sujetas al mismo régimen establecido para las tierras propiedad del Instituto Nacional de Tierras.

3.- Tierras Baldías: serán objeto de planes especiales de desarrollo socioeconómico dentro de un esquema efectivo de producción garantizando la biodiversidad de los recursos existentes.

4.- Tierras Baldías en jurisdicción de los Estados y Municipios: Su administración por parte de los entes correspondientes, queda sometida al régimen de este Decreto Ley. Corresponde a los Estados y Municipios el establecimiento de la seguridad agroalimentaria de su respectiva jurisdicción. A los efectos de planificar el uso de las tierras cuya administración le corresponda, tomarán como base las necesidades agroalimentarias de los centros urbanos cercanos, considerando su población actual y la necesidad progresiva de sustento de las generaciones futuras. En la elaboración de dichos planes, los Estados y los Municipios asegurarán la producción básica de los rubros alimenticios fundamentales.

5.- En caso de que las tierras rurales de un Estado o Municipio carezcan de condiciones, por razones agrológicas, para producir los rubros básicos para la seguridad agroalimentaria de las poblaciones que se hallen bajo su jurisdicción, se establecerá un acuerdo de intercambio o mercadeo con otros municipios o estados, por medio de sus órganos competentes. Cuando los estados o municipios incumplan con el mandato previsto en este artículo, asumirá el Ejecutivo Nacional su cumplimiento.

6.- Las Tierras privadas: quedan sujetas al cumplimiento de la función social de la seguridad agroalimentaria de la Nación. En tal sentido, deben someter su actividad a las necesidades de producción de rubros alimentarios de acuerdo a los planes

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 Escandel, Catedrático de Derecho agrario y Sociología. Manuel Amorós Guardiola, Catedrático de Derecho civil. Registrador de la Propiedad. José Ramón Antón Riesgo, Notario. Eulogio Astudillo Díez, Abogado. Alberto Ballarín Marcial, Notario, Presidente de la Asociación española de Derecho Agrario. Ignacio Ballarín Iribarren, Biólogo del ICONA. José Javier Ballarín Iribarren, Letrado de las Cortes. Carlos Barros Santos, Profesor de Investigación del C.S.I.C. Vocal de la Asociación europea para el Derecho alimentario. Emilio Bonelli García Morente, Letrado Superior del Estado. Efrén Borrajo Daeruz, 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 Dendaricena, 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 Paván de Tejada, Economista. Francisco Javier Fernández Costales, Profesor titular de Derecho civil. Miguel Luis Galiano 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 Estelal, 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 Guitrama 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 Laceruz Berdejo, Catedrático de Derecho civil. Jaime Lamo de Espinosa, Catedrático de Comercialización y Divulgación agraria. Joaquín Lanzas Galvache, Registrador de la Propiedad. José Luis Laso Martínez, Registrador de la Propiedad. Alejo Leal García, Registrador de la Propiedad. Vocal de la J.D.A.E.D.A. Rafael Leña Fernández, Notario. Jesús Lobato de Blas, Catedrático de Derecho de Empresariales. Fermín S. León Díaz del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Arturo López-Francos Bustamante, Notario. Jesús López Medel, Registrador de la Propiedad. Vocal de la J.D.A.E.

D.A. Francisco Lucas Fernández, Notario. Agustín Luna Serrano, Catedrático de Derecho Civil, Presidente de la Asociación catalana de Derecho agrario. María de los Desamparados Llompart, Doctor en Derecho. Victorio Magariños Blanco, Notario. Joaquín Madruga 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. Félix Pastor Ridruejo, Notario. María Teresa Puente Muñoz, Profesor titular de Derecho civil. Antonio Román García, Profesor titular de Derecho civil. Francisco Rosales de Salamanca, Notario. José Ramón Rubio Rolliginae, 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., Norcl, S.A., Vinumar, S.A., ASOCARNE, Cole D'Or España, S.A.