

REVISTA DE DERECHO AGRARIO Y ALIMENTARIO

Segunda Época. Año XXI

N.º 46 y 47. Mayo - Diciembre de 2005

Publicación cuatrimestral de la
Asociación Española de Derecho Agrario

1985, Revista de Derecho Agrario y Alimentario.

aedagraria@yahoo.es

Ayala, 20

28001 MADRID

Teléfono: 91 435 96 41

Fax: 91 578 04 15

Maquetación: joaquin.barrero@terra.es

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

Suscripción anual:

España: 60 € (IVA incluido)

Extranjero: 80 € (IVA incluido)

I.S.S.N.: 0213-2915

Depósito legal Z 647-86

PRESIDENTE DE HONOR:

D José Luis de los Mozos y de los Mozos, *Catedrático de Derecho Civil*.

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. Domingo Bello Janeiro, *Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de A Coruña. Director de la Escola Galega de Administración Pública*.

D. Carlos Barros Santos, *Profesor de Investigación del CSIC*.

D. José María Caballero Lozano, *Profesor titular de Derecho Civil de la Universidad de Burgos*.

D.^a Enedina Calatayud Piñero, *Profesora titular de Economía y Ciencias Sociales Agrarias de la Universidad Politécnica de Madrid*.

D.^a Ana Carretero García, *Profesora ayudante doctora de Derecho Civil de la Universidad de Castilla-La Mancha*.

D. Francisco Cuenca Anaya, *Notario*.

D. J. Francisco Delgado de Miguel, *Notario*.

D. Ramón Herrera Campos, *Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Almería*.

D. Domingo Jiménez Liébana, *Profesor titular de Derecho Civil de la Universidad de Jaén*.

D. Marcelino Gavilán Estelat, *Abogado*.

D. Jaime Lamo de Espinosa y Michels de Champourcin, *Catedrático de Comercialización y Divulgación agraria de la Universidad Politécnica de Madrid*.

D.^a María Desamparados Llombart Bosch, *Profesora titular de Derecho Civil de la Universidad Politécnica de Valencia*.

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, *Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Barcelona (Pedralbes)*.
D. Francisco Millán Salas, *Profesor de Derecho Civil de la Universidad Complutense de Madrid*.
D.^a Esther Muñiz Espada, *Profesora titular de Derecho Civil de la Universidad de Valladolid*.
D. Ignacio Muzquiz Vicente-Arche, *Profesor Asociado de Economía y Ciencias Sociales Agrarias de la Univesidad Politécnica de Madrid*.
D. Alejandro Nieto García, *Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Alcalá de Henares*.
D. Francisco Javier Orduña Moreno, *Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Valencia*.
D. Ángel Sánchez Hernández, *Profesor titular de E.U. de Derecho Civil de la Universidad de La Rioja*.
D. Carlos Vattier Fuenzalida, *Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Burgos*.
D. Carlos Vázquez Cantero, *Abogado*.
D. Emilio Vieira Jiménez-Ontiveros, *Abogado*.

Secretario:

D. José M.^a de la Cuesta Sáenz.

DIRECTOR:

D. José María de la Cuesta Sáenz, *Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Burgos*.

DIRECTOR ADJUNTO:

D. Francisco Millán Salas, *Profesor de Derecho Civil de la Universidad Complutense de Madrid*.

ÍNDICE

EDITORIAL 7

ESTUDIOS

EL SISTEMA DE AYUDAS AGRARIAS Y EL PAGO ÚNICO POR EXPLOTACIÓN TRAS LA REFORMA DE LA PAC DE 2003: ANÁLISIS JURÍDICO Y CONSECUENCIAS SOCIALES EN SU APLICACIÓN A ESPAÑA. Pablo Amat Llombart y Desamparados Llombart Bosch 9

INFORME SOBRE DERECHOS DE AYUDA CON ARREGLO AL SISTEMA DE PAGO ÚNICO EN RELACIÓN CON FINCAS ADQUIRIDAS CON CLÁUSULA DE CESIÓN DE LOS DERECHOS DE LA PAC SUSCRITA POR VENDEDOR Y ARRENDATARIOS. Javier Ballarín Iribarren 67

ASPECTOS JURÍDICOS DEL PROYECTO DE COEXISTENCIA ENTRE CULTIVOS. María José Cazorla González 83

LAS ORGANIZACIONES INTERPROFESIONALES AGRÍCOLAS DE LA COMUNIDAD AUTONOMA ANDALUZA. Gloria Doménech 115

LA AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD COMO FUENTE NORMATIVA DE LAS RELACIONES ARRENDATICIAS RÚSTICAS A LA LUZ DE LA NUEVA REGULACIÓN. Carmen Hernández Ibáñez 131

REPERTORIO DE JURISPRUDENCIA 149

LEGISLACIÓN

NORMAS DE LA UNIÓN EUROPEA	157
NORMAS DEL ESTADO.	161
NORMAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	163

REVISTA DE REVISTAS	181
-------------------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	183
------------------------	-----

NOTICIAS

CONGRESO ESPAÑOL E INTERNACIONAL DE DERECHO AGRARIO.	197
---	-----

EDITORIAL

La conexión entre Derecho Alimentario y Derecho Agrario hasta producir lo que llamamos Derecho Agroalimentario (ver cómo se utiliza esta palabra como título de un boletín europeo comunitario), que cita María José Cazorla en su novedoso trabajo sobre *la Coexistencia de Cultivos Transgénicos* y otros, viene de que los controles de los alimentos para la plena garantía de su salubridad y calidad deben empezar en el eslabón primario u originario, que es el de la producción agraria para seguir luego —la denominada trazabilidad—, hasta el consumo. Algunos grandes restaurantes poseen huertos donde crían exquisitamente sus verduras y ensaladas pero no es lo corriente, lo habitual es que las amas de casa y los encargados de compra de los restaurantes compren en los mercados.

Nuestra Revista fue la primera en constatar este nuevo enfoque del Derecho Agrario en 1984 y por ello se agradecen trabajos como el de la profesora María José Cazorla.

Pablo Amat Llombart nos aporta un trabajo sobre el difícil tema del *Régimen de Pago Único* que nos ha traído el nuevo Reglamento 1782 cuya vigencia ha comenzado en España el día 1 de enero pasado, lo cual nos permite y nos obliga a asesorar a los agricultores en este año nuevo que va a ser para ellos el año del pago único, esperando que no tengan demasiadas dificultades en aclarar y consolidar los derechos históricos hasta 2013, después de esa fecha ¡Dios dirá! Ahora el dios, de momento, es Bruselas, hasta que llegue el año fatídico de 2013.

En el número anterior de la revista publicamos el trabajo de Emilio Vieira, mas como el tema es difícil y da mucho de sí volvemos a insistir en el presente con este otro enfoque de Pablo Amat Llombart.

El trabajo de Gloria Doménech sobre las Organizaciones Interprofesionales Agrícolas (OIAS) de la Comunidad Autónoma Andaluza nos confirma como esa comunidad autónoma va a ser la que ocupe el primer lugar en la línea de la salubridad y la calidad alimentaria, es decir, de la nueva agricultura que no es solo la “orgánica”, como creen algunos, sino la “integrada”, llamándose así a la intermedia entre la orgánica y la estándar. En una reunión, no muy alejada en el tiempo, de la Academia de Agricultura de Francia se debatió sobre el futuro de la agricultura, si ésta iba a ser orgánica o estándar, y se llegó a la conclusión que las tres variantes son necesarias porque satisfacen a distintas gamas de consumidores: hay quien está dispuesto a pagar más por comprar alimentos que están libres de abonos y pesticidas y otros en cambio que optan por los productos estándar o carecen de recursos para obtener los otros, y con tal de que haya un estricto control, confían

en que estos alimentos no les harán daño, y está el termino medio de la producción integrada, que es aquélla que se obtiene con el empleo de fertilizantes y pesticidas, pero en grado menor.

Sobre arrendamientos rústicos, la profesora Carmen Hernández Ibáñez nos aporta un trabajo sobre la autonomía de la voluntad como fuente normativa de las relaciones arrendaticias rústicas.

También acompañamos como ejemplo de dictamen práctico el redactado por Javier Ballarín Iribarren, que examina un supuesto de la realidad viva demostrando la enorme riqueza que tiene siempre esta realidad imposible de abarcar por la ley y ni siquiera por la jurisprudencia, que continuamente tiene que renovar sus resoluciones.

ESTUDIOS

EL SISTEMA DE AYUDAS AGRARIAS Y EL PAGO ÚNICO POR EXPLOTACIÓN TRAS LA REFORMA DE LA PAC DE 2003: ANÁLISIS JURÍDICO Y CONSECUENCIAS SOCIALES EN SU APLICACIÓN A ESPAÑA

DR. PABLO AMAT LLOMBART
Profesor Titular de Escuela Universitaria. Área de Derecho Civil
Universidad Politécnica de Valencia

DRA. DESAMPARADOS LLOMBART BOSCH
Profesora Titular de Universidad. Área de Derecho Civil
Universidad Politécnica de Valencia

SUMARIO: I. Consideraciones generales y retos que obligan a la nueva reforma de la PAC. 1. Situaciones que plantea la ampliación a 25 Estados Miembros. 2. La UE y los compromisos aceptados con la OMC. 3. La influencia en la evolución de las ayudas de las orientaciones hacia un desarrollo rural sostenible. 4. La creciente importancia de los consumidores y de sus demandas en la evolución de las subvenciones. II. El nuevo régimen para justificar el cobro de las ayudas a las explotaciones y sus requisitos: instrumentos que adaptan y condicionan los pagos únicos por explotación. 1. Del desacoplamiento de las ayudas a la disociación. 2. El requisito de la modulación. 3. Los requisitos legales de gestión y las condiciones agroambientales a que se someten las ayudas. III. El desarrollo rural en la nueva reforma de la PAC y su influjo sobre las explotaciones agrarias. IV. Crítica a las orientaciones de la nueva reforma de la PAC. V. Introducción al pago único por explotación y sus principios generales. VI. Articulación jurídica del régimen de pago único: los llamados "derechos de ayuda". 1. Configuración de los derechos de ayuda dentro del régimen de pago único. Naturaleza jurídica. 2. Procedimiento para el establecimiento de los derechos de ayuda. 3. Pago o liquidación de los derechos de ayuda. VII. Sistemas de acceso de los agricultores al régimen de pago único. 1. Intro-

ducción. 2. El sistema ordinario o normal. 3. Los sistemas extraordinarios o excepcionales. A) Supuestos de sucesión *mortis causa*. B) Supuestos de atribución de derechos de ayuda procedentes de la reserva nacional. VIII. Tráfico jurídico de los derechos de ayuda: la cesión de derechos. 1. Régimen aplicable, reglas y límites generales para todo tipo de cesión de derechos. 2. Reglas especiales en atención a la tipología de derechos de ayuda objeto de cesión. 3. La cesión o transmisión definitiva de derechos de ayuda. A) La compraventa: modalidades y retenciones. B) Otros medios definitivos de cesión y figuras excluidas. 4. La cesión temporal de derechos de ayuda. A) El arrendamiento. B) otras transacciones temporales similares. IX. Régimen de utilización de los derechos de ayuda. 1. Utilización y justificación de los derechos de ayuda. 2. Orden de utilización de los derechos de ayuda. 3. Condiciones posteriores a la percepción del pago único. 4. Derechos de ayuda no utilizados.

I. CONSIDERACIONES GENERALES Y RETOS QUE OBLIGAN A LA NUEVA REFORMA DE LA PAC.

La agricultura europea está inmersa en una crisis de larga duración que afecta a miles de explotaciones agrarias. Estamos ante un sector que vive desde hace décadas una pérdida constante de activos, de peso específico respecto al conjunto de actividades económicas y una subordinación absoluta al ámbito industrial del sector agroalimentario, ya que los procesos de modernización de la producción alimentaria van restando valor a las explotaciones agrarias, al considerárselas simples productoras de materias primas que hay que transformar para su puesta en el mercado.

A su vez, los procesos de internalización y globalización económica están cuestionando de manera creciente su pervivencia como actividad económica en los países desarrollados, ya que los productos agropecuarios europeos aparecen como deficitarios, caros de producir y se argumenta que es insolidaria la posición de Europa, primando su agricultura, frente a países menos desarrollados, que necesitan vender sus productos en los mercados internacionales para salir del subdesarrollo en el que se encuentran sumidos, y que les es difícil competir con países que ayudan fuertemente a sus explotaciones y agricultores.

El impulso de la liberalización del comercio de productos agrarios y la extensión de los acuerdos multilaterales en el seno de la OMC llevó a la UE a suscribir el ya famoso Acuerdo Agrícola (AA) de Marrakech (1994) en el que se derogó la llamada "excepción agraria" sobre la que se había fundamentado el intervencionismo de la UE sobre la agricultura europea, con un control de los mecanismos de precios (precios mínimos garantizados, contingentes arancelarios, exacciones reguladoras a la exportación (prelevements, restituciones, etc.), régimen que gozaban casi todas las producciones agrarias continentales.

A partir de este momento histórico la UE ha tenido que ir desmantelando el antiguo sistema, y sustituyéndolo por otro tipo de ayudas a las rentas de las explotaciones, cada día más disociado de las ayudas horizontales y directas, primero a los precios y luego a la producción (rendimiento medio por hectárea o por cabeza de ganado). Y al formalizarse en el citado AA la llamada Caja verde o de ayudas compatibles, a favor de las muy diversas funciones que es necesario preservar en las zonas rurales distintas de las económico-productivas, tales como la defensa del medio ambiente natural, que incluye conservación del medio y de su biodiversidad, preservación del paisaje tradicional, del que no es ajeno el mantenimiento racional y sostenible de las producciones y cultivos agrarios, así como la protección de la riqueza cultural y patrimonial de las zonas rurales, las posibilidades de apoyar a las explotaciones agrarias en la UE han ido derivando hacia esos derroteros.

Como veremos, los planes de apoyo a la agricultura y a sus explotaciones han ido orientándose, poco a poco, sobre criterios y objetivos nuevos, diseñados por vez primera en la reforma de la PAC de 1992 (reforma Mc. Sharry) y renovados en la contenida en la Agenda 2000, programada hasta 2006 e interrumpida por la que vamos a comentar, instaurada por el Reglamento 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre, y continuada por otra serie de Reglamentos del Consejo publicados a lo largo de 2004¹. Un criterio novedoso es el de basar los apoyos agrícolas en ideas tales como las de multifuncionalidad de la agricultura o diversificación de las actividades agrarias.

Las ideas de "multifuncionalidad", diversificación, etc., parten de una ideología que empieza aparecer en la década de los ochenta: la de la Europa Verde, junto al pensamiento de que el agricultor puede compaginar sus actividades con funciones dirigidas a cuidar la naturaleza. Desde la reforma de la Agenda 2000, sobre todo, y en palabras de VATTIER FUENZALIDA, la PAC descansa "sobre el modelo europeo multifuncional. De acuerdo con ese modelo, la agricultura debe ser competitiva, utilizar métodos respetuosos con el medio ambiente, ser capaz de suministrar productos de calidad y conservar las formas tradicionales de cultivo, junto a la amenidad del paisaje y comunidades rurales vivas y activas, por medio de la creación de puestos de trabajo"². Y ello porque la actividad agraria no cumple sólo una función económica, sino que, según afirma A. MASSOT, se caracteriza "por ser una producción conjunta de bienes y servicios, productivos y no producti-

¹ Reglamento de la Comisión 795/2004, de 21 de abril, que establece disposiciones para la aplicación del régimen del pago único previsto en el Reglamento 1782/2003, del Consejo, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la PAC y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores. Y el nº 796/2004 para la aplicación de la condicionalidad, la modulación y el sistema integrado de gestión y control previsto en el R. 1782/2003.

² "Empresa agraria y explotación en el desarrollo rural", en las *Actas de las V Jornadas de Derecho Agrario. El Derecho Agrario y los nuevos horizontes del desarrollo rural*, Universidad de La Rioja, Logroño, 2001, pp. 55 a 64. Nota en p. 55.

vos, verdaderas externalidades de interés público que las administraciones han de preservar si el mercado no es capaz de remunerarlos”³.

Por lo que asistimos desde hace dos décadas, y sobre la base de estas filosofías, a la programación por la PAC de reformas continuadas a fin de ir acomodando la agricultura de la UE y sus explotaciones agrarias a los mercados internacionales, caminando hacia la completa liberalización del sector agropecuario y hacia la desaparición de aquellas explotaciones que necesitan muletas para subsistir; y ello porque paulatinamente se va gestando la desaparición de esas ayudas directas a las producciones de muchas explotaciones agrarias, algunas de las cuales viven sólo para recibir apoyos para seguir subsistiendo y, hasta el momento, cifran una parte muy importante de sus ingresos anuales en esas ayudas que, directamente y en proporción a lo que cultivan o crían, reciben de la UE.

Pero los mencionados apoyos a la agricultura se concentran cada día más hacia aquellas explotaciones “viables”⁴, aunque hemos de advertir que dicha situación no favorece a todas las explotaciones de la Comunidad, sino a aquellas que practican una agricultura continental, sobre todo la basada en cultivos de herbáceos, leguminosas, oleaginosas, ganado mayor y menor, y sus derivados, carnes y productos lácteos. Buena parte de la agricultura mediterránea, de regadío y huerta, frutales, etc., nunca ha entrado en el sistema de precios subvencionados e intervenidos, y siguen otros sistemas de apoyo mucho más débiles a sus producciones, más privado y menos costoso para las arcas de la Comunidad (a través de las Organizaciones de Productores Agrarios) o no reciben ninguna subvención de la UE.

Cuatro son los principales retos que inducen a considerar nueva —y a mitad de camino de otra reforma, la reglamentada en la Agenda 2000 y para el periodo 2000/2006— la profunda adaptación de la PAC en 2003 en relación a su sistema de ayudas, y ello porque la UE se enfrenta a una serie de retos que deberá afrontar en un futuro cercano.

1. Situaciones que plantea la ampliación a 25 Estados Miembros.

El primer reto, y tal vez el más imperioso, es el de la ampliación de la Unión Europea a 25 países, que se ha hecho realidad en el pasado año 2004 y a los que se hace entrar en el sistema al habérseles prometido la concesión de pagos agrícolas directos de manera gradual. Son diez países, algunos de ellos fuertemente agrícolas y con grandes deficiencias en sus explotaciones⁵.

³ En *España ante la reforma de la Política Agraria Común (PAC)*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, p. 6.

⁴ Según el R. 1257/1999 de ayudas al desarrollo rural, la explotación debe tener una viabilidad económica que pueda acreditarse, cumplir las normas mínimas en materia de medio ambiente y bienestar de los animales y su titular tener capacidad y competencia profesionales adecuadas (art. 5).

⁵ Estos pagos directos serán el 25% de lo que les correspondería como miembros “antiguos” en el año 2004, el 30% en el año 2005, 35% en 2006 y 40% en 2007. A partir de ese momento se fijarán incrementos anuales del 10%, de tal forma que en el año 2013 reciban el 100%.

Pero la ampliación no ha supuesto un progresivo y proporcional aumento de la financiación de la PAC. Ciertos EEMM que son contribuidores netos a los presupuestos, entre ellos Alemania, Holanda, Suecia y sobre todo el Reino Unido, han declarado que no están dispuestos a aportar más dinero y que, por lo tanto, no hay fondos para realizar estos pagos directos a los países candidatos. De ahí el nuevo reto de reformar la PAC para que el mismo presupuesto que se dedique a estos pagos, en 2006⁶ —que ya es bastante restrictivo—, alcance para repartirlo entre todos los 25 miembros que somos ahora. De ahí la introducción del llamado principio de disciplina financiera, ya que la UE ha de conseguir que el total de las ayudas y derechos no rebase los citados límites presupuestarios que se han impuesto, por lo que procede a establecer, a su vez, “límites nacionales iguales a la suma de todos los fondos concedidos en cada Estado miembro para el pago de las ayudas” (Considerando 31 del R. 1782/2003 que comentamos).

Consecuencia primera de esta reforma y de la consiguiente congelación del presupuesto aplicable por el FEOGA garantía: hay que manejar las mismas cartas de la baraja, pero lógicamente se tocará a menos. Luego los beneficiarios verán recortados sus ingresos a medida que van entrando nuevos miembros (los recién llegados y los a punto de entrar, Rumania y Bulgaria, países agrícolas por excelencia), que se apuntan, como es lógico, al reparto del pastel y que, por tanto, aspiran a ver mejorados sus ingresos y nivel de vida. Y llegamos a la conclusión de que son los agricultores de la UE, entre ellos bastantes españoles (los que quedan fuera del que se considera ahora objetivo 1º) los que van a pagar parte de la factura de la ampliación. Como opinó el propio Comisario FISCHLER, “hacer más Europa con menos dinero equivale a la cuadratura del círculo”.

Consecuencia segunda: dado que se aplica el sistema de modulación de las ayudas y el porcentaje de reducción de las mismas es progresivo, al mismo tiempo que se congela el presupuesto dedicado a los pagos directos, cada año el agricultor recibirá menos cantidad global; luego el sistema, primero y a través del pago único por hectárea/explotación, cristaliza las ayudas, y en segundo término, reduce linealmente las ayudas vigentes, el 37% en 8 años, hasta 2012. Y a partir de esa fecha, ¿no se llegará a su supresión? Así, en ocho años una parte sustancial del presupuesto dedicado a pagos directos y dependiente del FEOGA garantía pasa a engrosar los presupuestos destinados a sufragar medidas incluidas en la programación del desarrollo rural.

⁶ El presupuesto para ayudas directas y medidas de mercado se cristaliza en el de 2006 y en el periodo 2007/2013 sólo se aumenta un 1% anual, aumento que no cubre ni los índices de inflación, aunque se excluyen los gastos a favor del Desarrollo Rural, que esperamos sean algo más sustanciales que hasta el presente, ya que se programa restar aún parte del presupuesto destinado a ayudas directas al citado segundo pilar de la PAC o Desarrollo Rural, que ha sido, hasta ahora, muy inferior al de las ayudas destinadas a los citados pagos directos.

2. La UE y los compromisos aceptados con la OMC.

En segundo lugar, la Unión Europea se comprometió en el marco de las sucesivas Rondas de la Organización Mundial de Comercio a reducir de forma sustancial las ayudas internas que provocasen distorsiones en el mercado. Este compromiso incide de lleno en la PAC y va traduciéndose en un mayor desacoplamiento de las ayudas respecto de la producción, ya que se plantean como ayudas por hectárea o por explotación (pagos únicos) y al no incidir tan directamente sobre los precios o las producciones no provocan distorsiones en el comercio y por lo tanto no tienen efectos negativos sobre los mercados internacionales, por lo que, de hecho, las ayudas directas, al desligarse de lo producido, se van convirtiendo en ayudas fijas a la renta, es decir, en ayudas de tipo estructural; no obstante, hay que tener en cuenta que esa disociación va a ser mal recibida y sólo admitida parcialmente ya que, como asegura A. MASSOT, estamos ante una disociación "a la carta" (porque cada EM puede elegir entre una disociación total o parcial, como ya estudiaremos⁷).

La consecuencia negativa es que a la larga, al quedar el sistema de apoyo a las explotaciones no sólo fijo y constante sino sometido a constantes reducciones, se corre el riesgo de que las explotaciones más vulnerables no puedan hacer frente a la inestabilidad de los mercados agrarios y a la creciente competitividad a la que se verán sometidas para mantenerse dentro de los parámetros que les exige la globalización e internalización de la economía. Y ello hará que se vuelvan aún más dependientes de las ayudas, con menor capacidad de adaptación a las rebajas de los precios, además de los incrementos de costes que van a sufrir derivados de las exigencias de la condicionalidad, o de los requisitos legales de gestión⁸, por lo que vamos abocados, en muchos de los países de la UE (y entre ellos España), a ver disminuidas las rentas de una muy buena parte de sus explotaciones, la de aquellos que más necesitan las ayudas para subsistir.

3. La influencia en la evolución de las ayudas de las orientaciones hacia un desarrollo rural sostenible.

En tercer lugar, creemos necesario destacar el reto que supuso para la UE y la PAC, a partir de la famosa Cumbre de Río de Janeiro (1992), la implantación de las ideas de desarrollo rural sostenible (DRS). La filosofía de la Europa Verde, ya iniciada en la Comunidad antes de dicha fecha (1985), ha seguido siendo desarrollada de una forma constante en las sucesivas reformas de la PAC y acentuada a partir de la Agenda 2000; nos referimos a las medidas agroambientales, junto a aquellas en favor de zonas desfavorecidas, de la silvicultura, con programas flexibles de ayudas para acciones de conservación y mejora del medio natural.

⁷ En *España ante la Reforma de la Política Agraria Común...*, cit., p. 17.

⁸ Los llamados en el art. 4 del Reglamento "requisitos legales de gestión", algo impropia- mente, se suman a las buenas condiciones agrarias y medioambientales (art. 5), todos ellos condicionantes al cobro de los pagos directos.

Se va introduciendo a su vez, la cultura de la multifuncionalidad del medio rural⁹, que como hemos visto, se consagrará en la Agenda 2000, para el periodo 2000-2006, y aunque siguiendo una línea de continuidad con respecto a los cambios introducidos en 1992, se profundiza más en la misma. Y en primer término, las indemnizaciones que compensaban los bajos precios de los productos agrarios en los mercados internacionales, a los que estamos abocados a acudir si queremos exportar, pasan a convertirse en ayudas directas definitivamente desligadas de los precios que las habían justificado en principio, por lo que las nuevas ideas sobre la diversificación en la agricultura y la multifuncionalidad pasan a primer plano como justificadoras de los nuevos sistemas de ayudas.

En segundo lugar, y por los mismos o parecidos motivos, cambian sustancialmente las ayudas a la reforma de las estructuras agrarias: de simples subvenciones a algunas explotaciones agrarias para inversiones y mejoras materiales, y otras ayudas a la jubilación de agricultores, instalación de jóvenes en su primera explotación agraria, etc., se abre el abanico de ayudas a todo el mundo rural, consagrándose las acciones sobre "desarrollo rural" como un segundo pilar de la PAC, siendo financiada dicha política mediante la actuación integrada de los fondos comunitarios (FEDER, FSE y FEOGA-Orientación).

La silvicultura es reconocida como actividad integrante del desarrollo rural; y es también en esta reforma cuando se inician instrumentos comunitarios como el de la "modulación" y el de la redistribución de las ayudas comunitarias basada en la ecocondicionalidad o "cross compliance" horizontal, es decir, cuando se someten los pagos directos de la PAC al condicionante de que la agricultura practicada sea sostenible, a que en las explotaciones agrarias se sigan los llamados códigos del buen cultivo, produciéndose la integración de los objetivos ambientales en la actividad agrícola, consolidándose, en paralelo, las fuentes de rentas alternativas en el medio rural como parte de la política de cohesión económica y social de la Unión Europea¹⁰.

⁹ Los Reglamentos 2078/1992, de 30 de junio, con las medidas agroambientales en el marco del FEOGA Garantía; 2080/1992, de la misma fecha, que sujeta la forestación de tierras agrarias a los mismos criterios ambientales; 2079/1992, de ayudas a la jubilación anticipada; y 2085/1993, de 20 de julio de reforma de los fondos estructurales (originariamente también el Fondo de Cohesión, abandonado después), son los documentos jurídicos donde se plasma esta primera reforma de la PAC (Reforma Mc. Sharry).

¹⁰ Estas medidas fueron plasmadas en una serie de Reglamentos Comunitarios incluidos en el paquete aprobado finalmente el 17 de mayo de 1999 tales como: el Reglamento 1251/1999, de 17 de mayo, regulador de las ayudas directas por el abandono de tierras, condicionado a determinadas medidas ambientales; y el Reglamento 2316/1999, de 22 de octubre, desarrollado en España por el Real Decreto 1893/1999, de 10 de diciembre. El Reglamento 1259/1999, de 17 de mayo, que estableció las disposiciones comunes (de ahí su "nombre" de "Reglamento Horizontal") aplicables a los pagos directos otorgados a los agricultores con fundamento en los distintos regímenes de ayuda a la renta existentes en la PAC y financiados total o parcialmente por el FEOGA Garantía y que condicionó los pagos directos a requerimientos de naturaleza ambiental con el fin de erradicar sistemas de producción agraria incompatibles con la preservación de la naturaleza, los paisajes, los suelos, los recursos hídricos, la biodiversidad, etc.; y, respecto de la ecocondicionalidad, para España, el Real Decreto 1322/2002, de 13 de diciembre.

4. La creciente importancia de los consumidores y de sus demandas en la evolución de las subvenciones.

Por último, y como un cuarto reto, hay que seguir adaptando la PAC a las demandas del consumidor. Los ciudadanos comunitarios desean que la política agrícola de la UE garantice que los productos agrícolas sean cada día más sanos y seguros. Y surge la preocupación por la seguridad de los alimentos a la vez que se predica la importancia de mejorar la calidad de los productos dirigidos a los mercados, adaptándolos a los gustos cambiantes de una sociedad de consumo. Opina A. MASSOT que hemos ido asistiendo "a una creciente diferenciación de las demandas sociales al sector agrario y a la ruralidad, más allá de un simple suministro en cantidad de alimentos y materias primas". Y esas nuevas exigencias sobre los bienes y servicios ofertados por el campo deben orientarse hacia "el producir mejor y de forma sostenible en lugar de producir más"¹¹. Las crisis alimentarias que ha sufrido en la última década del siglo XX la UE (fiebre aftosa, "vacas locas", etc.) demuestran que es necesario configurar un modelo agrícola que garantice la calidad y seguridad de los productos, fomente el respeto del medio ambiente y ayude a los agricultores a adaptar su producción a las expectativas de los consumidores, y, para ello, los agricultores necesitan dinero.

II. EL NUEVO RÉGIMEN PARA JUSTIFICAR EL COBRO DE LAS AYUDAS A LAS EXPLOTACIONES Y SUS REQUISITOS: INSTRUMENTOS QUE ADAPTAN Y CONDICIONAN LOS PAGOS ÚNICOS POR EXPLOTACIÓN.

Como acabamos de ver se ha impuesto otra reforma del clásico sistema de ayudas a las explotaciones agrarias de la UE, y ello porque, como hemos ya comentado, los pagos directos a las explotaciones agropecuarias se han ido transformando y, sobre todo, porque las bases del sistema de reparto de apoyos a la agricultura de los EEMM ha ido variando, según las circunstancias más o menos adversas que la Comunidad ha tenido que afrontar. El sistema anterior ha sido desmantelado paulatinamente, y en esta última reforma de la PAC ya se ha programado desconectarlo totalmente, no sólo de los precios agrarios, sino hasta de la cantidad de producto cultivado o de ganado criado, al conceder un pago único por explotación.

También es importante que comentemos que con la ampliación del principio de flexibilización se da más libertad a los EEMM para actuar en relación a la

¹¹ Op. cit., p. 7.

gestión, reparto, vigilancia y control de las ayudas a través del llamado por el Reglamento 1782/2003 "sistema integrado de gestión", dentro del cual los mismos podrán organizar y disponer de bastantes competencias en la atribución y distribución de los fondos, para lo que tendrán que crear todo un entramado de bases de datos informáticos de cada explotación y empresario agrícola, y un sistema de identificación geográfica de las parcelas y subparcelas agrarias¹², con registros de la identidad de cada receptor de las ayudas, además de gestionar y asignar los respectivos pagos por explotación; de controlar y vigilar que las solicitudes de ayuda cumplan con todos los requisitos y condiciones exigibles para su pago; vigilar y controlar que las explotaciones que van a ser ayudadas cumplan con todos los requisitos que exige la condicionalidad; y, en fin, establecer sanciones de reducción o de exclusión de las ayudas a los incumplidores.

También establece el Reglamento una cierta flexibilidad en relación al momento de entrada en vigor del régimen de pago único por explotación; la posibilidad de la regionalización o no de las ayudas; el tipo de disociación de los pagos por explotación, total o parcial (según distintos porcentajes que el propio Consejo ha incluido en el art. 66 del Reglamento); de cuándo, dónde y cómo se deben distribuir los pagos adicionales y suplementarios, comunitarios o simplemente estatales en relación con ciertas acciones y actuaciones específicas tales como las de fomento de productos de calidad, o para favorecer a ciertas zonas en las que debe primar el interés medioambiental, o también la libertad de aplicar las cantidades asignadas a cada EM y derivados de la modulación o hasta el sistema de imponer sanciones de tipo económico, de descuentos sobre las propias ayudas si no se cumple con las condiciones y requisitos que el Reglamento programa, sobre los requisitos legales de gestión (art. 4) y buenas condiciones agrarias y medioambientales (art. 5º). Nos preguntamos si no estará encubriendo la PAC el inicio de un sistema velado de renacionalización.

En principio son tres los instrumentos que adaptan y condicionan el pago único por explotación, lo que supone que el empresario agrario de un EEMM vea aumentada su dotación anual por pagos directos a la vez que otro la vea disminuida. El primero es el de la disociación; el segundo, la modulación de las ayudas; y el tercero supone la condicionalidad o los requisitos esenciales a cumplir para el cobro de estas ayudas por parte de los empresarios agrarios.

Estudiaremos, en primer lugar, el tema de la disociación de las ayudas de los precios y de la producción, ya que más que un instrumento es el cauce que se utiliza para el pago único a las explotaciones.

¹² Se establece en el art. 20 del R. 1782/2003 un nuevo sistema identificador de las parcelas agrarias, complementario del catastral, ya que hay que ajustar el catastro a la fotografía del terreno, detectar dentro de cada parcela las subparcelas y recintos de usos estables, tierras de labor, pastos, viñedos, clases de cultivos permanentes o no, herbáceos, de secano o regadío.

1. Del desacoplamiento de las ayudas a la disociación.

No es un sistema novedoso, porque ya estaba programado por la Agenda 2000 un sistema de desacoplamiento parcial, o hasta total, pero voluntario por parte de los EEMM. Ahora se ha convertido en obligatoria su aplicación, además de denominarlo "disociación", lo que supone que ya no es un simple distanciamiento de los otros sistemas de pagos directos, sino el rompimiento total con ellos, y supone también un cambio de "filosofía".

Hasta el momento, las OCM (Organizaciones Comunes de Mercado) subvencionadas estaban sujetas a distintos regímenes de los llamados "derechos de producción", con superficies máximas garantizadas, cantidades máximas garantizadas de producción, pagos por superficie (por hectárea y rendimientos medios) o "sistemas de cuotas", en que las ayudas directas eran exclusivas o complementadas con ciertas intervenciones condicionadas a declaraciones de crisis en los mercados. También existían otras medidas, como pagos por retirada de tierras del cultivo, o retiradas puntuales de producción por OPAS, almacenamiento, etc., sistemas actualmente vigentes.

La novedad consiste en que, de ser un desacoplamiento basado en las cantidades producidas, pasa a convertirse en pagos únicos por explotación (aunque fundando dichas ayudas en los pagos obtenidos por el empresario en el llamado periodo de referencia), se produzca lo que se produzca o se tenga en barbecho o en retirada las tierras. Se llega a la culminación de la filosofía de pagar por no y para no producir.

Este instrumento, que el Reglamento 1782/2003 llama disociación total de las ayudas de lo producido por cada agricultor y por tanto de las rentas obtenidas en la explotación¹³, es otro de los signos que delatan la anterior filosofía. Dicho desacoplamiento se está produciendo a partir de la campaña del año 2005, para unos Estados, y de 2006, para otros, y según productos, ya que hay varias fórmulas a las que los EEMM han podido optar. La desvinculación de las ayudas de la producción obtenida y la instauración de ayudas por explotación, sean sus tierras cultivadas o no cultivadas (afectadas por la retirada de tierras del cultivo o dedicadas a productos no alimenticios —energéticos,

¹³ Los objetivos del Consejo al dictar el Reglamento y orientar las ayudas hacia el pago único están contenidos en el Considerando 24 del citado Reglamento al plantear que "el aumento de la competitividad de la agricultura comunitaria y la promoción de la calidad alimentaria implican necesariamente un descenso de los precios institucionales de los productos agrarios y un incremento de los costes de producción para las explotaciones agrarias de la Comunidad. Para alcanzar estos objetivos y fomentar una agricultura más orientada hacia el mercado y sostenible, es preciso llevar plenamente a cabo el proceso de transición de las ayudas a la producción a las ayudas a los agricultores, introduciendo un sistema de ayuda disociada a la renta de cada explotación. Si bien no alterará los importes reales pagados a los agricultores, aumentará sensiblemente la eficacia de ayuda a la renta...".

por ejemplo—), es un hecho para ciertos cultivos, tales como los cultivos herbáceos, leguminosas, el arroz, las semillas, el vacuno de carne, el ovino y caprino, etc.

El desacoplamiento se ha implantado en la reforma que estudiamos y con ese modelo se han mostrado críticos una buena parte de los agentes agrarios, ya que a menudo condena a las explotaciones y zonas más pequeñas y menos productivas, y amenaza también a otras actividades económicas ligadas a ellas. Se argumenta contra ella que la subvención por espacio cultivado o no acentúa la concentración de la producción, aunque lo que interesa es producir en más espacio, o no producir más, aunque eso sí, se deben mantener las tierras en buenas condiciones agronómicas, que para eso se pagan las citadas ayudas. Todo ello puede dar lugar a procesos especulativos en el mercado de la tierra, por lo que a largo plazo dificulta la instalación de agricultores jóvenes, y además se cristalizan definitivamente las diferencias entre las grandes y las pequeñas explotaciones, al fijar las ayudas en proporción a las tierras cultivadas o ganado criado en un periodo referencial histórico. España, al optar por la disociación parcial diseñada por el propio Reglamento y haber retrasado un año su aplicación, ya que ha empezado a funcionar en 2006, entendemos ha obrado con bastante prudencia.

Se opina que es, en cambio, bastante favorable a las generaciones más maduras, que pueden acercarse a la jubilación de su actividad sin exigencias en cuanto al rendimiento productivo, lo que refuerza esta imagen que ofrece la PAC de estar convirtiéndose en un macro plan de prejubilaciones, más que ejercer una política de regulación adecuada del sector, lo que hace sospechar a sus críticos que va camino de su desaparición como política comunitaria común, y que es otro intento más de la liquidación de las actividades agrarias tradicionales y de las empresas agrarias individuales y familiares, con lo que las mismas han significado y, pensamos, aún significan en la cultura occidental.

Sin embargo, y aunque se regula el pago único como desacoplado totalmente de todas las ayudas directas concedidas hasta el momento, según el capítulo V, sección segunda del Reglamento que comentamos, se puede facultativamente desacoplar sólo parcialmente (arts. 66 y ss.) o mantener acoplados ciertos productos. Así lo decidió el Gobierno español en el marco de la Conferencia Sectorial del MAPA de 24 de diciembre de 2004, para el desarrollo y la aplicación en España de la Reforma de la PAC, manteniendo los tantos por ciento que el propio Reglamento permite que puedan seguir aún asociados a las ayudas por superficie o a las primas al ganado vacuno, etc. Y, al mismo tiempo, retrasó el inicio del nuevo plan de pagos al primero de enero de 2006, por lo que el Real Decreto 2353/2004, de 23 de diciembre, sobre determinados regímenes de ayuda comunitarios a la agricultura para la campaña 2005/2006, y a la ganadería para el año 2005, fue un programa enteramente continuador del sistema que ha ido rigiendo las campañas anteriores, ya que el propio Gobierno prefirió ir con prudencia.

En dicho texto se dictaron las normas a seguir durante el citado periodo transitorio en esta primera etapa de una campaña agrícola o año ganadero¹⁴; y en él se consideró conveniente, a su vez, derogar la anterior normativa y reunir en un solo Real Decreto la normativa básica sobre las ayudas a que se refieren los Reglamentos comunitarios en vigor.

Y los Reales Decretos 1617 y 1618, de 30 de diciembre de 2005, han dictado normas de aplicación para los productos que hasta el momento reciben ayudas directas en la agricultura/ganadería españolas, insertando el nuevo régimen de pago único a partir del año 2006. En estos Reales Decretos se adopta definitivamente la aplicación parcial del sistema de pago único (art. 64 R. 1782/2003) y, utilizando la excepción del art. 70 del Reglamento, se excluyen a su vez del sistema algunos productos y zonas (Canarias) compatibilizando el sistema de pagos aún acoplados a la producción (por ejemplo, en cultivos herbáceos aún están acopladas el 75% de estas ayudas) con el desacoplado o ya definitivamente disociado, combinándolos con otros sistemas de cálculo de las ayudas, con pagos adicionales, derechos de retirada, etc.

2. El requisito de la modulación.

Otra novedad de la reforma es la introducción de un sistema de modulación obligatorio para todos los Estados miembros que supondrá una reducción de las ayudas del 3% el primer año, a partir del año 2005, hasta alcanzar un 37% en el año

¹⁴ Los productores de los cultivos herbáceos recibirán una ayuda por hectárea por superficie cultivada o retirada de la producción, diferenciada por regiones, con el mismo sistema que el establecido en el R. 1251/1999. Se establecen, respectivamente, ayudas a los productores de trigo duro de calidad elevada, proteaginosas, arroz, frutos de cáscara, cultivos energéticos, patatas para fécula, semillas, lúpulo y leguminosas de grano y para continuar haciendo viable la producción, es conveniente programar una ayuda adicional para el avellano. Los Estados miembros pueden otorgar una ayuda nacional, además de la comunitaria; España puede conceder una ayuda nacional, parte de la cual es conveniente que se realice con cargo al presupuesto del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Por su parte, las Comunidades Autónomas podrán conceder una ayuda con cargo a sus presupuestos. Por lo que respecta a las ayudas en el sector vacuno, teniendo en cuenta el espectacular y progresivo incremento del número de terneros que se ceban en España, que supera cada año en mayor proporción nuestro límite nacional de derechos, con la consiguiente reducción del importe unitario de la prima especial, que está poniendo en grave peligro de supervivencia a las pequeñas explotaciones, situadas muchas veces en zonas desfavorecidas y de montaña, que juegan un papel muy importante en la conservación del medio ambiente y representan una fuente de ingresos y mantenimiento de la mano de obra en estas zonas, se considera conveniente rebajar a 60 el número máximo de animales que pueden ser primados anualmente por explotación y establecer la figura del pequeño productor, al que no se aplicará la reducción por superación del límite nacional. Se establecen ayudas para los sectores vacuno, ovino y caprino tal y como estaban programados en su OCM. A partir de enero de 2005 se establece un programa de asistencia a las actividades tradicionales de las islas Canarias relacionadas con la producción de los sectores vacuno, ovino y caprino, así como las medidas tendentes a mejorar la calidad de los productos.

2012, estando los primeros 5.000 € de ayuda recibidos por explotación exentos de la citada reducción. Los fondos ahorrados con este sistema (unos 500-600 millones de euros anuales) irán a un fondo común que se repartirá entre los Estados miembros (hasta un 80%) en base a criterios de superficie, empleo agrícola y producto interior bruto *per capita* en paridades de poder de compra, que aún no están determinados, para ser destinados a medidas de desarrollo rural y financiadas por la Sección de Garantía del FEOGA, de conformidad con el Reglamento 1257/1999¹⁵ (que regula las ayudas al desarrollo rural). Además se destina el importe correspondiente a un punto porcentual para cada Estado en el que se hayan generado los correspondientes ingresos.

Fue el Reglamento 1259/1999, de ecocondicionalidad, el que introdujo por vez primera la posibilidad de “modular” o reducir las ayudas directas en función de criterios tales como el del medio ambiente, la mano de obra utilizada, la rentabilidad de la explotación o la superación de un límite máximo de percepción total de ayudas, destinándose en ese caso los fondos a las llamadas medidas de acompañamiento y agroambientales de Desarrollo Rural, sistema que al ser facultativo para los EEMM ha tenido muy poco eco en los mismos.

El Considerando 5º del Reglamento 1782/2003 justifica la modulación o reducción progresiva de los pagos directos, porque su objeto primordial es el de lograr un mayor equilibrio entre los instrumentos destinados a promover una agricultura sostenible y los destinados a fomentar el desarrollo rural.

El RD 1618/2005 citado, en su art. 6, párrafo primero, dispone que “todos los importes de los pagos previstos en este Real Decreto con cargo a la Sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) se reducirán en el cuatro por ciento en el año 2006 y en el cinco por ciento en 2007 y sucesivos. Los importes obtenidos de esta medida se destinarán, una vez deducido el montante correspondiente al importe adicional de la ayuda, a sufragar gastos en el marco de desarrollo rural”. Como vemos, el Gobierno español inicia esta reducción de las ayudas con un porcentaje de un uno por ciento más del permitido por los Reglamentos de la PAC.

En el fondo, lo que se intenta conseguir es un reequilibrio de ambos presupuestos, sin elevar el presupuesto de la PAC. La verdad es que las medidas de desarrollo rural se aplicaban hasta el momento a través de dos políticas comunes distintas,

¹⁵ En materia de desarrollo rural hay que destacar la aprobación del Reglamento (CE) 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). De los artículos 93 y 94 del Reglamento se desprende que ha entrado en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea (nº. L. 277, de 21/10/2005), si bien será aplicable a las ayudas comunitarias relativas al período de programación que comienza el 1 de enero de 2007. Es por ello que el vigente Reglamento 1257/1999 quedará derogado con efectos a partir del 1 de enero de 2007. Será aplicable a las ayudas comunitarias relativas al período de programación que comienza el 1 de enero de 2007.

unas derivadas de la PAC, otras derivadas de los Fondos de Cohesión, política de cohesión económica y social y por medio de distintos programas, programas de objetivo 1º, de objetivo 2º, programas de desarrollo rural, programas de Iniciativa Leader. Ahora se vislumbra una decidida apuesta, como señala A. MASSOT, por un desarrollo agro rural sostenible, integrado junto a las políticas de desarrollo sostenible y protección de los recursos naturales, por lo que la PAC adquiere un creciente sesgo medioambientalista, junto a un carácter más ruralista y menos agro productivista. Pero en contrapartida, según el citado autor, se subsumen los dos pilares de la PAC dentro de un marco a favor del desarrollo sostenible. Y esta transposición de fondos entre las líneas que lo integran facilitará en un futuro el traspaso de créditos entre ambas (o sea desviando fondos de la agricultura hacia medidas del Programa Natura 2000, por ejemplo)¹⁶.

Otra de las cuestiones que destaca, con sentido crítico A. MASSOT¹⁷ es la de que con este sistema “el conjunto de ayudas a mercados (disociadas o no) que perciba una explotación se reducirán en un porcentaje único y lineal, es decir, sin tramos por niveles de apoyo por explotación ni distinción de zonas (aunque se exceptúan las regiones ultra periféricas y los nuevos EEMM), con lo que el presupuesto del segundo pilar sale reforzado, pero a costa de la reducción de las ayudas, que lógicamente afectarán con más intensidad a las pequeñas explotaciones que a las grandes. Se hubiera paliado esta situación tan injusta, que persigue desde siempre a las subvenciones de la PAC, si la modulación se hubiera perfeñado con una cierta progresividad, y no lineal. La PAC ha perdido una buena ocasión para promover una cierta nivelación de las rentas entre las explotaciones más débiles y aquellas que hasta este momento son las beneficiarias de la mayor parte de las ayudas.

3. Los requisitos legales de gestión y las condiciones agroambientales a que se someten las ayudas.

En la reforma derivada de la Agenda 2000 es cuando el Reglamento 1259/1999, de 17 de mayo, hoy derogado, establece por primera vez la ecocondicionalidad, integrada por una serie de acciones comunes —de ahí el “nombre” de “Reglamento Horizontal”— aplicables a los pagos directos otorgados a los agricultores pero condicionados a requerimientos de naturaleza ambiental con el fin de erradicar sistemas de producción agraria incompatibles con la preservación de la naturaleza, los paisajes, los suelos, los recursos hídricos, la biodiversidad, etc.

Hemos de tener en cuenta que, como advierten ENRIQUE ALONSO GARCÍA y AMAYA SÁNCHEZ¹⁸, sólo a partir de esta reforma de 1999, y en determinadas

¹⁶ Op. cit., p. 27.

¹⁷ En *España ante la reforma de la Política Agraria Común...*, cit., p. 21.

¹⁸ En *Aproximación a los problemas jurídicos que plantea la reforma de 2003 de la política agraria común: la exigencia de requisitos legales de gestión en materia de medio ambiente*, Cátedra de la UNESCO de medioambiente, Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, 2004, nota en p. 3.

ocasiones se ha impuesto como obligatorio por el Derecho Comunitario Europeo el cumplimiento de requisitos legales ambientales, y ello es cuando en el Reglamento 1257/1999, de 17 de mayo, de desarrollo rural, se impone el cumplimiento de la “normativa de mínimos medioambientales”, por ejemplo, para las ayudas a la primera instalación de jóvenes agricultores, o para las ayudas compensatorias en el régimen de las zonas desfavorecidas¹⁹, o para las ayudas a la inversión como incentivo a la mejora y canalización de actividades de transformación y comercialización de productos agrarios, ya que, entre otras posibles mejoras, se contemplan las dirigidas a acciones que se dediquen a erradicar residuos, mejorar las condiciones sanitarias y/o proteger al medio ambiente, siempre que las empresas receptoras sean respetuosas con las normas mínimas de medio ambiente.

Este mandato de imponer unos requisitos medioambientales para el cobro de ciertas ayudas podían aplicarlo los Estados miembros facultativamente: bien a través de la incorporación de compromisos agroambientales, bien exigiendo el cumplimiento de la legislación ambiental de manera obligatoria o general, o en tercer lugar, mediante la asunción por los empresarios agrarios de compromisos específicos de ecocondicionalidad que los Estados miembros consideraran apropiados, habida cuenta de la situación específica de las tierras agrarias utilizadas o de la producción de que se tratara, siempre que se correspondieran con los efectos ambientales de dichas actividades sobre el medio ambiente (art. 3.1), lo cual dejaba totalmente en manos de los Estados el optar o no por mecanismos de exigencia del cumplimiento de la legislación ambiental (segunda opción), decidiendo ellos también si introducirían o no un régimen sancionador (y, por tanto, la supresión de los beneficios procedentes de los regímenes de ayuda, art. 3.2) por el incumplimiento de las normas obligatorias y generales de medio ambiente.

El Real Decreto 1322/2002, de “Requisitos agroambientales en relación con las ayudas directas en el marco de la Política Agraria común”, que es el que transpuso a España este sistema, además de desechar totalmente la última posibilidad de utilizar la modulación para crear un fondo adicional agroambiental, se centró exclusivamente en la tercera de las opciones (introducción de compromisos específicos de ecocondicionalidad en torno a una serie de problemas tales como la erosión, la falta de materia orgánica de los suelos, la escasez del agua, la emisión de agentes contaminantes y los incendios forestales y de pastos) y en asegurar la continuidad de otras medidas ambientales sobre las que ya se habían iniciado políticas de protección ambiental, tales como la rotación de cultivos, la retirada de tierras, el barbecho agronómico, las campañas de saneamiento ganadero, la retirada de animales muertos en las explotaciones y la identificación de ganado y prohibición de sustancias hormonales, presuponiendo que la mayoría de los agricultores estaban

¹⁹ Regulado en España por el Real Decreto 3482/2000, de 29 de diciembre, modificado posteriormente por el Real Decreto 708/2002, de 19 de julio.

obligados al cumplimiento de las leyes y disposiciones medioambientales por el mero hecho de ser ciudadanos obligados al cumplimiento de todo el ordenamiento jurídico.

La citada segunda opción, o sea la posibilidad de “establecer requisitos medioambientales obligatorios y generales” del Reglamento de 1999 de ecocondicionalidad, es precisamente el aspecto que la nueva Reforma de la PAC intenta reforzar, ya que contempla el medio ambiente entre los requisitos legales de gestión del art. 4 del Reglamento que comentamos²⁰. Y lo hace —como advierten ALONSO y SÁNCHEZ²¹— suprimiendo de raíz su carácter opcional para que los Estados miembros no tengan más remedio que exigirlos (en vez de orillarlos, si así lo estiman conveniente, como por ejemplo hizo España en el anterior Real Decreto, según hemos tenido ocasión de comentar).

Así pues, el nuevo Reglamento se enfrenta más abiertamente al necesario cumplimiento de la legislación ambiental sin dejar margen alguno a los Estados miembros para que éstos puedan hacer esas interpretaciones un tanto extrañas de si se deben o no poner en marcha medidas que tiendan a reforzar el cumplimiento por los agricultores de la normativa ambiental, y para ello establece con concreción supina en el citado Anexo III los actos y normas jurídicas aplicables que deben ser cumplidos por los agricultores y ganaderos si desean recibir el pago de las citadas ayudas, en relación con los tres criterios aplicables: el medio ambiente, la salud pública y la sanidad de los animales.

Ahora en vez de dar a los Estados tres opciones, simplemente se les imponen dos: los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales, ambas englobadas en la idea de condicionalidad.

Las consecuencias del incumplimiento de los requisitos legales de gestión se regulan en el artículo 6 (reducción o exclusión de las ayudas hasta un máximo del 20%) y en otros artículos concordantes del Reglamento (7, 10, 11, 144 y 145). Es, pues, claro que lo que el Reglamento hace es distinguir dentro de lo que llama —con un término que no está aprobado, creemos, por la Real Academia de la Lengua— la condicionalidad, dos grandes bloques de medidas agroambientales: en primer término, los requisitos legales de gestión y, en segundo, las buenas condiciones agrarias y medioambientales.

Los requisitos legales de gestión se especifican en el Anexo III y contienen un listado de 18 disposiciones comunitarias relativas: a) a la protección del medio ambiente²²; b) a la salud pública y sanidad de los animales, así como a su identi-

²⁰ “Los requisitos legales de gestión” contemplados en el Anexo III serán establecidos mediante disposiciones legales comunitarias en los siguientes ámbitos: salud pública, medio ambiente y bienestar de los animales (Art. 4.1. del Reglamento 1782/2003 citado).

²¹ En *Aproximación a los problemas...*, cit., p. 5.

²² Dir. 79/409/CEE del Consejo de 2 de abril relativa a la conservación de las aves silvestres; Dir. 80/68/CEE del Consejo de 17 de diciembre de 1979 relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas; Dir. 86/278/CEE del

cación y registro²³, que tienen que ser cumplidas por los agricultores y ganaderos desde el 1 de enero de 2005; c) el relativo a la salud pública y a cuestiones veterinarias y fitosanitarias²⁴; d) notificación de enfermedades²⁵ ambas aplicables a partir del 1 de enero de 2006; y por último, la e) aplicable a partir de 2007, y que hace referencia al bienestar de los animales²⁶.

En cuanto al grupo segundo de requisitos, los relativos a las buenas condiciones agrarias y medioambientales, son medidas dirigidas en especial a la conservación de los suelos, de su materia orgánica, nivelación y estructura, su defensa contra la erosión y pérdida, y la observancia de un nivel mínimo de mantenimiento y limpieza, desbrozado, etc., y, en fin, evitar el deterioro de los hábitats.

En España en el tema que nos ocupa, se ha dictado el RD 2352/2004, de 23 de diciembre, sobre aplicación de la condicionalidad en relación a las ayudas directas en el marco de la PAC. El Anexo III, que contempla los llamados requisitos legales de gestión, recoge en unas tablas las Directivas y Reglamentos comunitarios, junto a los artículos de los mismos que deben referenciarse a efectos de su obligatoriedad. En un tercer recuadro, en paralelo, se han colocado las normas nacionales que han transpuesto (en el caso de las Directivas) o simplemente han concretado a efectos de su adaptación a las circunstancias específicas españolas, y cómo y dónde deben cumplirse, en el caso de los Reglamentos. Así, por ejemplo, la Directiva 79/409 sobre conservación de las aves silvestres tuvo su transposición en la Ley 4/1989 de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre y en un conjunto de Reales Decretos²⁷.

Consejo de 12 de junio relativa a la protección del medio ambiente, en particular de los suelos en la utilización de lodos de depuradora en agricultura; Dir. 91/676/CEE del Consejo relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados por el agricultor; Dir. 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres.

²³ Entre otros citaremos la Directiva 92/102 relativa a la identificación y registro de animales y el Reglamento CE 1760/2000 del Parlamento Europeo y el Consejo de 17 de julio, que establece un sistema de identificación y registro de animales de especie bovina y relativo al etiquetado de carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno.

²⁴ Entre ellos citamos el Reglamento CE num. 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero por el que se establecen los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria y se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan los procedimientos relativos a la seguridad alimentaria; y el Reglamento CE num. 999/2001 del Parlamento y del Consejo de 22 de mayo por el que se establecen disposiciones de prevención, el control y la erradicación de determinadas encefalopatías espongiformes transmisibles.

²⁵ Entre las disposiciones de este requisito citamos la Directiva 2000/75/CEE del Consejo de 20 de noviembre por la que se aprueban disposiciones específicas relativas a las medidas de lucha y erradicación de la fiebre catarral ovina.

²⁶ Entre las que citamos la Directiva 98/58/CE del Consejo de 20 de julio relativa a la protección de los animales en las explotaciones ganaderas.

²⁷ RD 1095/1989 de 8 de septiembre por el que se declaran las especies objeto de caza y pesca y se establecen normas para su protección. RD 439/1990 de 30 de marzo por el que se regula el Catálogo Nacional de especies amenazadas. Y el RD 1997/1995 de 7 de diciembre por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

Y el artículo 5 del RD 1618/2005, de 30 de diciembre, sobre aplicación del pago único y de otros regímenes directos de ayudas a la agricultura y a la ganadería, vuelve a recordar que todo agricultor que solicite uno o varios de los pagos directos relacionados en el artículo 1, bajo la forma de pago único, en sus distintas modalidades, como pagos acoplados o desacoplados, pagos específicos, pagos adicionales, derechos de retirada, etc., debe cumplir en su explotación los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales establecidos en el Real Decreto 2352/2004, de 23 de diciembre, sobre la aplicación de la condicionalidad en relación con las ayudas directas en el marco de la Política Agrícola Común.

Pero el problema que se nos plantea en España es que todas las competencias sobre agricultura han sido cedidas, por virtud de la descentralización autonómica del Estado Español, a las Comunidades Autónomas, lo que supone que son ellas las encargadas del cumplimiento de estas competencias en materia de gestión, redistribución de las ayudas, vigilancia y control. Luego los órganos competentes de las 17 Comunidades Autónomas en las que se divide el Estado deberán responsabilizarse, cada una en su territorio, de las citadas actuaciones, designando los correspondientes órganos u organismos competentes.

Según el citado Real Decreto marco, serán las Consejerías de Agricultura, Pesca y Alimentación, junto a las de Medio Ambiente, los órganos competentes en materia de dichos controles, por lo que, a su vez, se deberán repartir dichos controles entre ambas.

Como ejemplo citaremos la distribución de funciones a estos fines, por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Navarra. El Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación será el encargado de proporcionar a los agricultores/ganaderos la lista concreta de los requisitos legales de gestión y de las buenas condiciones agrarias medioambientales. Es el propio Consejero de Agricultura el que determinará cada año dichos requisitos, los criterios para valorar su gravedad y el alcance y consecuencias de la persistencia en los incumplimientos.

En cuanto al Departamento de Medio Ambiente, determinará y propondrá al de Agricultura: 1) la relación de los requisitos relacionados con las normas en materia del medio ambiente; 2) los controles y verificaciones de los requisitos legales de gestión; y 3) el establecimiento de requisitos en relación con la conservación de hábitats naturales, de la flora y fauna silvestres, conservación de aves silvestres, protección de las aguas subterráneas contra la contaminación, etc.

Con la importancia y relevancia que en la reforma se le ha dado a estos requisitos, y con las excesivas medidas de control exigidas, podemos mantener con A. MASSOT que "con la condicionalidad se refrenda la cada vez mayor imbricación del conjunto de políticas comunes con la agricultura (salud pública, medio ambiente, protección de los consumidores, mercado interior...) o, si se prefiere, la pérdida del estatuto de monopolio regulador que la PAC durante tanto tiempo ejerció sobre el sector primario"²⁸.

III. EL DESARROLLO RURAL EN LA NUEVA REFORMA DE LA PAC Y SU INFLUJO SOBRE LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS.

Se invoca desde las instancias europeas al desarrollo rural como alternativa a la producción agraria, en un momento en que el mundo agrario ha dejado de ser contemplado como un espacio dedicado exclusivamente al sector primario y la economía agraria va más allá de sus producciones y cultivos, ya que se van considerando como necesarias y posibles otras actividades ligadas al recreo, al ocio, a la protección del medio ambiente natural, a la conservación del patrimonio rural, etc. Hasta hemos leído opiniones acerca de que los campos de golf, de los que España se está llenando, podrían considerarse dentro de las acciones con opción de ayudas al desarrollo rural.

En efecto, como las consecuencias del desacoplamiento revelan, la orientación de las actividades en el mundo rural ya no pasa mayormente por potenciar el sostenimiento de la actividad agroganadera, sino por fomentar la reducción del sector agro económico mediante estas estrategias de desarrollo rural, basadas en la diversificación de las propias actividades económicas. Así, el desarrollo rural se convierte en uno de los ejes fundamentales de las reformas y por ello se ha producido una transferencia creciente de los presupuestos de la PAC hacia actividades rurales no agrícolas.

A nuestro entender esta orientación, que no es tan nueva, descubre fallos y peligros. El papel económico de la explotación como empresa cada día se deprecia más. La política de reforma y mejora de las estructuras agrarias productivas de las explotaciones agrarias se diluye en la de desarrollo rural y las propias ayudas dejan de dedicarse a mejorar la agricultura como actividad económica y se inclinan a potenciar todo el universo que llamamos rural, aliadas con su medio ambiente, sus tradiciones y culturas, su población, la necesidad de integración de su territorio en el mundo urbano, consiguiendo su mismo nivel de vida, sus comodidades y hasta sus defectos y vicios (polución, promoción de la arquitectura del cemento y del asfalto, urbanizaciones mal entendidas que deterioran el medio ambiente natural aún más que las emisiones de humos y del petróleo o las emisiones de ruido de las industrias, etc.). Parece que se quiere poner naftalina a un mundo que tiende a desaparecer o que ya hubiera desaparecido si no se le intentara apuntalar artificialmente.

Dentro de esa línea de acciones dirigidas al desarrollo del mundo rural, se abren dos grandes campos de actuación: el privado, en el cual los protagonistas son los propios agricultores y productores agroganaderos con ayudas personales a sus explotaciones agrícolas o ganaderas ante cambios, inversiones y mejoras que realicen en sus empresas, o a su primera instalación, o a su prejubilación y apoyo

²⁸ Op. cit., p. 19.

a las previsiones para su sustitución en la explotación, etc. Esta primera línea de ayudas se ha mantenido muy por debajo, desde el punto de vista presupuestario, y más bien era complementaria de las ayudas directas a los precios. Se resumen en el paquete de ayudas estructurales típicas iniciadas ya en la década de los setenta y que han ido perdurando y adaptándose al estado de la sociedad rural en cada una de sus reformas.

El segundo campo de acción de estas medidas más o menos horizontales es el que denominamos social o público, más reciente pero no por ello menos importante, en el que la protagonista es la propia sociedad rural a través de sus representantes: o los propios empresarios agroganaderos, o los grupos locales, cooperativas, sats, organizaciones de productores, sindicatos, etc., o sus autoridades administrativas o políticas. Todos ellos van a colaborar y redistribuir o aplicar dichas ayudas comunitarias en múltiples líneas de actuación: desde sus ángulos medioambientales, ayudas a las zonas desfavorecidas y sensibles desde el punto de vista medio ambiental, fomento de la silvicultura, medidas de protección del medio ambiente y de conservación de los recursos naturales, etc., o desde la consideración del territorio y zonas rurales como parte integrante del territorio, que hay que revalorizar a fin de conseguir un desarrollo local y territorial integrado. De ahí los planes de renovación de pueblos, mejora de las infraestructuras, los de conservación del patrimonio rural, los programas colectivos de lucha para evitar la despoblación de zonas rurales, con sus derivaciones correspondientes tales como el fomento de la diversificación de las actividades agrarias, turismo, artesanado, creación de empleos agroalimentarios, mejora y publicidad de la calidad de ciertos productos autóctonos, con el sistema de protección a las denominaciones de origen, apertura de mercados tradicionales al turismo, etc.

Mientras las reformas de la PAC siguen el curso marcado por las presiones internacionales y los intereses de los EEMM, sobre todo de algunos de ellos, han ido ganando importancia en los discursos algunos conceptos cuya relación con las políticas comunes puede resultar algo espuria. Uno de ellos ha sido el de la multifuncionalidad agraria, a la que ya hemos tenido ocasión de referirnos.

La multifuncionalidad es un concepto que ha aparecido frecuentemente alrededor de los debates sobre las reformas de la Política Agraria Común y se ha puesto de moda. Se utiliza, en opinión de algunos autores, para superar la concepción meramente productiva o hasta productivista de alimentos y materias primas de un mundo rural anclado en el continuismo tradicional. Y dichos autores apelan a dos dimensiones más de la actividad agraria: sus funciones ambientales, referidas a la protección del medio ambiente, de los recursos naturales, los ecosistemas y los paisajes agrarios; y sus funciones territoriales, referidas a la importancia de la agricultura y de sus hombres para generar un equilibrio territorial y conservar el tejido socioeconómico de los espacios rurales. No cabe duda de que la agricultura puede cumplir todas estas funciones.

Sin embargo, no todas las actividades que se proponen tienen el mismo peso, sino que son las que giran alrededor del sector terciario las que se consideran más relevantes, y en ese sentido es el turismo el que juega un papel clave.

El turismo había sido considerado en un primer momento como una actividad complementaria de la agricultura, pero su fuerte desarrollo en las últimas décadas, el estancamiento de los precios agrarios y las crisis coyunturales del sector primario; "especialmente en la ganadería"; han propiciado que se convierta en uno de los principales factores de mantenimiento de la población, de incorporación a nuevos puestos de trabajo y, en definitiva, de inversión de nuevos capitales y de reconversión de activos agrarios.

A medida que ello se hace evidente y que, además, las zonas rurales empiezan a competir entre ellas para atraer turistas a su territorio, la preservación de los paisajes y los valores medioambientales se convierte en una prioridad, así como el dotar al campo de alojamientos, de una oferta gastronómica adecuada y de actividades recreativas para los visitantes. Las repercusiones del proceso generan tres tendencias a la vez.

La primera pregonada que España necesita un modelo que refleje una agricultura bien cuidada a través de técnicas avanzadas, con tierras cultivadas, con pueblos y zonas rurales integradas en el territorio y sostenibles medioambiental y económicamente. Todo ello representa una contribución positiva para los valores paisajísticos, la protección de los ecosistemas y la calidad ambiental, y garantiza la continuidad de los ciudadanos en el territorio. Pero dado que la agricultura presenta una baja rentabilidad como actividad y que las subvenciones se cuestionan, ¿cómo conservar esa triple función económica, ambiental e integradora del territorio?

Para otros, el carácter multifuncional de la agricultura la hace merecedora de un apoyo social, además del apoyo económico directo. Y según una tercera posición, la multifuncionalidad no es más que un argumento más o menos hueco para perpetuar las subvenciones, sean de una clase o de otra, que en definitiva acaban también distorsionando los mercados internacionales o dificultan el desarrollo de los países terceros por la vía del comercio agrícola.

En cualquier caso, se diría que todo este nuevo paquete de medidas puesto en marcha por la PAC resuelve la discusión a favor de los más críticos, ya que no parece que las mismas vayan a aportar soluciones en la línea de la conservación y mejora de las producciones, de los mercados agrarios y, en definitiva, de las actividades económicas agrarias, en la vía de mejora del nivel de vida de los empresarios agrícolas y del mundo que se dedica a la agricultura.

IV. CRÍTICA A LAS ORIENTACIONES DE LA NUEVA REFORMA DE LA PAC.

Es difícil y aventurado entrar a valorar el contenido de la revisión de la PAC, a medio camino de la anterior reforma de la Agenda 2000, muy incipiente aún su aplicación en España, y que, como hemos visto, ha gozado de un periodo transitorio bastante largo en nuestra Península. No obstante y siguiendo algunas opiniones que trasladamos de expertos de distintas Comunidades Autónomas, es posible destacar, primero, algunos aspectos que en principio nos parecen positivos pasando, en segundo término, a valorar todo lo que a nuestro modo de ver o de ciertos políticos y agraristas será a corto o a largo plazo bastante negativo, no sólo para la agricultura española, sino también para el futuro de la misma PAC.

1. El concepto de ayuda disociada de la producción permitirá simplificar la gestión de las primas y reforzará la posición negociadora de la UE en la OMC, así como la disciplina financiera llevará a la Comunidad a la estabilidad de los gastos agrícolas, aunque este principio, como veremos, tiene una cara muy negativa.

2. También es positivo que se siga ayudando a la agricultura de los 25 y que a través del sistema de modulación se haga un trasvase de fondos para nutrir los planes y medidas potenciadoras del desarrollo rural, que siempre ha sido tradicionalmente "el patito feo" de los presupuestos de la PAC, lo que supone a la larga reequilibrar las ayudas a favor de las pequeñas explotaciones, muchas de las cuales estarán exentas de la reducción por modulación (entre otras cosas, porque no lleguen a esos 5.000 € exentos).

3. Se valora positivamente que la reforma reconozca el carácter multifuncional de la agricultura (aunque después de leer el nuevo Reglamento de Ayudas al desarrollo rural, hemos de decir que no se pone tanto énfasis como en el anterior) y en especial que los agricultores reciban pagos y subvenciones no solamente por suministrar alimentos a la sociedad, sino también en compensación por toda una serie de servicios que no son valorados por el mercado (seguridad alimentaria, protección del medio ambiente y de los animales, conservación del territorio, apoyo al ocio ciudadano, prestación de servicios varios, etc.).

4. En España se pretende utilizar el 10% del componente de los límites máximos nacionales indicados en el art. 41 (tal y como lo dispone el art. 69) para realinear pagos adicionales a fin de proteger ciertas zonas desfavorecidas que serán desalojadas por los nuevos adheridos del objetivo 1º, no porque hayan alcanzado el PIB superior al 75%, sino porque por el efecto estadístico se reducirá de hecho el PIB medio *per capita* y ciertas zonas se verán obligadas a dejar dicho objetivo, con la consiguiente reducción de sus ayudas a través de los fondos de cohesión, por lo que ello supondrá una reducción en sus rentas y en su nivel de vida.

5. También los recursos derivados de la modulación se pretende que se destinen a los propios agricultores de rentas más bajas y de zonas más afectadas por estas reformas, a fin de facilitarles su adaptación a la reforma.

Pero sinceramente pensamos que lo negativo supera con creces a lo positivo.

6. El hecho de que la ayuda única por explotación se conceda teniendo como referencia los pagos directos históricos puede provocar el abandono de cultivos en zonas en las que sea más rentable la retirada y también el desplazamiento de unos cultivos por otros. Además, el hecho de conceder las subvenciones teniendo en cuenta los pagos de campañas anteriores perpetúa la actual distribución de las ayudas directas. Esto es, prolonga el dilema que ha vivido la PAC desde sus orígenes: aquellas agriculturas productivistas, industriales y menos multifuncionales se benefician del 80% de las ayudas mientras que las agriculturas más familiares y multifuncionales sólo reciben el 20% del total de las ayudas.

7. Como advierten varios comentaristas²⁹ el sistema de disociación parcial, que es el adoptado por España, puede crear graves problemas, al poder comportar importantes distorsiones en los mercados, sobre todo a largo plazo, "cuando la libertad de producción imponga su ley y los montantes de apoyo no se correspondan con las producciones que los justificaron, con la consecuente competencia desleal respecto a los agricultores especializados en idénticos productos con niveles de apoyo inferiores"³⁰.

8. Una de las situaciones negativas que se pueden prever es la de la deslegitimación social que siempre acompaña a los sistemas de apoyo que cristalizan los desequilibrios y no responden más que a parámetros productivistas, y ello ante los otros 15 EEMM que gozaran de un modelo de apoyo diferente (ayudas a la hectárea). El hecho de que cada EM elija un modelo de ayuda diferente (disociación total o parcial, regionalización de las ayudas o estatal, modelos de aplicación híbrida regionales que combinan la disociación parcial con la redistribución de una parte o del total de las ayudas disociadas, ayudas por referencia histórica o por hectárea o superficie, etc.) supone que a largo plazo va a ser imposible llegar a un modelo de apoyo común a la agricultura Europea. Y el hecho, tal y como se advierte en el momento actual, es que a medida que los EEMM concretan las modalidades de aplicación de la nueva PAC, el puzzle que va apareciendo no augura un plácido futuro³¹.

9. A su vez, la circunstancia de que los recortes en las ayudas directas se dediquen al desarrollo rural no favorece al agricultor como productor ni a la agricultura, porque no todas las medidas de desarrollo rural tienen al agricultor como beneficiario directo. Un famoso político español, Presidente de una de las Comunidades Autónomas más agrícolas y que más va a sufrir con las reducciones de las ayudas directas³², afirma que dichas ayudas por no producir (se refiere a las

²⁹ Entre ellos A. MASSOT, cit., p. 22.

³⁰ Op. cit., p. 21.

³¹ Ésa es también la opinión de A. MASSOT, en op. cit., p. 22.

³² Nos referimos al señor Juan Carlos Rodríguez Ibarra, Presidente de la Junta de Extremadura. Discurso pronunciado en la inauguración del Congreso Internacional sobre PAC celebrado en Cáceres en noviembre de 2004.

totalmente desacopladas de la producción) generarían el enfrentamiento entre las clases medias y el sector agrario por subvencionar una agricultura que no existe. Y añadió: “nosotros somos agricultores y el agricultor produce alimentos”. Y con gran énfasis tachó esta reforma “como la más radical desde el año 1962, porque —dijo— ni es política, ni es reforma, ni es comunitaria”.

10. Ya hemos criticado las reducciones lineales que se van a aplicar en esta reforma sobre los ya posiblemente reducidos (las referencias históricas son de los años 2000, 2001 y 2002, en los que ya habían sufrido recortes las ayudas) ingresos por pagos directos de los agricultores. Existen grandes diferencias entre Estados, zonas dentro de los EEMM, y entre los propios empresarios agrarios, a tiempo completo, verdaderos profesionales que viven de la agricultura, y los a tiempo parcial, que mantienen sus campos trabajados a fin de cobrar las ayudas. Estas situaciones van incrementándose. Podría haberse diferenciado por zonas, o por tipos de actividad, o por cantidad de superficie cultivada, afectando a las ayudas tan sólo un determinado número de hectáreas por explotación, etc.

11. Otra de las críticas muy generalizada es la contradicción existente en la reforma, y en general en la propia PAC, de predicar un mercado cada vez más liberalizado frente a países terceros, mientras que a la producción comunitaria cada día se le ponen más trabas, requisitos, controles, que inciden en aumentos desmesurados de costes que los productores tienen lógicamente que repercutir en sus productos, perdiendo los mismos competitividad, frente a los países que venden sus productos en los mercados europeos, producidos con jornales infinitamente más baratos, sin casi problemas de pagos de seguridad social, sin controles medioambientales o de seguridad alimentaria, etc. Por lo que dichas producciones lógicamente hundirían los precios de los mercados agrarios.

12. Una queja, a nuestro modo de ver muy razonable, es el considerable aumento de obligaciones y controles que recoge el vigente Reglamento que comentamos. Así, el Reglamento 796/2004³³ es un manual de controles y de imposición de cien subterfugios a fin de reducir las ayudas sea como sea. El Considerando primero es ejemplo de esta orientación intervencionista al describir el principio de condicionalidad de las ayudas de forma negativa, al afirmar que el citado Reglamento 1782/2003 establece un principio según el cual se aplicarán reducciones o exclusiones a los pagos directos a los agricultores que no cumplan una serie de requisitos en materia de salud pública, zoonosis y fitosanidad, medio ambiente

³³ Reglamento 796/2004 de la Comisión para la aplicación de la condicionalidad, la modulación y el sistema integrado de gestión en el Reglamento CE num. 1782/2003 del Consejo: es un reglamento intervencionista, que por desgracia nos recuerda a ciertas leyes de regímenes dictatoriales, en las que siempre los ciudadanos eran sospechosos a priori de la inobservancia de los mandatos legales. Así, en el citado Reglamento la palabra “control” aparece prácticamente en todos sus artículos (cumplimiento de las obligaciones, de los sistemas de registro, y control de los agricultores, del registro de superficies, etc.).

y bienestar animal (principio de condicionalidad). Si contamos dichos requisitos y condicionantes que los agricultores están obligados a observar, llegaríamos a más de cien. Situación que es casi imposible de controlar y de gestionar por las autoridades competentes.

13. Como última crítica, diremos que la propia sociedad rural francesa se ha quejado —a través de sus organizaciones regionales de la FNSEA— de que “la norma considera a los agricultores como culpables a priori y para la que hará falta más controladores que agricultores”. También se quejan de la proliferación y confusión de muchas de las prescripciones reglamentarias, por lo que exigen normas concretas, sencillas y claras. Otra cuestión que denuncian es la cantidad de posibilidades que se dejan en manos de las administraciones respectivas en relación a la aplicación de sanciones, sin casi posibilidad de defensa del agricultor que se ve sancionado, pidiendo la necesidad de crear un sistema de arbitraje independiente.

V. INTRODUCCIÓN AL PAGO ÚNICO POR EXPLOTACIÓN Y SUS PRINCIPIOS GENERALES.

El pasado 20 de diciembre de 2004 —dentro del proceso de implantación y aplicación progresiva de la última reforma de la Política Agrícola Común (PAC), verificada en 2003 mediante la aprobación del Reglamento (CE) 1782/2003³⁴ del Consejo, de 29 de septiembre, denominado Reglamento marco u horizontal— el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) planteó ante las Comunidades Autónomas (CCAA) y los sectores afectados el modelo de desarrollo y aplicación en España de la Reforma de la PAC³⁵.

Se apuesta por aplicar aquellos principios generales que en mayor medida puedan facilitar la no distorsión del vigente modelo de política agraria español. Entre ellos se cita el fomento del desarrollo rural, la viabilidad de la agricultura familiar, la vertebración del territorio, el mantenimiento de la actividad y las rentas agrarias al máximo nivel posible, la competitividad y la orientación de la agricultura hacia

³⁴ Por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican determinados Reglamentos. Según DE LA CUESTA SÁENZ, este Reglamento es sin duda la «columna vertebral de la PAC», no es un Reglamento cualquiera, y no encierra una simple revisión a medio término de la PAC, sino una modificación muy profunda, por más que ya hace tiempo anunciada (“Las nuevas orientaciones normativas de la reforma de la PAC”, en *Las nuevas orientaciones normativas de la PAC y de la legislación agraria nacional*, Gobierno de La Rioja, 2005, p. 29).

³⁵ Vid. el Documento de la Secretaría General de Agricultura y Alimentación titulado “El modelo de desarrollo y aplicación de la reforma de la PAC en España”, MAPA, Madrid, 20 de octubre de 2004.

el mercado, el fomento de una agricultura sostenible y respetuosa con el medio ambiente, así como los principios de calidad y seguridad alimentaria.

Como elemento clave de la reforma de la PAC 2003 se señala el establecimiento de una *ayuda única por explotación*, independiente de la producción y por tanto *desacoplada* de la misma, pero vinculada al cumplimiento de determinados requisitos de "condicionalidad": se trata de lo que el Reglamento 1782/2003 denomina como "*Régimen de pago único*" (RPU) y regula en su Título III. Dicho régimen ha sido desarrollado por el Reglamento (CE) 795/2004³⁶, de 21 de abril, de la Comisión, así como por el Reglamento (CE) 796/2004³⁷, de 21 de abril, de la Comisión sobre la condicionalidad, la modulación y el sistema integrado de gestión y control.

DE LA CUESTA SÁENZ señala que este pago único responde a la idea del *desacoplamiento* de los pagos que se apuntaba ya en la reforma Mc. Sharry de 1992, como método de hacer que tales pagos sean neutrales respecto de las producciones, y no sólo no puedan ser tildados de productivistas, sino que permitan que prime la eficiencia en orden a configurar la actividad agraria³⁸.

Esta "ayuda desacoplada de la producción" supone un mecanismo para compensar las rentas de los agricultores y para que éstos produzcan exclusivamente en función de las alternativas y opciones del mercado. El MAPA reconoce, no obstante, que su aplicación puede entrañar el riesgo de abandono de la actividad agraria y de deslocalización de producciones en zonas muy importantes del territorio español, riesgo que parece aumentar en nuestro modelo agrícola si se tiene en cuenta el elevado número de agricultores a tiempo parcial con ingresos no agrarios y el paulatino envejecimiento de una parte importante de la población agraria.

Por lo que afecta a España, el eje principal de dicho modelo se basa en intentar mantener las ayudas con el mayor porcentaje posible de acoplamiento que permita la normativa comunitaria en los sectores afectados por la reforma (anexo VI del R. 1782/2003), con el fin de lograr el mantenimiento de la actividad. También se inclina por distribuir las ayudas desacopladas en función de las referencias históricas de cada agricultor y ganadero.

Por otra parte, y en relación con la aplicación del art. 69 del R. 1782/2003, se pretende establecer un programa nacional, a partir de una retención de las ayudas del pago único, con el fin de mantener y apoyar a las explotaciones más vulnerables de la reforma. En cuanto a las características de dicho programa, las condicio-

³⁶ Que establece disposiciones de aplicación del régimen de pago único previsto en el Reglamento (CE) n.º 1782/2003 del Consejo. Ha sido a su vez modificado en varias ocasiones por los Reglamentos (CE) 1974/2004, de 29 de octubre; 394/2005, de 8 de marzo; 606/2005, de 19 de abril; 1085/2005, de 8 de julio; y 1701/2005, de 18 de octubre.

³⁷ Modificado después por los Reglamentos (CE) 239/2005, de 11 de febrero; y 436/2005, de 17 de marzo.

³⁸ "Las nuevas orientaciones normativas de la reforma de la PAC", en *Las nuevas orientaciones normativas de la PAC y de la legislación agraria nacional*, Gobierno de La Rioja, 2005, pp. 31 y 32.

nes de los perceptores y las explotaciones, los instrumentos y la participación de las CCAA, se estudiarían durante el primer semestre de 2005.

Respecto a la creación de la Reserva nacional de derechos (prevista en el art. 42 del R. 1782/2003), se opta por la gestión regional de la misma con el fin de asignar dichos derechos a nuevos agricultores y a agricultores en zonas sujetas a programas de reestructuración o de desarrollo.

En cuanto a la posibilidad de transferencia de derechos de ayuda entre agricultores, se parte del principio de no limitación de su tráfico jurídico dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma donde se originen, si bien tales CCAA podrán fijar criterios restrictivos objetivos o limitaciones cuantitativas globales para la utilización de los derechos fuera del ámbito territorial de las mismas. También se establecen los diversos porcentajes de retención de derechos para el caso de distintas modalidades de compraventa de los mismos.

En términos temporales, el inicio de la aplicación efectiva de este sistema de ayudas comunitarias en régimen de pago único se ha retrasado un año para España, hasta el 1 de enero de 2006, en base a una de las opciones reguladas en el Reglamento 1782/2003, y pese a estar previsto su inicio con carácter general para enero de 2005. Así pues, el año 2005 se planteó como un periodo transitorio hacia el nuevo sistema de ayudas, así como de preparación de los agricultores y Administraciones públicas, periodo que debía haber servido para ajustar en la medida de lo posible el nuevo régimen de pagos de la PAC a las especiales características de la agricultura española, a la particular organización administrativa territorial del Estado y al sistema jurídico interno.

Concretamente, el calendario propuesto por el MAPA para la progresiva aplicación en España del pago único durante el año 2005 ha sido el siguiente: febrero: RD de identificación de agricultores; marzo: envío a los agricultores del importe de referencia y las hectáreas y animales determinados; julio: recepción de alegaciones a los datos comunicados; noviembre: RD de derechos de pago único y su regulación; diciembre: establecimiento provisional de los derechos de ayuda de pago único.

En cuanto a otras fechas de interés para la aplicación del nuevo sistema de ayudas, previstas en los arts. 34 del R. 1782/2003 y 12 del R. 795/2004: remisión a los agricultores del impreso con los datos sobre importes de referencia y hectáreas: antes del 15 de abril de 2006; solicitud del régimen de pago único por los agricultores: antes del 15 de mayo de 2006; determinación definitiva por la Administración de los derechos de ayuda: antes del 15 de agosto de 2006; notificación del pago de las ayudas correspondientes al primer año: antes del 31 de diciembre de 2006.

En cumplimiento del citado calendario, el 15 de abril de 2005 se aprobó la Orden APA/1171/2005, sobre actualización de datos e identificación de agricultores para la aplicación del régimen de pago único³⁹, y finalmente, el 30 de diciembre

³⁹ BOE n.º 104, de 2 de mayo de 2005.

de 2005 han sido aprobados por el MAPA dos disposiciones reglamentarias que se encargan de dar cauce legal a la aplicación del régimen de pago único en España. Se trata del RD 1617/2005, que regula la concesión de derechos a los agricultores dentro del régimen de pago único, y del RD 1618/2005, sobre la aplicación del régimen de pago único y otros regímenes de ayuda directa a la agricultura y a la ganadería⁴⁰.

VI. ARTICULACIÓN JURÍDICA DEL RÉGIMEN DE PAGO ÚNICO: LOS LLAMADOS “DERECHOS DE AYUDA”.

1. Configuración de los derechos de ayuda dentro del régimen de pago único. Naturaleza jurídica.

El art.1 del RD 1617/2005 dispone que su objeto es establecer “normas básicas para la aplicación en España, a partir del 1 de enero de 2006, del ‘Régimen de Pago Único’, establecido en el Reglamento (CE) núm. 1782/2003”.

Según el art. 2 del RD 1617/2005, por “Régimen de pago único” se entiende la ayuda a la renta para los agricultores recogida en el artículo 1 del Reglamento (CE) núm. 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, y que engloba las ayudas recogidas en el Anexo I de este Real Decreto. Y en virtud del art. 6.1 del mismo RD 1617/2005 por “derechos de ayuda” se entenderá cada una de las fracciones que resultan de dividir los importes de referencia de los que un agricultor debe ser titular durante el período de referencia para poder acceder al régimen de pago único, entre la media trienal de hectáreas que generaron dichos importes. Por su parte, el art. 2.q) del RD 1618/2005 habla de “Pago desacoplado” al referirse a la ayuda a la renta del régimen del pago único no subordinada a la producción de ningún producto específico.

En el régimen de pago único, donde la regla general consiste en que la ayuda se vincula a la superficie de cada explotación agrícola y no ya a la producción que pudiera generarse en la misma, podemos encontrar tres sistemas para la determinación de los denominados *derechos de ayuda* que son los que permiten cobrar el pago único:

a) Según el sistema general, a cada agricultor afectado por la reforma se le asignará “un derecho de ayuda por hectárea”. El valor de este derecho de ayuda se calcula dividiendo el llamado *importe de referencia*⁴¹ por el *número medio trienal*

⁴⁰ BOE n.º 313, de 31 de diciembre de 2005.

⁴¹ Dicho importe, según el art. 37 del R. 1782/2003, consiste en la media trienal del conjunto de importes totales de pagos recibidos por el agricultor en el periodo de referencia y en base a un régimen de ayudas del Anexo VI. Y para el caso de agricultores que iniciaron su actividad durante el periodo de referencia, la media se basará en los pagos recibidos el año o años en que sí ejercieron la actividad agraria.

de hectáreas que durante el periodo de referencia (es decir, los años 2000, 2001 y 2002) hayan dado lugar a alguno de los pagos directos del Anexo VI del R. 1782/2003⁴². El número total de derechos de ayuda por explotación será igual a la media de hectáreas que generaron ayudas directas desde 2000 a 2002. El RD 1617/2005 denomina a éstos como “*derechos de ayuda normales*” (art. 11.2) y los define como aquellos que obtendrán los agricultores/ganaderos que obtuvieron pagos directos en el período de referencia por algún régimen de ayuda en el cual sea necesario declarar superficies en su solicitud de ayuda (Anexo II, apartado 1.a).

b) Para el caso de agricultores que han recibido ayudas por retirar tierras de la producción durante el periodo de referencia (vid. art. 53 del R. 1782/2003), los derechos de ayuda se determinarán de forma separada al resto de derechos, si bien el sistema de cálculo es igual: se divide la cifra media de los importes percibidos en concepto de dichas ayudas por retirada por la cifra media de hectáreas retiradas de la producción. El número final de derechos de ayuda es igual a dicha cifra media de hectáreas retiradas. El RD 1617/2005 los denomina “*derechos de retirada de tierras*” (art. 11.2) o también “*derechos de ayuda por retirada de tierras de la producción*” (Anexo II, apartado 1.c), haciendo alusión a aquellos que obtendrán los agricultores/ganaderos que en el período de referencia estuvieron obligados a retirar de la producción una parte de las tierras de su explotación.

c) Y todavía en el Reglamento horizontal se prevé dos casos especiales de determinación de los derechos de ayuda para aquellos que, habiendo recibido ayudas por bovino macho, vaca nodriza, ovino y caprino, no posean hectáreas o aquellos a quienes el derecho de ayuda por hectárea suponga un importe superior a 5.000 € (arts. 47 y 48). Respectivamente, el valor del derecho de ayuda será igual a la cifra media de los pagos directos recibidos en el periodo de referencia, o bien se designará un derecho de ayuda por cada 5.000 € o fracción de dicha cifra media de pagos directos. El RD 1617/2005 considera éstos como “*derechos especiales*” (arts. 11.4 y 6.2) o “*derechos de ayuda especiales*” (Anexo II, apartado 1.b): los obtendrán los agricultores/ganaderos que obtuvieron pagos directos en el período de referencia única y exclusivamente por alguno de los regímenes de ayuda que se citan en el artículo 47 del R. 1782/2003.

Sobre la naturaleza jurídica del derecho a pago único, en opinión de VIEIRA JIMÉNEZ-ONTIVEROS, parece obvio que estamos ante un derecho personal, aunque no es menos cierto que el ejercicio del derecho va a ser real, sobre una finca. Podemos estar, pues, ante un derecho *ob rem*, ya que el ejercicio del derecho a pago único exige la condición de propietario o poseedor de un terreno elegible.

⁴² En el Anexo VI se incluye la lista de productos que recibieron pagos directos y que ahora se reconvierten en un pago único por explotación: cultivos herbáceos, forrajes desecados, fécula de patata, leguminosas de grano, arroz, semillas, carne de vacuno, ovino y caprino, leche y productos lácteos. A estos sectores se unieron el lúpulo y, a partir de abril de 2004, ciertos cultivos mediterráneos como el aceite de oliva, el tabaco y el algodón.

De todas formas, reconoce la dificultad para determinar estrictamente la naturaleza del derecho, dentro de la generalidad de su carácter personal⁴³.

Por otra parte, en la doctrina italiana, GERMANÒ sostiene la idea de que el pago único es un “privilegio” que la Comunidad reconoce a algunos sujetos y no a todos, condicionándolo al respeto de ciertas reglas dirigidas a satisfacer intereses *distintos* de los propios del mercado y que tienen poco que ver con la eficiencia técnica de una actividad económica que debería, por contra, tener como objetivo la introducción de sus productos en un mercado competitivo. Recuerda que los privilegios, ventajas y premios de la economía dirigista vienen denominándose “bienes inmateriales”, expresión de una riqueza artificial que el Estado concede gratuitamente a algunos sujetos económicos, de los que se puede disfrutar incluso a través de su cesión con o sin la explotación a la que estaban unidos en el momento de la concesión originaria. Tales nuevas formas de riqueza inmaterial derivan de la actividad reglamentaria efectuada por el Ordenamiento para tutelar un interés público, que en el sistema del régimen de pago único es el mantenimiento de la agricultura de un país mediante el reconocimiento de una ayuda a la renta a aquellos que trabajan en el campo⁴⁴.

GERMANÒ distingue dos situaciones distintas: la posición de los “nuevos” agricultores (admitidos a través de la reserva nacional), y la posición de los “viejos” agricultores (que recibieron pagos en el periodo histórico de referencia). En el primer supuesto, el pago asignado, previa solicitud, a los nuevos agricultores, seguramente asume la forma de una *concesión administrativa*, sujeta a revocación en caso de que no se satisfagan los requisitos de admisibilidad. La posición jurídica subjetiva de ventaja que este agricultor posee frente al Estado no puede asumir la naturaleza de “derecho” subjetivo al pago único: no es sino un *interés legítimo* a obtener gratuitamente, mediante un procedimiento administrativo formal, la concesión de la ayuda por parte de dicha entidad pública⁴⁵. En el caso de los agricultores históricos, considera que el pago único es una especie de “crédito” contra la Administración pública, consistente en una prestación anual de duración limitada y de un *quantum* incierto tanto al principio como en los años sucesivos, y además una prestación pecuniaria que será pagada dependiendo de si el “acreedor” es respetuoso con las obligaciones de la condicionalidad, y de si el “deudor” dispone de dinero suficiente. Si de esta relación entre la Administración pública

⁴³ “El derecho a pago único”, *Revista de derecho agrario y alimentario*, n.º 45, enero-abril 2005, pp. 97 y 98.

⁴⁴ Vid. GERMANÒ, A.: “Il disaccoppiamento e il premio unico aziendale”, en *Il nuovo diritto agrario comunitario. Riforma della politica agricola comune. Allargamento dell'unione europea e costituzione europea. Diritto alimentare e vincoli internazionale* (Coord. CASADEI y SGARBANI), IDAIC, Giuffrè Ed., Milán, 2005, pp. 30 a 32.

⁴⁵ “Il disaccoppiamento e il premio unico aziendale”, en *Il nuovo diritto agrario comunitario. Riforma della politica agricola comune. Allargamento dell'unione europea e costituzione europea. Diritto alimentare e vincoli internazionale*, op. cit., p. 33.

y el beneficiario se pusiera en evidencia la patrimonialidad de la dación por parte de aquella, estaríamos tentados en seguida a calificar la prestación administrativa como *obligación* y, por tanto, a definir como *derecho subjetivo* la otra parte de la relación⁴⁶. Sin embargo, concluye que, en la fase de determinación de la existencia de los agricultores históricos, de la presencia de hectáreas admisibles y del cálculo de los pagos disfrutados en el periodo de referencia, la innegable situación subjetiva de ventaja que el Ordenamiento atribuye a los agricultores históricos debe ser calificada no ya como *derecho subjetivo*, sino como *interés legítimo al pago único*, cuyo preciso contenido no es expresión de una rígida predeterminación *a priori*, sino que queda a la discrecionalidad de la autoridad pública. Ello se confirma en el mismo Reglamento (1782/2003 se entiende) que, en su art. 24, prevé la “revocación” del pago cuando se incumplan las condiciones de admisibilidad. La utilización del término “revocación” lleva a pensar en una situación de ventaja diferente a la situación “perfecta” del derecho subjetivo, cuyos requisitos constitutivos son fijados *ex ante* de modo cierto y permanecen indiferentes a las vicisitudes subjetivas del titular. En cambio, el hecho del tráfico jurídico del pago único con posterioridad a su ingreso en el patrimonio del acreedor lo convierte en un “bien” patrimonial y reconoce a su titular un verdadero y propio *derecho subjetivo* sobre el mismo. La situación jurídica de ventaja que tanto los agricultores históricos como los nuevos tienen tras la resolución administrativa de determinación/concesión, es una situación de ventaja activa, pues consiste en un instrumento de pago, de carácter mediato respecto de la ahora sí necesaria obligación de la Administración de satisfacer el crédito reconocido o concedido, y de carácter inmediato respecto al “bien-pago” como sucede en todos los otros supuestos de derechos reales⁴⁷.

2. Procedimiento para el establecimiento de los derechos de ayuda.

Se regula de manera más extensa en el R. 795/2004 (art. 12), y de su lectura se deduce la presencia de un procedimiento con dos fases diferenciadas.

La primera fase contempla el *establecimiento provisional de los derechos de ayuda*. En la misma poseen una gran relevancia los plazos de actuación previstos por la normativa, pues con ellos se insta a los Estados miembros a prepararse con antelación a la aplicación del RPU y ejecutar las previsiones necesarias a dicho fin.

Así pues, a partir del año civil anterior al primer año de aplicación del RPU, *los Estados podrán proceder a*: a) identificar a los agricultores con derecho a la ayuda en base al art. 33 del R. 1782/2003; b) establecer provisionalmente los importes de referencia y el número de hectáreas, a los efectos del cálculo de los

⁴⁶ “Il disaccoppiamento e il premio unico aziendale”, op. cit., pp. 36 y 37.

⁴⁷ Op. cit., pp. 41 y 42.

derechos de ayuda; c) verificar de forma preliminar la condición de agricultor del solicitante⁴⁸.

Una vez identificados los agricultores y explotaciones subvencionables, para el establecimiento provisional de derechos de ayuda, los Estados enviarán a los eventuales perceptores, antes del 15 de abril del primer año de aplicación del RPU, un impreso de solicitud donde conste el importe de referencia, el número de hectáreas y el número y valor de derechos de ayuda que le corresponden. Recibido el impreso, los interesados deberán presentar su solicitud para el establecimiento de derechos antes de la fecha indicada.

En el caso de España, el RD 1617/2005 prevé que en el año 2006 se asignarán derechos provisionales a los agricultores que hayan sido identificados mediante la Orden APA/1171/2005, de 15 de abril, sobre actualización de datos e identificación de agricultores para la aplicación del régimen de pago único. Aquellos agricultores que estén en desacuerdo con los datos correspondientes a los derechos provisionales que se les comuniquen podrán presentar, ante la autoridad competente⁴⁹, hasta la fecha límite de presentación de la solicitud única, alegaciones y, al menos, la información contenida en el anexo VI, mediante la que se justifique los motivos para un nuevo cálculo de los derechos de ayuda (art. 6.3). A tal fin, las Comunidades Autónomas comunicarán a los agricultores identificados, un mes antes de la fecha límite para la presentación de la solicitud de admisión al régimen de pago único, por cualquiera de las formas posibles que permitan a los mismos el conocimiento de sus propios datos, una solicitud de admisión al régimen de pago único que contenga al menos la siguiente información: a) el importe de referencia; b) el número de hectáreas; c) el número y valor de los derechos de ayuda provisionales (art. 4.2).

En todo caso, son constantes las remisiones en bloque del propio RD 1617/2005⁵⁰ a la regulación de la legislación comunitaria por cuanto se refiere al cálculo del importe de referencia provisional (artículos 37, 40, 42, 53 y 62, anexos VII y IV del R. 1782/2003), a las limitaciones y reducciones que afectan a dichos importes de referencia (artículos 41 y 42 del R. 1782/2003), al cálculo de los derechos de ayuda de pago único provisionales (remisión al R. 1782/2003 y al R. 795/2004).

La segunda fase comprende el *establecimiento definitivo de los derechos de ayuda*, y se llevará a cabo mediante la presentación, antes del 15 de mayo del

⁴⁸ Se entiende por «agricultor» en el art. 2.a) del R. 1782/2003, «toda persona física o jurídica o todo grupo de personas físicas o jurídicas, independientemente del régimen jurídico que otorgue la legislación nacional al grupo y a sus miembros, cuya explotación esté situada en el territorio de la Comunidad y que ejerza una actividad agraria».

⁴⁹ Autoridad competente: los órganos competentes de las Comunidades Autónomas para la tramitación, resolución y pago de las ayudas a que se refiere este Real Decreto (art. 2.b) del RD 1617/2005 y (art. 2.a) del RD 1618/2005. En caso de que un agricultor haya recibido pagos por las ayudas del Anexo VI del R. 1782/2003 en varias Comunidades Autónomas, se entenderá como Comunidad Autónoma competente aquella en que la suma de los importes de referencia tenga un valor mayor (art. 11.2 de la Orden APA/1171/2005).

⁵⁰ Vid. art. 5, apartados 1, 2 y 4.

primer año de aplicación del RPU, de una solicitud del régimen de pago único. En cualquier caso, los derechos de ayuda definitivos se establecerán como muy tarde el 15 de agosto del primer año de aplicación del RPU. En casos especiales, el Estado podrá hacer coincidir la fecha de establecimiento definitivo con la de notificación del pago de los derechos de ayuda, sin sobrepasar el 31 de diciembre de ese primer año.

La normativa comunitaria también permite eludir la fase previa de fijación provisional de los derechos de ayuda (vid. el art. 34, apartados 1 y 2 del R. 1782/2003). El Estado enviará directamente el impreso de solicitud con los datos de la ayuda y el interesado deberá presentar su solicitud de pago único, todo ello en el mismo primer año de aplicación del nuevo sistema y antes del 15 de mayo.

El RD 1617/2005 (art. 6.4) contempla la asignación de derechos definitivos, a más tardar el 15 de agosto de 2006, en beneficio de:

a) Los agricultores que teniendo asignados derechos provisionales hayan presentado una solicitud de admisión al régimen.

b) Los agricultores que no hayan recibido notificación de asignación y los que se encuentran englobados en el artículo 4.1.b) de este Real Decreto⁵¹, que hayan presentado alegaciones o, en su caso, la solicitud de admisión al régimen de ayuda para dicha asignación de derechos.

c) Los agricultores que soliciten derechos a la reserva nacional por encontrarse en algunas de las situaciones descritas en el artículo 9 de este Real Decreto y cumplan las condiciones para la asignación.

Salvo causas de fuerza mayor o circunstancias excepcionales incluidas en el artículo 7 de la Orden APA/1171/2005, no se concederán derechos definitivos de ayuda si no se solicita la admisión al régimen de pago único (art. 4.6 del RD 1617/2005). En todo caso, dichas circunstancias excepcionales o fuerza mayor, de haber perjudicado la producción, pueden llevar a aplicar un periodo de referencia distinto al ordinario a efectos del cálculo de los importes de referencia⁵².

⁵¹ Art. 4.1.b: Agricultores que, no estando identificados según la Orden APA/1171/2005 de 15 de abril, reciban una explotación o parte de ella de un agricultor de los señalados en el párrafo a).

⁵² Vid. art. 40 del R. 1782/2003. En esa línea, el art. 7 de la Orden APA/1171/2005 dispone que los agricultores cuya producción, durante el periodo de referencia, se haya visto afectada por casos de fuerza mayor o circunstancias excepcionales, ocurridos antes del citado periodo o durante el mismo, tendrán derecho a que se calcule el importe de referencia y el número de hectáreas que les corresponden, en función de los años del periodo de referencia no afectados por estos acontecimientos. En el supuesto de que la totalidad del periodo de referencia se haya visto afectado, se le aplicará como periodo de referencia el comprendido entre 1997 y 1999. También se aplicará a los agricultores que han dejado de percibir pagos directos durante el periodo de referencia como consecuencia de haber estado sujetos a compromisos medioambientales. Se considerarán casos de fuerza mayor o circunstancias excepcionales, los siguientes: a) fallecimiento del agricultor o desaparición del mismo; b) incapacidad laboral de larga duración del agricultor; c) catástrofe natural grave que haya afectado seriamente las tierras agrarias de la explotación; d) destrucción accidental de los locales ganaderos de la explotación o pérdida accidental de los animales; e) epizootia que haya afectado a una parte o la totalidad del ganado del agricultor; f) sacrificio obligatorio objeto de un programa de erradicación de enfermedades de los animales.

3. Pago o liquidación de los derechos de ayuda.

La finalidad última y evidente de la determinación del número concreto de “derechos de ayuda” que corresponde a cada agricultor y explotación en el nuevo RPU consiste en el cobro de la ayuda económica a la renta del agricultor, es decir, llegamos a la última fase, al pago o liquidación de los derechos de ayuda.

En ese sentido, el art. 44.1 del R. 1782/2003 afirma que “todo derecho de ayuda unido a una *hectárea admisible* permitirá cobrar el importe que determine dicho derecho”.

DE LA CUESTA SÁENZ describe la presencia de una “inherencia” de los derechos a la explotación, reflejada en el art. 44.3 del R. 1782/2003 (hectárea admisible unida al derecho a la ayuda), si bien se trata de una inherencia a efectos del cobro del pago único en cada temporada, pero que no es una inherencia al fundo o a los derechos que sobre el fundo recaen, porque precisamente la cesión se puede hacer separadamente según el art. 46, lo que implica la inexistencia de relación de accesoriedad por regla general. La accesoriedad de los derechos de ayuda se dará sólo, y además *ex lege*, en las cesiones no definitivas, arrendamientos y similares del art. 46.3 del Reglamento. Luego, no es de esencia a tales derechos, sino muy al contrario excepcional, en la medida en que con ella se restringe la libre circulación por diversos motivos⁵³.

Por “hectárea admisible” se entiende la superficie agraria de la explotación consistente en tierras de cultivo⁵⁴ y pastos permanentes⁵⁵, salvo las ocupadas por cultivos permanentes⁵⁶ o bosques o las utilizadas para actividades no agrarias.

Sin perjuicio del establecimiento definitivo, los agricultores podrán presentar solicitudes de pago único sobre la base de los derechos provisionales que el Estado haya establecido a su favor o bien hayan adquirido por la vía contractual de la cesión (compraventa, arrendamiento).

Por otra parte y al efecto del pago de los derechos de ayuda (art. 12.7 del R. 795/2004), los Estados podrán decidir que sean presentadas al mismo tiempo tanto la solicitud para el establecimiento definitivo de los derechos como la solicitud del pago de los mismos. Y en el momento de la solicitud del pago de la ayuda, el

⁵³ “Las nuevas orientaciones normativas de la reforma de la PAC”, en *Las nuevas orientaciones normativas de la PAC y de la legislación agraria nacional*, op. cit., pp. 36 y 37.

⁵⁴ Las tierras dedicadas a la producción de cultivos y las tierras retiradas de la producción, o mantenidas en buenas condiciones agrícolas o medioambientales, o las tierras en invernaderos o bajo protección fija o móvil (art. 2.b) R. 795/2004 en relación con el art. 2.1 R. 796/04).

⁵⁵ Tierras utilizadas para el cultivo de gramíneas u otros forrajes herbáceos, ya sean naturales (espontáneos) o cultivados (sembrados), y no incluidos en la rotación de cultivos de la explotación durante cinco años o más (art. 2.e) R. 795/2004 en relación con el art. 2.2 R. 796/04).

⁵⁶ Cultivos no sometidos a rotación, distintos de los pastos permanentes, que ocupen las tierras durante un periodo de cinco años o más y produzcan cosechas repetidas, incluidos los viveros, excepto los cultivos herbáceos plurianuales y sus viveros (art. 2.c) R. 795/2004).

agricultor deberá declarar las parcelas correspondientes a cada hectárea admisible que vaya unida a cada derecho de ayuda. Dicha declaración de parcelas no será necesaria en la fase de determinación de derechos de ayuda, sino sólo en la fase de cobro o pago de los mismos.

El R. 1782/2003, empleando una terminología bastante ambigua, limita lo que llama “uso” o “utilización” de los derechos de ayuda al ámbito territorial del Estado en que se hayan establecido (art. 46.1, párrafo segundo).

Y en cuanto a los límites temporales, los derechos de ayuda podrán ser declarados a los fines del pago, una vez al año, y únicamente por el agricultor que esté en posesión de los mismos en la fecha límite para la presentación de la correspondiente solicitud del RPU.

Sobre esta cuestión, en España, el RD 1617/2005 (art. 4, apartados 3, 4 y 5) exige que en el año 2006, primer año de aplicación del régimen de pago único, todos los agricultores deberán solicitar su admisión al mismo en el plazo que se establezca para la presentación de la solicitud única. Los agricultores podrán solicitar la admisión al régimen de pago único a la vez que soliciten el cobro del pago único mediante la solicitud única. No obstante, los agricultores que no soliciten el cobro del pago único en 2006 deberán solicitar la admisión en dicho régimen y acreditar a satisfacción de la Comunidad Autónoma que son agricultores según la definición de la letra a) del artículo 2 del R. 1782/2003. Los agricultores que soliciten derechos de la reserva nacional deberán hacerlo al tiempo que presentan la solicitud de cobro del pago único incluida en la solicitud única. La solicitud de admisión al régimen de pago único se deberá presentar en las fechas y lugares establecidos para la presentación de la solicitud única. En el caso de que la Comunidad Autónoma en que se deba presentar la solicitud única no coincida con la que realizó la comunicación de los derechos provisionales, se deberá entregar una fotocopia de dicho documento junto con la solicitud única. Se establece además un límite de superficie mínima por solicitud que será de 0,1 hectáreas para el RPU (art. 9.2 del RD 1618/2005). Finalmente, respecto al contenido, lugar y plazo de presentación de dicha “solicitud única” y documentación a acompañar, habrá que tener en cuenta lo que disponen los artículos 85 y 86 del RD 1618/2005, así como su Anexo XI.

VII. SISTEMAS DE ACCESO DE LOS AGRICULTORES AL RÉGIMEN DE PAGO ÚNICO.

1. Introducción.

A los efectos de su admisibilidad al régimen de pago único, se entiende por *agricultor* “toda persona física o jurídica o todo grupo de personas físicas o jurídicas, independientemente del régimen jurídico que otorgue la legislación

nacional al grupo o a sus miembros, cuya explotación esté situada en el territorio de la Comunidad y que ejerza una actividad agraria⁵⁷. *Explotación* son “todas las unidades de producción⁵⁸ administradas por un mismo agricultor, en cada campaña, y situadas en territorio de un mismo Estado miembro”⁵⁹. Y *actividad agraria* es “la producción, la cría o el cultivo de productos agrarios, con inclusión de la cosecha, el ordeño, la cría de animales y el mantenimiento de animales a efectos agrícolas, o el mantenimiento de la tierra en buenas condiciones agrarias o medioambientales”⁶⁰. Son *productos agrícolas* “los incluidos en la lista del Anexo I del Tratado, incluido el algodón, y a excepción de los productos pesqueros”⁶¹.

Del análisis de la reglamentación comunitaria horizontal y de desarrollo sobre la materia (R. 1782/2003 y R. 795/2004), a la que sigue la regulación nacional española, se puede concluir que existen *diversas vías o sistemas de acceso* al nuevo régimen de pago único por parte de los agricultores europeos y españoles. Por un lado, se prevé la aplicación de un sistema ordinario o normal, y por otro lado, a éste se le unen varios sistemas extraordinarios o excepcionales.

El propio RD 1617/2005 alude a dicha variedad de sistemas cuando en su artículo 4 establece que podrán acogerse al régimen de pago único los agricultores a que hacen referencia los artículos 33 y 40 del Reglamento 1782/2003, que se encuentren en alguno de los tres casos siguientes:

a) Agricultores identificados según la Orden APA/1171/2005, de 15 de abril, sobre actualización de datos e identificación de agricultores para la aplicación del régimen de pago único.

b) Agricultores que no estando identificados según la Orden APA/1171/2005 de 15 de abril, reciban una explotación o parte de ella de un agricultor de los señalados en el párrafo a).

c) Agricultores que tengan derecho a recibir la asignación de derechos con cargo a la reserva nacional.

⁵⁷ Art. 2.a) R. 1782/2003 y art. 2.b) RD 1618/2005. En lo relativo a la condición de “agricultor” que debe ostentar el beneficiario del pago único, véase AMAT LLOMBART, P.: “Situación jurídica del arrendamiento rústico ante la aplicación del régimen de pago único por explotación agraria previsto en la última reforma de la PAC”, *El contrato de arrendamiento rústico y la modernización de las explotaciones agrarias*, EGAP, Santiago de Compostela, 2005, pp. 42 a 44.

⁵⁸ La “unidad de producción” comprende al menos una superficie o un animal que durante el periodo de referencia hubieran dado lugar a pagos directos del anexo I del R. 1782/2003 (art. 2.j) del R. 795/2004).

⁵⁹ Art. 2.b) R. 1782/2003 y art. 2.c) RD 1618/2005.

⁶⁰ Art. 2.c) R. 1782/2003. Sobre la tipología de actividades que según el R. 1782/2003 pueden considerarse como “agrarias” a los efectos del cobro del pago único, véase AMAT LLOMBART, P.: “Situación jurídica del arrendamiento rústico ante la aplicación del régimen de pago único por explotación agraria previsto en la última reforma de la PAC”, op. cit., pp. 44 a 47.

⁶¹ Art. 2.f) R. 1782/2003.

Así pues, el derecho al pago único beneficiará a aquellos agricultores que ejerzan su actividad agraria mediante explotaciones en activo. En palabras de DE LA CUESTA SÁENZ, esta materia está presidida por el principio de considerar titular de los importes de referencia, ajustados o no, al verdadero agricultor, al que lleva a cabo la actividad agraria entendida como actividad empresarial⁶². Y ello con independencia de la condición jurídica bajo la cual el agricultor ejerza dicha actividad, sea propietario, arrendatario u otra forma válida en Derecho⁶³.

2. El sistema ordinario o normal.

Se aplica a los agricultores que durante el periodo de referencia (años 2000 a 2002) hubieran percibido pagos al amparo de alguno de los regímenes de ayuda recogidos en el Anexo VI del R. 1782/2003 (cultivos herbáceos, fécula de patata, leguminosas, arroz, vacuno, ovino y caprino, sector lácteo) a los que se unen los sectores del lúpulo, aceite de oliva, tabaco y algodón. Se trata, según acertada opinión de VATTIER FUENZALIDA, de una transformación de la ayuda preexistente, es decir, de una ayuda histórica procedente de las distintas OCM que se transforma en la nueva ayuda única por hectárea admisible que comprenda la explotación⁶⁴.

Tales agricultores, en el nuevo sistema, son aquellos que van a recibir ayudas no procedentes de la reserva nacional, según establece el R. 795/2004⁶⁵, es decir, el grueso del importe de ayudas que debe distribuir cada Estado miembro sin excederse del límite máximo que tenga fijado por el art. 41 y Anexo VIII del R. 1782/2003.

El Anexo II del RD 1617/2005 (apartado 2.a), al establecer una clasificación de derechos de ayuda de pago único en función de su origen, los denomina como “derechos procedentes de la asignación inicial”, es decir, aquellos que se asignan a los agricultores que obtuvieron pagos en el periodo de referencia tras la resolución de la asignación definitiva de derechos. A su vez, estos derechos de ayuda pueden clasificarse según el apartado 1 en derechos “normales”, “especiales” o “por retirada de tierras de la producción”. En su aplicación a España, se trata de aquellos agricultores que hayan sido identificados según la Orden APA/1171/2005, de 15 de abril (vid. el art. 4.1.a) del RD 1617/2005).

⁶² “Las nuevas orientaciones normativas de la reforma de la PAC”, en *Las nuevas orientaciones normativas de la PAC y de la legislación agraria nacional*, op. cit., p. 34.

⁶³ Sobre los requisitos subjetivos, objetivos y las vías de acceso de los arrendatarios rústicos al régimen de pago único, véase AMAT LLOMBART, P.: “Situación jurídica del arrendamiento rústico ante la aplicación del régimen de pago único por explotación agraria previsto en la última reforma de la PAC”, op. cit., pp. 37 a 64.

⁶⁴ En “El arrendamiento, la compraventa y las sucesiones inter vivos y mortis causa en el marco de la PAC”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, n° 44, septiembre-diciembre 2004, p. 109.

⁶⁵ Se trata de aquellos agricultores que en España han sido identificados según el art. 3 de la Orden APA/1171/2005.

Por otra parte, el R. 795/2004 desarrolla una serie de supuestos y circunstancias jurídicas en que se pueden hallar los agricultores con derecho a percibir estos derechos de ayuda, y que hacen alusión a una serie de transformaciones en el sujeto con derecho a percibir las ayudas directas producidas en un periodo anterior a la aplicación del RPU⁶⁶ (art. 33, apartados 2 y 3 del R. 1782/2003, y arts. 14 y 15 del R. 795/2004).

Se alude en primer lugar al *cambio de personalidad jurídica, de estatuto jurídico o de denominación*, y se parte del principio de que el “nuevo agricultor” (el que surge tras la transformación jurídica) accederá al pago único en idénticas condiciones que el “antiguo agricultor” que gestionaba inicialmente la explotación. Los casos citados son: a) persona jurídica que cambia de personalidad jurídica; b) persona física que pasa a ser persona jurídica; c) persona jurídica que pasa a ser persona física. En todos ellos, el agricultor gestor de la explotación inicial debe ser el que controle la nueva explotación.

Resulta criticable la falta de precisión técnica jurídica que se manifiesta tanto en la presentación de los casos de “cambio” posibles, como en la subrogación que debe existir entre el nuevo y el antiguo agricultor. Por ejemplo, una persona física no “pasa a ser” persona jurídica, sino que puede constituir una nueva persona (la jurídica) que sea la nueva titular de la explotación, pero gobernada y dirigida por una persona física (el agricultor gerente, representante legal o social). De igual modo la persona jurídica “no pasa a ser” persona física, si bien una explotación que se dirija en forma societaria, por disolución de la sociedad, puede pasar a la titularidad y control de una persona física.

En segundo lugar se citan los casos de *fusión y de escisión* de agricultores. Por “fusión” se entiende la fusión de dos o más agricultores distintos en un nuevo agricultor, que será controlado en términos de gestión, beneficios y riesgos financieros por los agricultores iniciales. En Derecho español el término “fusión” se suele emplear en el mundo empresarial o societario, al aplicarse a los casos de fusiones o uniones entre empresas o sociedades. Aquí en cambio el precepto del Reglamento no restringe el ámbito de aplicación de las fusiones a las personas jurídicas, y además se remite al art. 2.a) del R. 1782/2003 que define al agricultor en sentido muy amplio (persona física, jurídica o grupo de personas físicas o jurídicas). Por ello cabría aplicarse también a la comunidad de bienes u otras formas de unión de

⁶⁶ Tales transformaciones se han producido durante el periodo de referencia o como tope en fecha no posterior al 31 de diciembre del año anterior al año de aplicación del RPU. En España, por tanto, dado que el primer año de aplicación del RPU es 2006, dicho periodo ha transcurrido desde el 1 de enero de 2000 (inicio del periodo de referencia) hasta el 31 de diciembre de 2005. Autores como VIEIRA JIMÉNEZ-ONTIVEROS han señalado que, dada la generalidad y vaguedad con la que se regula el periodo transitorio, más han sido las dudas generadas que las resueltas, por lo que el sector, en general, y los juristas agrarios, en particular, clamaban por una regulación detallada de las consecuencias de distintos negocios jurídicos llevados a cabo durante el periodo transitorio (“El derecho a pago único”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, n.º 45, cit, p. 110).

individuos sin personalidad jurídica admitidos por el derecho. En cambio VIEIRA JIMÉNEZ-ONTIVEROS entiende que al hablar de fusiones y escisiones de agricultores, el legislador se está refiriendo a operaciones societarias, ya que de otra manera tendríamos que pensar en desmembramientos o imposibles fusiones de agricultores personas físicas⁶⁷.

Y la “escisión” incluye dos supuestos: a) la escisión de un agricultor en, como mínimo, dos nuevos agricultores distintos, siendo controlado al menos uno de ellos por el agricultor inicial; b) la escisión de un agricultor en, como mínimo, un nuevo agricultor distinto, siendo controlado este último por el agricultor inicial. El mismo comentario precedente respecto al ámbito de aplicación de la “fusión” cabe aplicar ahora al caso de la “escisión”.

El término “control”, utilizado en ambos supuestos como requisito para autorizar la operación de fusión o escisión, aunque en el texto alude a un control sobre el nuevo agricultor surgido de tales operaciones, debe entenderse como un control empresarial de la explotación agrícola, es decir, de la gestión o dirección ordinaria de la misma, así como de la titularidad de beneficios y riesgos de ella derivados. En consecuencia, lo que parece que realmente cambia es la titularidad dominical de la explotación, que pasa del antiguo al nuevo agricultor/es surgido de la fusión-escisión, si bien la titularidad empresarial permanece en poder del agricultor inicial.

Finalmente, el RD 1617/2005, en su art. 15.3, establece varias obligaciones de tipo formal y procedimental aplicables a todos los cambios de titularidad por motivo de herencias o herencias anticipadas, fusiones o escisiones y cambios de personalidad jurídica, consistentes, por un lado, en la notificación a las autoridades competentes, y por otro en la aportación como mínimo de la información que figura en el Anexo V, todo ello antes de la fecha límite del plazo de presentación de la solicitud de ayuda de pago único.

3. Los sistemas extraordinarios o excepcionales.

Su denominación se justifica por el hecho de consistir en vías de admisibilidad al régimen de pago único fundadas en circunstancias que se apartan del sistema general que consiste en la transformación de la ayuda previamente recibida años atrás por el agricultor, el mismo que tendrá ahora derecho a percibir la nueva ayuda directa. En los casos que comentamos a continuación, o bien operan fenómenos sucesorios en la explotación agraria, interviniendo nuevos sujetos que en su día no cobraron ayudas directas, o bien se trata de nuevos agricultores que inician su actividad así como de otros casos especiales que la normativa comunitaria y estatal ha considerado merecedores de tutela, asignando a los sujetos involucrados derechos de ayuda a los cuales, de otra forma, por aplicación de las reglas ordinarias y generales, no habrían podido jamás tener acceso.

⁶⁷ “El derecho a pago único”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, n.º 45, cit., p. 114.

A) Supuestos de sucesión *mortis causa* (art. 33.1.b) del R. 1782/2003 y art. 13 del R. 795/2004).

En este caso, el agricultor ha recibido la explotación o parte de ella mediante *herencia real o anticipada* de un agricultor con derecho al pago único según aplicación del sistema ordinario.

El agricultor que resulte designado heredero puede solicitar en su propio nombre —y en calidad de sucesor del agricultor fallecido de quien trae causa— los derechos de ayuda heredados que, en su caso, sumará a los que ya tuviera derecho por derivarse de su propia explotación inicial. En tal sentido, el cálculo del pago único se efectuará sobre el total de importes de referencia y de número de hectáreas admisibles que correspondan a su explotación agrícola inicial, más la explotación o parte de ella heredada.

Y para quien resulte heredero de la explotación y de los derechos de ayuda sin ostentar la condición de agricultor, según exigen los reglamentos comunitarios, afirma VATTIER FUENZALIDA que sólo le queda la cesión de los derechos de ayuda, bien por venta o bien por arrendamiento, a favor de terceros que reúnan los requisitos propios de esta condición⁶⁸.

La normativa europea se remite al derecho nacional en cuanto a la definición de los dos tipos de herencia que admite: la “herencia real” y la “herencia anticipada”. Cabe aceptar que lo que se denomina como “herencia real” atiende al supuesto usual de sucesión *mortis causa*, cuyo principio esencial se funda en el fallecimiento de la persona causante como único hecho jurídico capaz de producir la apertura de la sucesión y posterior adjudicación de la herencia o legado, según sea a título universal o particular⁶⁹. Pero a los efectos de la legislación española, lo que quizás resulte de mayor complejidad en cuanto a su aceptación y encaje dentro de nuestro ordenamiento jurídico sea la llamada “herencia anticipada”, que permite deducir una designación sucesoria en vida del futuro causante, pero que habilita a la entrega de bienes hereditarios al designado heredero (la explotación y los derechos de ayuda a ella unidos en nuestro caso) sin tener que esperar a la muerte de aquél. Semejante supuesto de hecho, tal cual se configura, estaría prohibido por el derecho sucesorio español.

No obstante, la Orden APA/1171/2005, de 15 de abril, sobre actualización de datos e identificación de agricultores para la aplicación del régimen de pago único, dispone en su art. 3.2.a) que “la herencia anticipada tiene lugar cuando

⁶⁸ “El arrendamiento, la compraventa y las sucesiones inter vivos y mortis causa en el marco de la PAC”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, n.º 44, cit., p. 113.

⁶⁹ VIEIRA JIMÉNEZ-ONTIVEROS coincide conmigo al afirmar que en nuestro Derecho patrio debemos entender por herencia real la sucesión testada o intestada, a título de heredero o legatario (“El derecho a pago único”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, n.º 45, cit., p. 112).

los titulares de la explotación ceden o han cedido la misma, o parte de ella, a título gratuito y por actos *inter vivos* a personas que les suceden como herederos en el ejercicio de la actividad agraria y en sus derechos. En todo caso se considera incluido el usufructuario”.

Así las cosas, VATTIER sostiene que la herencia anticipada parece aludir al contrato sucesorio con entrega inmediata de la herencia, que el Código Civil prohíbe expresamente. Pero, sin embargo, este autor, con una visión integradora del derecho comunitario y con miras a buscar un cierto encaje de la figura en el derecho español, nos presenta ciertas instituciones jurídicas admisibles que podrían producir un efecto asimilable al de la “herencia anticipada”: la partición hecha por el propio testador; la donación por causa de muerte; la donación colacionable, imputable al tercio de mejora; las que se pacten con reserva de la facultad de disposición o con cláusula de reversión a favor del donante; e incluso señala los pactos de gestión o de transmisión para que un joven agricultor acceda a la cotitularidad de la explotación de sus mayores⁷⁰.

Pero, además de todo, resulta que la “herencia anticipada” se califica de “revocable”, por lo que en el caso de admitir algunas figuras “afines” a la misma en derecho español, se debe tener en cuenta que posean el carácter de la revocabilidad de sus efectos jurídicos, el cual se puede predicar de las donaciones y pactos citados en el párrafo anterior.

El efecto de la revocación de la “herencia anticipada” implica que el acceso al régimen de pago único se concederá una sola vez al heredero designado al presentar la solicitud (vid. art. 13.2 del R. 795/2004), lo que impide que se pueda solicitar el cobro de derechos de ayuda otra vez al año siguiente una vez producida la revocación.

Finalmente, dicho art. 13.2, párrafo segundo, establece que la sucesión por vía de un contrato de arrendamiento de un agricultor arrendatario y persona física, cuya explotación era beneficiaria de derechos de ayuda según el RPU, *tendrá el mismo tratamiento que la herencia de una explotación*. En efecto, la institución sucesoria en el arrendamiento rústico posee tradición en derecho español (arts. 79 a 81 de la derogada Ley de Arrendamientos Rústicos de 1980). La nueva LAR 49/2003, de 26 de noviembre, contempla en su art. 24.e)⁷¹ la muerte del arrendatario originario, permitiendo la continuidad en el contrato por el sucesor legítimo designado expresamente por el testador. Sólo a falta de designación, tendrá preferencia el heredero que sea joven agricultor y, caso de haber varios, el más antiguo. En su defecto, continuará el arrendamiento el sucesor elegido por mayoría entre los herederos. En todo caso, el que

⁷⁰ Op. cit., p. 113.

⁷¹ Precepto que ha sido reformado posteriormente por la ley 26/2005, de 30 de noviembre (BOE n.º 287, de 1 de diciembre de 2005) de modificación de la LAR 49/2003.

resulte designado se *subrogará en las condiciones y derechos* del arrendatario fallecido⁷².

Por su parte, el RD 1617/2005 tan sólo alude a este supuesto en su art. 4.1.b) de forma generalista, por cuanto señala como posibles aspirantes al pago único a aquellos “agricultores que no estando identificados según la Orden APA/1171/2005 de 15 de abril, reciban una explotación o parte de ella de un agricultor de los señalados en el párrafo a)”. No se limita por tanto a los casos de herencia o sucesión, sino que se incluye todo supuesto de transmisión *mortis causa* (herencia, legado) o *inter vivos* (cesión, compraventa, donación, arrendamiento...) de una explotación agraria con derechos al pago único, efectuada por un agricultor identificado entre aquellos que pueden acogerse al nuevo régimen de ayudas directas. El agricultor “adquirente” de la explotación agraria se subroga así en la posición del “transmitente” a efectos de la solicitud, cálculo y asignación de los derechos de ayuda, así como de la percepción de su importe final.

B) Supuestos de atribución de derechos de ayuda procedentes de la reserva nacional.

El art. 33.1 del R. 1782/2003, en su último apartado, contempla a los agricultores que han recibido un derecho a pago de la reserva nacional. Asimismo, el art. 4.1.c) del RD 1617/2005 reconoce a los agricultores que tengan derecho a recibir la asignación de derechos de ayuda con cargo a la reserva nacional, la facultad de acogerse al RPU⁷³. Y en fin, el Anexo II (apartado 2.b) de dicho RD los califica como “*derechos procedentes de la reserva nacional*”, en cuanto aquellos que se asignan a los agricultores que solicitan derechos de la reserva.

Entendemos que se trata de un sistema excepcional de aplicación del RPU⁷⁴, en base a dos motivos: a) por la naturaleza y limitación de las fuentes de que se nutre dicho fondo de ayuda nacional, y b) por el carácter restrictivo de las circunstancias que habilitan a los agricultores a percibir estas ayudas.

⁷² Sobre esta cuestión, vid. AMAT LLOMBART, P.: “Causas y efectos de la terminación del arrendamiento rústico en la nueva ley 49/2003”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, n.º 42, enero-abril 2004, pp. 29 a 51; y del mismo autor: “Situación jurídica del arrendamiento rústico ante la aplicación del régimen de pago único por explotación agraria previsto en la última reforma de la PAC”, op. cit., pp. 55 a 57.

⁷³ Agricultores que en España han sido identificados según el art. 4 de la Orden APA/1171/2005.

⁷⁴ VIEIRA JIMÉNEZ-ONTIVEROS (“El derecho a pago único”, *Revista de derecho agrario y alimentario*, n.º 45, cit., p. 104) coincide con esta calificación al entender que el uso de la reserva nacional es, en cierto modo, excepcional, frente al sistema “normal” de adquisición inicial de derechos que sería la atribución inicial, si bien este autor trata de acreditar tal excepcionalidad por la prohibición de cesión de los derechos de pago único provenientes de la reserva nacional por un periodo de cinco años, con la excepción de las transmisiones por sucesión *inter vivos* o *mortis causa*.

En cuanto al primer motivo, la reserva nacional se nutre, inicialmente, de un porcentaje de fondos que se detrae de la suma total de importes de referencia correspondientes a un Estado, importes que están limitados por imposición presupuestaria y que para España en el año 2006 ascienden a un máximo de 3.240 millones de euros. Además, el porcentaje de detracción no puede ser superior al 3%. También puede nutrirse, en su caso, de la diferencia entre el límite máximo de importes de referencia que un Estado puede conceder en un año concreto y los importes de referencia efectivos que vayan a concederse a los agricultores en dicho año⁷⁵.

Hay otros sistemas de alimentación continuada de la reserva nacional, pero la cuantía de su aportación puede ser muy variable dependiendo del ejercicio anual o incluso inapreciable. Por un lado, los derechos de ayuda provisionalmente asignados cuyos titulares no soliciten su admisión al RPU. Por otro, los derechos de ayuda no utilizados durante cada año de aplicación del régimen, es decir, aquellos que pese a estar formal y definitivamente establecidos a favor del agricultor beneficiario, éste no haya solicitado su liquidación y cobro en plazo. Cabe pensar que no serán demasiados los agricultores que desperdicien la oportunidad de cobrar las ayudas que legítimamente les correspondan, por lo que esta fuente de alimentación del fondo podría no ser de relevancia. Cabe también la cesión voluntaria a la reserva nacional de todos los derechos de ayuda que no se vayan a utilizar (art. 15.4 del RD 1617/2005). Y finalmente, mediante las retenciones que se impongan sobre ciertas compraventas de derechos de ayuda, en cuyo caso una parte de los derechos cedidos (que correspondían al vendedor) se restituirá a la reserva nacional. Este mecanismo puede desincentivar las transacciones que estén más fuertemente penalizadas, tratando de acudir en la medida de lo posible a otras que no lo estén⁷⁶.

En cuanto al segundo motivo, son sólo cuatro los casos (art. 42, apartados 3, 4 y 5 del R. 1782/2003; art. 9.1 del RD 1617/2005) en que la normativa permite la concesión de derechos de ayuda procedentes de la reserva nacional:

1. Los nuevos agricultores que hayan iniciado su actividad agraria en 2002 o con posterioridad, pero a más tardar el 15 de mayo de 2004, que demuestren que han ejercido la actividad de forma continuada hasta el momento de la solicitud y que no hayan recibido ayudas directas en 2002.

2. Los jóvenes agricultores que hayan realizado su primera instalación a partir del 16 de mayo de 2004, y que habiendo solicitado la ayuda a la primera instala-

⁷⁵ España ha constituido *ab initio* su “reserva nacional” en base a estas dos fuentes de financiación (vid. art. 8.1 del RD 1617/2005).

⁷⁶ Estas otras fuentes para incorporar importes o derechos a la reserva nacional han sido contempladas por el RD 1617/2005 para el caso de España en el art. 8.4 (importes de los derechos de agricultores que no soliciten su admisión al régimen; importes de los derechos no utilizados; importes retenidos por las ventas y cesiones; venta o arrendamiento por cinco años o más de toda o parte de la explotación o de los derechos).

ción, cumplan los requisitos exigidos de acuerdo con el Real Decreto 613/2001, de 8 de junio, para la mejora y modernización de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias.

3. Los agricultores cuyas explotaciones se encuentren situadas en zonas sujetas a programas de reestructuración o de desarrollo relativos a algún tipo de intervención pública al objeto de evitar el abandono de tierras o para compensar desventajas específicas para los agricultores en dichas zonas.

4. Agricultores que se hallen en una de las siguientes situaciones especiales (arts. 18 a 23.bis del R. 795/2004 y art. 9.1.a) del RD 1617/2005):

a) Productores lácteos que debido a alguna de las causas de fuerza mayor del artículo 40 del R. 1782/2003 (fallecimiento del agricultor, incapacidad prolongada, catástrofe natural, epizootia o circunstancias excepcionales como el cumplimiento de compromisos agroambientales) hayan arrendado su cantidad de referencia individual o una parte de la misma durante el período de doce meses anterior al 31 de marzo de 2006.

b) Agricultores que reciban tierras por mediación de herencia real o anticipada de un agricultor fallecido o jubilado y que las tuviera arrendadas a una tercera persona durante el período de referencia. El porcentaje mínimo del número de hectáreas arrendadas, según el art. 8.3 del RD 1617/2005, será del 50 %.

c) Agricultores que hayan efectuado inversiones incrementando la capacidad productiva o hayan adquirido tierras hasta el 15 de mayo de 2004. Los agricultores que compraron tierras o cuotas o derechos de prima recibirán con cargo a la reserva nacional al menos el 90% de los importes de referencia y los derechos que se deriven. Se entiende por inversiones que incrementan la capacidad productiva aquellas que podrán dar lugar a un incremento de las ayudas unitarias percibidas con posterioridad a la realización de las mismas.

d) Agricultores que hayan arrendado por cinco años o más, entre el final del período de referencia y el 15 de mayo de 2004, o hayan adquirido tierras arrendadas hasta el 15 de mayo de 2004.

e) Agricultores que participaron en programas nacionales de reorientación de la producción, durante el período de referencia y hasta el 15 de mayo de 2004.

f) Agricultores legitimados para recibir derechos de ayuda o para aumentar el valor de los derechos existentes por sentencias judiciales o actos administrativos firmes.

5. En último lugar, según VATTIER, aunque la normativa contempla la herencia para la atribución de derechos fuera de la reserva nacional, es evidente que la muerte del titular inicial puede darse también en los derechos procedentes de esta última. Así, la adquisición del derecho de ayuda se produce *ex lege* como consecuencia de la transmisión hereditaria de la explotación⁷⁷.

⁷⁷ Op. cit., p. 112.

El art. 10 del RD 1617/2005 recoge una serie de criterios específicos para el cálculo y asignación de derechos de la reserva nacional, dependiendo de cada situación particular que permita el acceso al agricultor a tales derechos. Entre tales criterios destaca el principio general, por cuya virtud, en ningún caso el número de derechos de ayuda concedidos procedentes de la reserva nacional podrá exceder del número de hectáreas por las que el agricultor podría solicitar alguna de las ayudas de los regímenes que se recogen en el Anexo I del RD y respecto a las cuales no existe ningún derecho de ayuda. Además, con la finalidad de evitar la acumulación de derechos de ayuda e importes de referencia sobre una misma explotación, derivados del eventual acceso simultáneo de un agricultor a diversas vías de asignación de derechos de la reserva nacional, dicho precepto ordena: "Si un agricultor cumple a la vez todas o algunas de las condiciones requeridas para el inicio de actividad, herencia, causas de fuerza mayor o circunstancias excepcionales o con derecho a recibir derechos de la reserva nacional, sobre las mismas unidades de producción, será de aplicación lo dispuesto en el artículo 5.7 de este Real Decreto". El art. 5.7 del RD 1617/2005 se remite a su vez a los arts. 13.4 y 18.2 del R. 795/2004, que resuelven la cuestión mediante la siguiente regla: el agricultor recibirá un número de derechos de ayuda igual o inferior al número de hectáreas que declare el primer año de aplicación del RPU y cuyo valor sea igual al valor más elevado que pueda obtener aplicando por separado cada uno de los artículos cuyas condiciones satisface.

En definitiva, se puede concluir con la idea de que los supuestos de atribución de derechos de ayuda de la reserva nacional tienen en común su naturaleza un tanto excepcional y un carácter propiamente transitorio, en virtud de los plazos que son tenidos en cuenta para entender aplicables los supuestos de hecho (período de referencia de 2000 a 2002; arrendar, comprar tierras o hacer inversiones en ellas hasta el 15 de mayo de 2004; fechas de inicio de la actividad agraria o de la primera instalación, etc.).

VIII. TRÁFICO JURÍDICO DE LOS DERECHOS DE AYUDA: LA CESIÓN DE DERECHOS.

1. Régimen aplicable, reglas y límites generales para todo tipo de cesión de derechos.

Los apartados 2 y 3 del art. 13 del RD 1617/2005 establecen, respectivamente, que "los derechos de ayuda podrán ser objeto de cesión *por los agricultores a otros agricultores*, bien en venta, arrendamiento o mediante cualesquiera otras formas admitidas en derecho, de acuerdo con lo establecido en la normativa comunitaria y en este Real Decreto, en todo el territorio nacional", y que "la cesión de derechos

de ayuda se realizará de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 46.2 y 49.2 del R. 1782/2003, y de los artículos 2.i), último párrafo y 25.4 del R. 795/2004”.

Los diferentes supuestos de cesión de derechos de ayuda (cesión definitiva o cesión temporal) que se contemplan en los Reglamentos comunitarios y en la normativa española —según la casuística que analizaremos en epígrafes posteriores— están sujetos a diversas disposiciones así como a ciertos límites comunes que deben tenerse en cuenta en el momento de la celebración de los distintos negocios jurídicos.

En primer término encontramos límites de tipo personal y territorial.

Los derechos de ayuda sólo podrán cederse a otro agricultor establecido en el mismo Estado miembro, excepto en caso de transmisión por sucesión *inter vivos* o *mortis causa* (art. 46.1 del R. 1782/2003).

Al hablar de sucesión *inter vivos* o *mortis causa* puede interpretarse que la referencia alude a las figuras de *herencia anticipada* (que se produce en vida del causante) y de *herencia real* (que sólo opera al fallecimiento del causante). En tales casos, exceptuados de la limitación de cesión dentro de un Estado, sería factible la transmisión de derechos de ayuda por vía hereditaria entre ciudadanos nacionales de distintos Estados miembros, si bien la “utilización” de tales derechos heredados a efectos del cobro del pago único sólo podrá realizarse dentro del territorio del Estado en que aquéllos se hubieran establecido o asignado, es decir, en el Estado del causante de la herencia (vid. art. 46.1, segundo párrafo del R. 1782/2003).

Por otra parte, la ausencia de la condición de agricultor no impide inicialmente al heredero recibir en titularidad los derechos de ayuda del causante (un agricultor nacional o comunitario), pero en cambio sí le afectará en la fase de utilización o cobro de derechos, pues si el heredero no es agricultor no podrá hacer uso de los mismos accediendo al pago único⁷⁸.

Le queda como posibilidad la de efectuar una ulterior cesión a favor de un agricultor interesado, que cumpla las condiciones exigidas para recibir el pago, antes de que transcurran los plazos para efectuar la solicitud de admisión al régimen de pago único. Y, sin embargo, el art. 13.2 del RD 1617/2005 establece que los derechos de ayuda podrán ser objeto de *cesión por los agricultores a otros agricultores*, bien en venta, arrendamiento o mediante cualesquiera otras formas admitidas en derecho, de acuerdo con lo establecido en la normativa comunitaria y en este Real Decreto, en todo el territorio nacional. Parece deducirse de la literalidad del precepto que, para efectuar una cesión de derechos de ayuda, el *cedente* o *transmitente* deba ostentar la condición de agricultor, requisito que no figura expresamente en el R. 1782/2003 (art. 46), el cual sólo exige dicha condición para el *cesionario* o *adquirente* de los derechos y para quien vaya finalmente a utilizarlos

⁷⁸ El art. 33 del R. 1782/2003 y el art. 4 del RD 1617/2005 dejan bien claro que sólo los agricultores podrán acceder al régimen del pago único.

accediendo al RPU. Un Real Decreto estatal, por tanto, no puede contradecir al Reglamento comunitario que resulta directamente aplicable en todos sus términos.

En otro orden de cosas, la normativa comunitaria permite a los Estados decidir sobre la restricción de la cesión o utilización de los derechos de ayuda dentro de una misma y única región (art. 46.1, párrafo tercero del R. 1782/2003). Habida cuenta de que España se encuentra organizada política y territorialmente en Comunidades Autónomas, podría haberse arbitrado la posibilidad de una regionalización total del tráfico o cesión de derechos. No obstante, se ha decidido optar por un principio de “libertad moderada” en cuanto a la movilidad de derechos, pues no habrá limitaciones dentro del estricto ámbito de la Comunidad Autónoma en que se establezcan los derechos de ayuda, si bien cada Comunidad podrá fijar criterios restrictivos objetivos o limitaciones cuantitativas globales para la utilización de los derechos fuera del ámbito territorial de las mismas.

El propio RD 1617/2005 simplemente dispone que “los derechos de ayuda sólo podrán cederse a otro agricultor establecido en España” (art. 13.1) y que “podrán ser objeto de cesión... en todo el territorio nacional” (art. 13.2), sin añadir otras exigencias o limitaciones ulteriores.

En segundo lugar hallamos algunas reglas y límites de índole temporal.

Por regla general, los derechos de ayuda podrán cederse en cualquier momento del año, según establece el art. 25 del R. 795/2004 y el art. 15.1 del RD 1617/2005. Sin embargo el art. 12.4 del mismo Reglamento prescribe que no será posible ninguna cesión definitiva de los derechos de ayuda antes de su establecimiento definitivo, tenor literal que recoge el art. 13.3 del RD 1617/2005. Un problema que puede presentarse cada año de aplicación del RPU y que podría afectar a las cesiones se refiere a los plazos y solicitudes de establecimiento de derechos y de pago. Si no se prevé un sistema rápido y efectivo para agilizar la burocracia que conllevan las operaciones de fijación definitiva de derechos, se podría desincentivar o impedir la eventual ulterior cesión a terceras personas, a causa de la imposibilidad de que el nuevo titular cesionario de derechos pueda solicitar el pago de los mismos por haber transcurrido el plazo oportuno para ello, y debido a la dilación del procedimiento administrativo de solicitud y fijación de los derechos de ayuda del primer titular luego convertido en cedente.

Encontramos además dos limitaciones que consisten en auténticas prohibiciones temporales de disponer. Una se regula en el art. 44.3 del R. 1782/2003: el agricultor subvencionado, al cobrar sus derechos de ayuda y declarar las parcelas correspondientes a las hectáreas admisibles unidas a aquéllos, *no podrá disponer de tales parcelas* durante un periodo de *diez meses* como mínimo, salvo casos de fuerza mayor o en circunstancias excepcionales. La otra se contiene en art. 42.8 del mismo Reglamento: los derechos establecidos recurriendo a la reserva nacional *no podrán cederse* durante un periodo de *cinco años* contado a partir de su asignación, y excepto en caso de transmisión por sucesión *inter vivos* o *mortis causa*.

En tercera instancia se prevé una regla de carácter formal: la notificación.

Viene regulada en el art. 25, apartados 2 y 3 del R. 795/2004 y art. 15 del RD 1617/2005. El cedente notificará la cesión a las autoridades competentes del Estado, en España al organismo de la Comunidad Autónoma encargado de las ayudas en RPU. Se exigía que el plazo, como muy pronto, fuera de seis semanas antes de producirse la cesión, teniendo en cuenta la fecha límite para presentar la solicitud del pago único. En España, el período de comunicación se iniciará el 1 de noviembre y finalizará ocho semanas antes de la fecha límite para la presentación de la solicitud única. Una vez verificada la notificación, pueden suceder dos cosas:

a) Perfección de la cesión seis semanas después, entendiéndose que la cesión ha sido aceptada sin oposición si a las seis semanas desde la comunicación el organismo autonómico no ha notificado motivadamente su oposición. El plazo de seis semanas servirá a la Administración para verificar que la cesión de derechos, en la modalidad en que se produzca, cumple con los requisitos legalmente establecidos.

b) Oposición a la cesión por parte del organismo autonómico, al no cumplir las condiciones reglamentarias. Únicamente podrá oponerse a la cesión cuando ésta no se ajuste a las disposiciones del R. 1782/2003 y del R. 795/2004.

Afirma VATTIER que se trata de un “control de legalidad” y que las infracciones es previsible que obedezcan a la falsedad en las declaraciones y solicitudes, al incumplimiento de plazos, a la falta de correspondencia entre los derechos y las hectáreas admisibles, a la omisión de las retenciones por beneficio inesperado o por transmisiones definitivas de los derechos de ayuda, o las infracciones que la praxis invente en el futuro⁷⁹.

2. Reglas especiales en atención a la tipología de derechos de ayuda objeto de cesión.

Por un lado, en aquellos supuestos de transmisión en que se cedan derechos de ayuda “por retirada”, el cesionario adquiere la obligación de retirar las tierras de la producción (art. 13.6 del RD 1617/2005, derivado del art. 54.7 del R. 1782/2003).

Por otra parte, y según el art. 13.7 de dicho RD, la cesión de derechos de ayuda supeditados a condiciones “especiales” se ajustará a lo dispuesto en los artículos 47 a 50 del R. 1782/2003. En tales preceptos se regulan básicamente las condiciones de establecimiento y asignación de tales derechos de ayuda.

El RD español exige que para mantener su condición de “derechos especiales” después de la transmisión, la cesión deberá comprender todos los derechos que tenga asignados el agricultor o ganadero cedente. En tal caso se considerará

⁷⁹ Op. cit., p.116.

como una cesión de derechos de ayuda con tierras, resultando aplicable al cesionario el beneficio consistente en la exención de la obligación de declarar un número de hectáreas admisibles equivalente al número de derechos de ayuda en el momento de solicitar el cobro del pago único. Tal exigencia se reitera en el art. 18.1 del RD 1618/2005.

En cambio, si solamente se cede una parte de tales derechos, se convierten en “derechos normales” y el cesionario no podrá beneficiarse de la mencionada excepción, prevista en el artículo 49.2 del R. 1782/2003.

Finalmente, en el caso de que se trate de derechos procedentes de la reserva nacional, éstos no podrán cederse durante un período de cinco años contado a partir de su asignación y volverán de inmediato a la reserva nacional si no se utilizan durante cada año de dicho período quinquenal (art. 12.2 del RD 1617/2005).

3. La cesión o transmisión definitiva de derechos de ayuda.

Los derechos de ayuda pueden cederse mediante “venta o cualquier otro medio definitivo de cesión, con o sin tierras” (art. 46.2 del R. 1782/2003). El RD 1617/2005, por su parte, alude a la “venta” o a “cualquier otra forma admitida en derecho” (art. 13.2).

A) La compraventa: modalidades y retenciones.

Por «venta» se entiende “la venta o cualquier otra cesión definitiva de la propiedad de la tierra o de los derechos de ayuda. La definición no incluye la venta de tierras cuando éstas se cedan a las autoridades públicas o para uso de interés público ni cuando la cesión se realice con fines no agrícolas” (art. 2.g) del R. 795/2004).

Por un lado cabe hablar de una *compraventa de derechos de ayuda “con tierras”*, que se configura como el supuesto normal en que el agricultor transmite la finca rústica y con ella las hectáreas admisibles que habilitan a la percepción de las ayudas a otro agricultor⁸⁰. No veo inconveniente en la posibilidad de que se convenga la transmisión de la “explotación agrícola” en su conjunto y no sólo de las “tierras”. De hecho tal opción se admite en el art. 74 del R. 796/2004, de 21 de abril, al definir la “cesión de una explotación” como la venta... o cualquier tipo de transacción similar de las unidades de producción de que se trate. En tal precepto se regulan los efectos que la cesión de la explotación agraria provocará sobre la concesión de ayudas, que de ordinario se otorgarán al cesionario, cumpliendo ciertas condiciones y requisitos allí especificados.

⁸⁰ El art. 2.i) del R. 795/2004 la define como la “venta de los derechos de ayuda con la venta del número equivalente de hectáreas de tierra con derecho a ayuda que obre en poder del cedente”.

En estas operaciones de venta, cuando el tamaño de una parcela que se vende junto con el derecho de ayuda representa una fracción de hectárea, el agricultor podrá vender la parte de ese derecho con las tierras por un valor calculado proporcionalmente a dicha fracción, permaneciendo en poder del vendedor la parte restante del derecho con su valor proporcional⁸¹. Se habla entonces de “fraccionamiento de hectáreas”, aunque también se admite el “fraccionamiento de derechos” a efectos de su cesión⁸².

El R. 795/2004 (art. 17) recoge a su vez un supuesto especial y transitorio, pues se aplica a los contratos de venta de toda o parte de una explotación junto a los derechos de ayuda *aún pendientes de establecerse*, contratos celebrados antes del plazo límite para solicitar el RPU en su primer año de aplicación. Estos contratos tienen el carácter de “cesión de los derechos de ayuda con tierras”.

En tales casos el vendedor deberá solicitar el establecimiento de los derechos de ayuda acompañando copia del contrato de venta, si bien el Estado podría permitir que el comprador solicitara dicho establecimiento de derechos en nombre del vendedor y con su autorización expresa. VIEIRA aprecia aquí una contradicción entre el art. 17.3, párrafo segundo y el art. 12.5 ambos del R. 795/2004. El Estado debe comprobar que el vendedor satisface los criterios de subvencionalidad previstos en el art. 33 del R. 1782/2003, y en particular la condición de ser agricultor del art. 12.5 del R. 795/2004. Pero —señala— en efecto, si un sujeto ha vendido toda su explotación y ello significa que ha dejado de ser agricultor, ¿cómo va a acreditar la condición de agricultor en tal caso?⁸³. Otra incoherencia que apreciamos en este supuesto es la siguiente: si estamos ante un negocio jurídico de “cesión de derechos de ayuda con tierras”, al aplicar las reglas generales no es imprescindible *para la cesión* de tales derechos que el vendedor-transmitente acredite su condición de agricultor. Sin embargo tal condición se exige *para el establecimiento* de derechos de ayuda, por lo que si no se establecen primero, difícilmente podrán cederse después. Ambas dificultades entiendo que pueden superarse si interpretamos que el requisito de la condición de agricultor sólo puede ser exigido al vendedor de la explotación hasta la fecha en que dicha transmisión tuvo lugar, pues si no es titular de otras explotaciones o fincas y su intención fue abandonar efectivamente la actividad agraria, difícilmente podrá acreditar después su condición de agricultor en activo.

Llegados a este punto, será el comprador (que sí debe ser agricultor) quien solicite el pago único adjuntando copia del contrato. El Estado podrá exigir que las solicitudes de comprador y vendedor se presenten a la vez o que la segunda haga referencia a la primera. De todas formas conviene no olvidar que, por regla

⁸¹ Vid. el art. 13.4 del RD 1617/2005 en relación con el art. 3.3 del R. 795/2004.

⁸² El art. 3.4 del R. 795/2004 autoriza la cesión de una fracción de un derecho de ayuda junto a una fracción de hectárea.

⁸³ Op. cit., p. 111.

general, sólo pueden cederse de forma definitiva (venta...) derechos de ayuda definitivamente establecidos.

Por otro lado se contempla la opción de una *compraventa de derechos de ayuda “sin tierras”*⁸⁴, que en opinión de VATTIER se trata de una especie de negocio abstracto, desligado de la explotación, que obliga al adquirente a procurarse las hectáreas admisibles donde poder aplicar los derechos así adquiridos⁸⁵.

Existe un límite que debe respetarse en estos supuestos de ventas sin tierras, regulado por el art. 46.2 del R. 1782/2003. Sólo se autorizarán dichas ventas si el agricultor-vendedor cumple una de estas dos condiciones: a) haber utilizado al menos el 80% de sus derechos de ayuda durante al menos un año natural⁸⁶; o b) haber entregado voluntariamente a la reserva nacional todos los derechos de ayuda que no haya utilizado en el primer año de aplicación del RPU.

Finalmente se prevé un sistema de penalizaciones o retenciones para ciertas modalidades de compraventas de derechos (art. 46.3 del R. 1782/2003 y art. 9 del R. 795/2004), consistente en la restitución a favor de la reserva nacional de un porcentaje del valor de los derechos de ayuda o de un número de derechos de ayuda que vayan a ser vendidos.

En su concreta aplicación a España (art. 14 del RD 1617/2005), los llamados “peajes” o retenciones por la transferencia de derechos operadas a través de ventas son los siguientes:

1. Venta de derechos de ayuda sin tierras: 50% de retención los tres primeros años; 30% en adelante; si el comprador fuera un agricultor profesional⁸⁷, dichos porcentajes se reducen al 15% y 10%, respectivamente.

2. Venta de derechos de ayuda con tierras: 5% de retención.

3. No se aplicará ninguna retención en tres casos: a) venta de derechos de ayuda con toda la explotación; b) venta de derechos de ayuda con o sin tierras a un agricultor que inicia la actividad agraria; c) ventas del art. 17 del R. 795/2004 (derechos de ayuda pendientes de establecerse).

Junto al régimen general de retenciones, existe un sistema especial y de carácter transitorio de retención de importes de referencia a favor de la reserva nacional en ciertas operaciones de venta, que recibe el nombre de “beneficio inesperado” (se regula en el art. 16 del RD 1617/2005, derivado de los arts. 49.2 del R. 1782/2003 y art. 10 del R. 795/2004).

⁸⁴ Aunque el art. 46.2 alude genéricamente a una “cesión de derechos de ayuda sin tierras”, el art. 2.i) in fine del R. 795/2004 concreta que se entenderá en tales supuestos como una “venta de derechos de ayuda sin tierras”, excluyendo todo tipo de negocios meramente temporales.

⁸⁵ Op. cit., p. 114.

⁸⁶ El porcentaje de los derechos de ayuda que haya utilizado el agricultor se calculará en función del n.º de derechos de ayuda que le hayan sido asignados el primer año de aplicación del RPU (excepto los derechos de ayuda vendidos junto con tierras), y los derechos de ayuda se deberán utilizar durante un año civil (art. 25.4 del R. 795/2004).

⁸⁷ Según la definición del art. 2.5 del RD 613/2001, de 8 de junio.

En el caso de venta de la explotación o parte de ella o de los derechos a la prima en el período de referencia o en fecha no posterior al 15 de mayo de 2004, pasarán a la reserva el 90% del importe de referencia que debe calcularse para el vendedor de conformidad con el artículo 37 del R. 1782/2003, en función de las unidades de producción y de las hectáreas de la explotación o de la parte de la explotación cedida o de los derechos de prima cedidos.

Los derechos de ayuda que deben establecerse para el vendedor se calcularán sobre los importes y las hectáreas de la parte restante, una vez aplicada la restitución indicada.

Como vemos, se penaliza fuertemente con la reducción de las ayudas a los agricultores que, habiendo transmitido su explotación durante los indicados periodos, pudieran no obstante tener derecho a la asignación de derechos de ayuda, a pesar de que ya no poseen tierras agrícolas ni ejercen la actividad agraria.

Sin embargo, no se aplicará ninguna retención en el caso de que, en el plazo de un año a partir de la venta pero no después del 15 de mayo de 2004, el vendedor haya comprado otra explotación o parte de ella. El vendedor mantendrá un número de derechos de ayuda al menos igual al número de derechos de ayuda que el agricultor pueda utilizar en la nueva explotación.

De esta forma se trata de beneficiar la continuidad en la explotación de tierras y explotaciones agrarias recientemente adquiridas, permitiendo la percepción íntegra de los derechos de ayuda que le correspondan.

Tampoco se aplicarán retenciones para la reserva nacional cuando se haya incluido en el contrato la cláusula recogida en el artículo 17 del R. 795/2004 (venta de tierras junto con derechos de ayuda pendientes de establecerse).

B) Otros medios definitivos de cesión y figuras excluidas.

Se sostiene que a la compraventa se asimila cualquier otro medio de cesión definitiva, como puede ser la permuta, la dación en pago, la aportación a una sociedad, los actos particionales, la transacción e incluso la donación. Sólo se requiere que el acto sea válido para la transmisión de la propiedad⁸⁸.

Y quedaría excluida la constitución de otros derechos reales como el usufructo o la superficie, ya que son por naturaleza de carácter temporal. También hay que excluir por la misma razón los supuestos en que la transmisión es de duración limitada, como ocurre, entre otros casos, en la compraventa con pacto de retro, o a término final, o con cláusula resolutoria expresa, y también en la aportación a una sociedad de duración determinada⁸⁹.

⁸⁸ VATTIER, op. cit., p. 114. También VIEIRA, op. cit., p. 111.

⁸⁹ VATTIER, op. cit., p. 114, y, en la misma línea, VIEIRA, op. cit., p. 111.

4. La cesión temporal de derechos de ayuda.

Se permite como medios para la cesión de derechos de ayuda el arrendamiento u otros tipos de transacciones similares, con tal de que tengan un carácter temporal (art. 46.2 del R. 1782/2003 y art. 2.h) del R. 795/2004).

El RD 1617/2005, en cambio, hace referencia al “arrendamiento” o a “cualesquiera otras formas admitidas en derecho” (art. 13.2).

La única limitación general a este tipo de transmisiones temporales reside en que sólo estarán permitidas si la cesión de derechos de ayuda se acompaña de la cesión de un número equivalente de hectáreas admisibles.

A) El arrendamiento.

Se define como “*arrendamiento del derecho de ayuda con tierras*” al arrendamiento de los derechos de ayuda con el arrendamiento del número equivalente de hectáreas de tierra con derecho a ayuda que obre en poder del cedente” (art. 2.i) del R. 795/2004).

El R. 795/2004 (art. 27) regula —al igual que para el caso de la compraventa— un supuesto especial y transitorio, pues se aplica a los arrendamientos de toda o parte de una explotación junto a los derechos de ayuda *aún pendientes de establecerse* que no excedan las hectáreas arrendadas, y celebrados antes del plazo límite para solicitar el RPU en su primer año de aplicación. Se exige además que el arrendamiento de derechos se efectúe en favor del agricultor a quien el arrendador arrendó la explotación, y que el contrato expire después del límite para presentar la solicitud de pago único. Con tales condiciones, estos contratos tendrán el carácter de “arrendamiento de los derechos de ayuda con tierras”. Lógicamente, el arrendamiento de los derechos de ayuda deberá tener la misma duración que el arrendamiento de la explotación agrícola en sí, a cuyas tierras y hectáreas se encuentran indefectiblemente asociados.

Según el RD 1617/2005 (art. 17), en los contratos de arrendamiento de tierras —de acuerdo con lo dispuesto en el art. 27 del R. 795/2004— se considerará “arrendamiento de los derechos de ayuda con tierras” cualquier cláusula de un contrato de arrendamiento que prevea la cesión de un número de derechos que no rebase el número de hectáreas arrendadas y cumpla con lo establecido en el apartado 1 de dicho artículo. Los derechos de ayuda y las hectáreas se arrendarán por el mismo período de tiempo.

El arrendador deberá solicitar el establecimiento de los derechos de ayuda acompañando copia del contrato de arrendamiento y el arrendatario será quien solicite el pago único adjuntando copia del contrato. Ambas solicitudes se presentarán simultáneamente en caso de que sea ante la misma Comunidad Autónoma. En otro caso, la solicitud del arrendatario incluirá una referencia a la del arrendador.

El sistema de penalizaciones o retenciones sobre los importes de referencia o los derechos de ayuda no resulta aplicable, por regla general, a los arrendamientos.

Pero en cambio sí entra en juego la figura del “beneficio inesperado” para el caso del arrendamiento por 5 años o más de la explotación o parte de ella o de los derechos a la prima en el período de referencia o en fecha no posterior al 15 de mayo de 2004. Así pues, si el arrendamiento se pactó por cinco años, el 50% del importe de referencia que debe calcularse para el arrendador pasará a la reserva nacional. Si el arrendamiento se estipuló por un período mayor, se agregará un 5% por cada año posterior sin que se pueda llegar a rebasar el 20% del importe de referencia. El régimen de excepciones a la aplicación de tales retenciones es el mismo que para las compraventas, antes estudiado.

B) Otras transacciones temporales similares.

Apunta VATTIER que junto a los supuestos excluidos como cesión temporal, que sí cabrían ahora en este apartado, cabe añadir el contrato de aparcería, el arrendamiento con opción de compra, el *leasing* inmobiliario, así como la constitución de los derechos de usufructo y superficie⁹⁰.

En la misma línea, VIEIRA afirma que igual que existe un concepto lato de venta en la legislación PAC, también se da un concepto amplio del arrendamiento, que no sólo abarca el pacto locativo usual y conocido por todos, sino toda transmisión temporal de uso de los derechos, como podría ser la aparcería, el *leasing* inmobiliario, el usufructo o el derecho de superficie⁹¹.

IX. RÉGIMEN DE UTILIZACIÓN DE LOS DERECHOS DE AYUDA.

1. Utilización y justificación de los derechos de ayuda.

La “utilización de derechos de ayuda” comprende la fase de liquidación y cobro, por parte de los agricultores beneficiarios, de las ayudas de pago único establecidas a su favor.

Los agricultores que deseen obtener a partir de 2006 las ayudas del régimen de pago único deberán presentar una solicitud única en la que se relacionen la totalidad de las parcelas agrícolas de la explotación. Sólo se considerarán como “derechos de ayuda utilizados” aquellos que sean justificados en dicha solicitud única.

Por otra parte, los derechos de ayuda únicamente podrán ser declarados a los fines del pago por el agricultor que esté en posesión de los mismos en la fecha límite para la presentación de la solicitud única (art. 11.5 del RD 1618/2005). En el año 2006 la solicitud deberá presentarse entre el día 1 de febrero y el segundo viernes del mes de marzo, dirigida a la autoridad competente de la Comunidad Autónoma

⁹⁰ Op. cit., p. 115.

⁹¹ Op. cit., p. 116.

en que radique la explotación o la mayor parte de la superficie de la misma, y en caso de no disponer de superficie, donde se encuentre el mayor número de animales, según indica el art. 86, apartados 1 y 2 de dicho RD.

Para que un agricultor pueda ejercer y hacer efectivos los derechos de ayuda en régimen de pago único que le hayan sido atribuidos en la fase de asignación, por cada derecho de ayuda deberá justificar la posesión de una “hectárea admisible” ubicada en el territorio nacional, con excepción de las ubicadas en la Comunidad Autónoma de Canarias⁹².

Cuando un agricultor, después de haber justificado todos los derechos de ayuda completos posibles, necesite utilizar un derecho de ayuda unido a una parcela que represente una fracción de hectárea, este último derecho de ayuda legitimará para recibir una ayuda calculada proporcionalmente al tamaño de la parcela y se considerará completamente utilizado (art. 11.4 del RD 1618/2005).

La tipología y naturaleza de las hectáreas admisibles a justificar difiere según se trate de la utilización de derechos de ayuda “normales”⁹³ o de derechos “de retirada”⁹⁴.

⁹² Vid. arts. 11.1 del RD 1617/2005 y art. 11.2 del RD 1618/2005.

⁹³ Según el art. 12 del RD 1618/2005, se considerarán hectáreas admisibles:

- Las superficies agrarias de la explotación consistentes en tierras de cultivo, superficies plantadas de lúpulo, superficies de olivar plantadas con olivos antes del 1 de mayo de 1998 o con olivos de sustitución y registrados en el SIGPAC, así como los pastos permanentes.
- Las superficies plantadas con árboles forestales de cultivo corto, «*Miscanthus sinensis*», y «*Phalaris arundinacea*», entre 30 de abril de 2004 y 10 de marzo de 2005.
- Las superficies plantadas con árboles forestales de cultivo corto, «*Miscanthus sinensis*», y «*Phalaris arundinacea*», antes de 30 de abril de 2004 y arrendadas o adquiridas entre 30 de abril de 2004 y el 10 de marzo de 2005.
- Las superficies plantadas con cultivos permanentes y por las que también se ha presentado una solicitud de ayuda para cultivos energéticos según lo previsto en el artículo 88 del R. 1782/2003. No son hectáreas admisibles las superficies ocupadas por cultivos permanentes distintos de los citados anteriormente o bosques o las utilizadas para actividades no agrarias.

⁹⁴ Según el art. 15 del RD 1618/2005, se considerarán hectáreas admisibles a efectos de derechos de ayuda por retirada:

- Todas aquellas superficies agrarias de la explotación ocupadas por tierras de cultivo, excepto las superficies que en la fecha establecida en las solicitudes de ayuda por superficie para 2003 estuvieran ocupadas por cultivos permanentes o bosques, o utilizadas para actividades no agrarias o para pastos permanentes según lo establecido en el apartado 4 del artículo 32 del R. 795/2004.
- Las superficies de retirada plantadas de cultivos permanentes usadas según los requisitos establecidos en el artículo 55 b) del R. 1782/2003.
- Las tierras de retirada plantadas de cultivos permanentes, usadas con los fines establecidos en el artículo 6.3 del R. 1251/1999, del Consejo, de 17 de mayo de 1999 por el que se establece un régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos, y sobre la que se cobró un pago directo de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2 del citado Reglamento.
- Las tierras plantadas con cultivos plurianuales, a la fecha prevista en la solicitud de ayuda del año 2003, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 51 del R. 1782/2003. Las parcelas agrícolas retiradas de la producción no serán de tamaño inferior a 0,1 hectáreas, ni tendrán menos de 10 metros de ancho.

La excepción al deber de declarar y justificar determinadas hectáreas admisibles se aplica a las solicitudes de pago único basadas en *derechos de ayuda especiales*: “Los agricultores que soliciten el cobro del pago único por derechos especiales quedan exentos de la obligación de establecer un número de hectáreas admisibles equivalente al número de derechos de ayuda, a condición de que mantengan al menos el 50% de la actividad ejercida en el período de referencia expresada en unidades de ganado mayor (UGM)” (art. 11.4 del RD 1617/2005 y art. 18.1 del RD 1618/2005).

Finalmente, a efectos de la tramitación administrativa de las ayudas, las CCAA competentes establecerán los formularios de solicitudes, indicando su contenido, la información que se deberá aportar y demás documentación a acompañar, todo ello con el fin de la justificación y pago de los derechos de ayuda⁹⁵.

2. Orden de utilización de los derechos de ayuda.

Dispone el art. 11.2 del RD 1617/2005 que, a los efectos de utilización de los derechos de ayuda, se considerará que se han utilizado *en primer lugar* los derechos de retirada de tierras, y *a continuación* los derechos de ayuda normales de mayor importe. Entre los derechos de ayuda de idéntico valor se considerará su utilización según el *orden de numeración* que posean. Los derechos de ayuda de la reserva nacional se utilizarán *en último lugar*. Confirma dicho orden el art. 11.3 del RD 1618/2005, cuando afirma que cada agricultor deberá justificar en primer lugar todos los derechos de retirada con hectáreas admisibles para tal fin.

Asimismo, cuando un año determinado la utilización de los derechos no sea del 100%, a los efectos de utilización de los mismos en años posteriores, se considerarán en primer lugar los derechos ya utilizados con anterioridad, de acuerdo con los criterios establecidos en el párrafo anterior (art. 11.3 del RD 1617/2005).

3. Condiciones posteriores a la percepción del pago único.

Aparte de las exigencias generales obligatorias para el acceso al RPU (condicionalidad, derivadas del sistema integrado de gestión y control...), llegados a este punto la normativa añade dos nuevas condiciones a los agricultores que reciben las ayudas directas.

La primera condición atiende a criterios de disponibilidad sobre las tierras declaradas en la solicitud única. Así, el art. 13 del RD 1618/2005 dispone que “las parcelas de hectáreas admisibles utilizadas para justificar los derechos de ayuda deberán *permanecer a disposición del agricultor* desde el 1 de diciembre del año precedente al 30 de septiembre del año por el que se solicita el pago”. Con esta me-

⁹⁵ Vid. el art. 85 del RD 1618/2005, que a su vez se remite al Anexo XI del mismo.

didada se refuerza el necesario vínculo que debe existir entre la percepción del pago único y la titularidad (al menos posesoria, si no dominical) de las fincas, por así decirlo, “adscritas” a las ayudas por superficie que cobra el agricultor. La finalidad de las ayudas se centra no tanto en obligar a que se cultive o se produzca en tales parcelas —se trata de ayudas desacopladas, desvinculadas de la producción—, sino en que en ellas sean respetadas las nuevas exigencias de condicionalidad (los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales de los arts. 3 a 5 del R. 1782/2003, desarrollados en España por el RD 2352/2004, de 23 de diciembre).

La segunda condición atiende al uso y utilización de las tierras sujetas al RPU.

La regla general indica que los agricultores podrán utilizar las parcelas declaradas, correspondientes a las hectáreas admisibles para justificar el pago de los derechos de ayuda, en *cualquier actividad agraria* con excepción de la producción de frutas y hortalizas, patatas distintas de las destinadas a la fabricación de fécula y cultivos permanentes. El lúpulo, los olivos plantados antes del 1 de mayo de 1998 y los nuevos olivos plantados en sustitución de éstos y registrados en el SIGPAC se considerarán cultivos permanentes válidos para justificar el pago de los derechos de ayuda (art. 14 del RD 1618/2005).

Sin embargo, para el caso de derechos de ayuda por retirada de tierras se aplican reglas especiales⁹⁶, partiendo del principio de que las parcelas declaradas para justificar tales derechos deben permanecer *sin cultivar* al menos desde el 15 de enero al 31 de agosto. Ello implica que no podrán destinarse a ningún uso agrario ni producir cultivo alguno, y además en ellas habrá de realizarse el barbecho.

No obstante, los agricultores que o bien gestionen toda su explotación y producción según los principios de la agricultura ecológica⁹⁷, o bien utilicen las tierras retiradas para cultivar materias primas que sirvan para fabricar productos no destinados a la alimentación humana o animal⁹⁸, no estarán sujetos a la obligación de “no cultivar”.

4. Derechos de ayuda no utilizados.

Por virtud del art. 12.1 del RD 1617/2005, todo derecho de ayuda del que no se haya hecho uso durante un período de tres años se incorporará a la reserva nacional, salvo en casos de fuerza mayor o circunstancias excepcionales. Tales

⁹⁶ Vid. arts. 16 y 17 del RD 1618/2005.

⁹⁷ Normativa fijada en el Reglamento 2092/1991, de 24 de junio, sobre producción agrícola ecológica.

⁹⁸ En todo caso, el art. 20 del RD 1618/2005 se remite al Reglamento 1973/2004, de 29 de octubre (sobre disposiciones de aplicación del R. 1782/2003), en cuanto a las condiciones a cumplir por este tipo de cultivos con destino no alimentario (Vid. arts. 143 y ss).

casos y circunstancias son las previstas en el art. 40.4 del R. 1782/2003. A modo de ejemplo, en este precepto se citan circunstancias tales como el fallecimiento del agricultor, la incapacidad laboral de larga duración, una catástrofe natural grave que afecte seriamente las tierras agrarias de la explotación, la destrucción accidental de los locales ganaderos de la explotación, una epizootia que afecte a parte o a todo el ganado, etc.

Confirma esta regla el art. 19 del RD 1618/2005: "Los agricultores perderán los derechos que, durante un período de tres años consecutivos, no hayan sido utilizados conforme se indica en el apartado anterior. Dichos derechos serán asignados a la reserva nacional en los términos previstos en el artículo 12 del Real Decreto 1617/2005, de 30 de diciembre".

INFORME SOBRE DERECHOS DE AYUDA CON ARREGLO AL SISTEMA DE PAGO UNICO EN RELACION CON FINCAS ADQUIRIDAS CON CLÁUSULA DE CESIÓN DE LOS DERECHOS DE LA PAC SUSCRITA POR VENDEDOR Y ARRENDATARIOS

JAVIER BALLARÍN IRIBARREN
Letrado de las Cortes

SUMARIO: I. Antecedentes. II. Derecho aplicable. 1. Características del sistema de Pago Único. 2. Ausencia de previsiones en el Reglamento 1782/2003 acerca de la venta de explotaciones con DDA. 3. Admisión de la venta de explotación con DDA por la normativa comunitaria de aplicación, Reglamento 795/2004. 4. Admisión en el Derecho español que desarrolla la normativa comunitaria de la cesión de explotación con DDA con anterioridad a la vigencia del nuevo régimen y por tanto al reconocimiento expreso de dichos DDA. A) Acotación temporal de las ventas de explotación con DDA. B) Admisión de la cesión de DDA previamente a su reconocimiento administrativo conforme al nuevo sistema de PU. C) Sistema alternativo de declaración inicial de los DDA. Necesidad de que el cedente siga siendo agricultor cuando se solicita el establecimiento inicial de los DDA. a) Derecho comunitario. b) Orden APA 1171/2005. c) Modelo de la CAJCCM. 5. Reducción de los derechos en caso de venta. III. Recomendaciones prácticas. 1. Tierras compradas en las que no existían arrendatarios. 2. Tierras compradas en las que si existían arrendatarios. 3. Otros posibles derechos de nuestro consultante.

I. ANTECEDENTES.

Se nos consulta acerca del requisito impuesto por el Derecho comunitario (Reglamento 795/2004 en relación con el Reglamento 1782/2003) y por la normativa española de aplicación (Orden APA 1171/2005) de que, a los efectos del reconocimiento inicial de Derechos de Ayuda con arreglo al nuevo sistema de Pago Único y para el caso de venta de una explotación con los derechos, sea el vendedor quien formule la solicitud, o bien el comprador pero con la autorización expresa del anterior. El Ministerio y las CCAA han establecido unos formularios estandarizados

en los que, en efecto, se requiere la firma del vendedor y la emisión por éste de una declaración de voluntad en el sentido de que los Derechos de Ayuda correspondientes a la superficie vendida se atribuyan al comprador.

Nuestro consultante ha adquirido distintas fincas y ha hecho constar en las escrituras públicas correspondientes una cláusula específica por la que el vendedor le cede los derechos dimanantes de la PAC. Igualmente, cuando en las fincas existían arrendatarios, éstos comparecieron al otorgamiento, reconociendo la extinción del arriendo y renunciando de modo expreso a las subvenciones y ayudas de la PAC correspondientes al tiempo por el que rigió dicho arrendamiento. Aunque la cláusula no diga que los derechos se cedan, ni que se renuncien a favor del comprador, esta era, según nos dice, la intención de las partes.

En las escrituras no se expresa que los arrendatarios perciban contraprestación alguna, ni por su renuncia al derecho de permanecer en las fincas, ni por su renuncia a los derechos a subvenciones. Nos informa nuestro consultante de que en realidad sí percibieron, del vendedor, una parte del precio.

Dado que el plazo límite para cumplimentar las solicitudes vence el próximo 15 de Agosto, elaboramos este informe con urgencia y prescindiendo de un estudio más profundo del complejísimo sistema establecido por las normas comunitarias citadas.

II. DERECHO APLICABLE.

1. Características del sistema de Pago Único.

El nuevo sistema de PAGO UNICO (en adelante, PU) se caracteriza por la determinación de unos Derechos de Ayuda (DDA) que resultan de dividir la media trienal de los importes a que ascendieron todas las ayudas recibidas durante el periodo de referencia (2000, 2001 y 2002) (importe de referencia), por la media trienal de las hectáreas en que se produjeron los cultivos o actividades agrarias que motivaron dichas ayudas.

A primera vista, los DDA se presentan como un derecho puramente personal, referible al agricultor. Su reconocimiento y cuantificación inicial se basan en la circunstancia de haber obtenido ayudas durante el periodo de referencia en las magnitudes ya expresadas correspondientes a dicho periodo y referidas ambas a la actividad del propio agricultor (lo que se le pagó y las hectáreas que explotó para obtener las ayudas). En el mismo sentido, hay que destacar que pueden ser objeto de cesión por el titular, con o sin tierras (art. 46 R. 1783/2003).

No obstante, no sería correcto afirmar que quedan desligados de la explotación y de la tierra, puesto que el Preámbulo de la norma citada proclama lo contrario en sus apartados 29: "El pago único debe establecerse con referencia a la explotación" y 30 "El importe global a que tiene derecho una explotación debe dividirse en va-

rias fracciones (derechos de ayuda) y quedar vinculado a un determinado número de hectáreas admisibles que habrá de definirse, a fin de facilitar la cesión de los derechos a prima. Para evitar cesiones de carácter especulativo que den lugar a la acumulación de derechos de ayuda sin la correspondiente base agraria, a efectos de la concesión de ayudas conviene establecer una vinculación entre los derechos y un determinado número de hectáreas admisibles, así como la posibilidad de limitar la cesión de derechos a una misma región".

En el mismo sentido de subrayar la vinculación a la explotación y a la tierra puede citarse el artículo 44, en su apartado 1: "Todo derecho de ayuda unido a una hectárea admisible permitirá cobrar el importe que determine dicho derecho". Y el apartado 3: "El agricultor declarará las parcelas correspondientes a la hectárea admisible unida a cada derecho de ayuda... dichas parcelas estarán a disposición del agricultor durante un periodo de 10 meses como mínimo..."

2. Ausencia de previsiones en el Reglamento 1782/2003 acerca de la venta de explotaciones con DDA.

Puesto que el importe de los DDA se determina exclusivamente sobre la base de los pagos recibidos por el agricultor y las hectáreas que explotó para obtener dichos pagos, durante el periodo de referencia; pero los derechos están vinculados a la explotación y a la tierra, surge la cuestión de determinar la titularidad de los DDA cuando una explotación se ha transmitido total o parcialmente durante el periodo de referencia, o con posterioridad al 31/12/2002 y antes de la entrada en funcionamiento del sistema de PU (1º de enero de 2006).

El artículo 33 R.1783/2003 solamente se ocupa del caso de herencia real o "anticipada" (sucesión en vida en la titularidad de la explotación), estableciendo que el sucesor recibe los DDA que correspondían a su causante; se ocupa también de los casos de cambio de estatuto o denominación del agricultor (recordemos que puede tratarse de una persona jurídica), de las fusiones o escisiones (artículo 13).

Se ocupa también dicho Reglamento de la cesión de los DDA en el ya citado artículo 46, declarando que solamente puede tener lugar a favor de otro agricultor, y que pueden venderse con o sin tierras, aunque nunca pueden arrendarse sin la tierra correspondiente. La cesión sin tierras está subordinada al requisito de que el agricultor haya utilizado (lo que significa que haya cobrado) el 80% de los mismos. Los Estados miembros pueden, para tales casos, acordar la incorporación a la Reserva Nacional de parte de estos DDA.

Mientras que en la regulación del caso de herencia, se contempla la situación del que sucede a un agricultor cuya actividad durante el periodo de referencia originó los DDA, por así decir, y también los casos de cambio de estatuto, fusión o escisión están acotados por relación al periodo de referencia, no existe tal referencia temporal en la regulación de las cesiones. Pareciera que la norma quisiera referirse solamente a la cesión de DDA previamente reconocidos o establecidos

conforme al nuevo sistema de PU, y no a las cesiones operadas con anterioridad, como sería la que a nosotros nos interesa, en virtud de las compras realizadas por nuestro consultante. De todos modos tampoco el artículo 46 de este Reglamento 1782/2003 dice en ningún momento que se trate de cesiones de DDA ya reconocidos o definidos conforme al nuevo sistema.

En el artículo 12.2, segundo párrafo, del Reglamento 795/2003 sí que se lleva a cabo la mencionada restricción al establecer:

“No será posible realizar ninguna cesión de los derechos de ayuda antes del establecimiento definitivo de los mismos”.

3. Admisión de la venta de explotación con DDA por la normativa comunitaria de aplicación, Reglamento 795/2004.

El punto indicado (suerte de los DDA en el caso de venta de las explotaciones) es abordado por el Reglamento 795/2004, en cuyo preámbulo hallamos la siguiente mención:

“(12) El apartado 2 del artículo 46 del Reglamento (CE) n.º 1782/2003 estipula que un agricultor sólo puede ceder sus derechos de ayuda sin tierras después de haber utilizado, a tenor del artículo 44 del mismo Reglamento, por lo menos el 80% de sus derechos de ayuda durante al menos un año natural, siempre que se cumplan ciertas condiciones. Para tener en cuenta las cesiones de tierras efectuadas en el periodo previo a la aplicación del régimen de pago único, está justificado considerar la cesión de una explotación o parte de la misma y los futuros derechos de ayuda con tierras, en el sentido del artículo 46 del Reglamento (CE) n.º 1782/2003 siempre que se cumplan ciertas condiciones, particularmente que el vendedor solicite el establecimiento de los derechos de ayuda en la medida en que dicho Reglamento dispone claramente que sólo los beneficiarios del pago directo durante el periodo de referencia tienen acceso al régimen”.

(Subrayados y negrita obviamente nuestros).

Este Reglamento aborda, además de los casos de la herencia real o anticipada, de los cambios de estatuto jurídico de los agricultores, de la fusión y de la escisión, el caso de la venta de explotación, al que dedica el artículo 17, que se titula, “Cláusula que rige los contratos privados en caso de venta”.

“1. Cuando un contrato de venta celebrado o modificado antes de la fecha límite para la presentación de una solicitud al amparo del régimen de pago único durante su primer año de aplicación estipule que se vende la totalidad o parte de la explotación, íntegra o parcialmente, con los derechos de ayuda que deben establecerse de conformidad con el artículo 43 del Reglamento (CE) n.º 1782/2003, en función de las hectáreas de la explotación o de la parte de la explotación cedida, el contrato de venta tendrá carácter de cesión de los derechos de ayuda con tierras, en el sentido del artículo 46 de dicho Reglamento, sujeto a las condiciones previstas en los apartados 2, 3 y 4 del presente artículo. (...)”

3. El vendedor solicitará el establecimiento de los derechos de ayuda de conformidad con las disposiciones del artículo 12, adjuntando a su solicitud una copia del contrato de venta e indicando las unidades de producción y el número de hectáreas cuyos derechos de ayuda se propone ceder.

Un Estado miembro podrá autorizar al comprador que solicite en nombre del vendedor y con la autorización explícita del mismo el establecimiento de los derechos de ayuda de conformidad con el artículo 12. En tal caso, el Estado miembro comprobará que el vendedor satisface los criterios de subvencionabilidad previstos en el artículo 33 del Reglamento (CE) n.º 1782/2003 y, en particular, la condición prevista en el apartado 5 del artículo 12 del presente Reglamento.

4. El comprador solicitará el pago al amparo del régimen de pago único de conformidad con las disposiciones del artículo 12, adjuntando a su solicitud una copia del contrato de venta.

5. Los Estados miembros podrán exigir que las solicitudes del comprador y del vendedor se presenten simultáneamente o que la segunda solicitud incluya una referencia a la primera”.

Los extremos subrayados parecen indicar que el supuesto típico en que piensa la norma comunitaria es el de cesión de derechos con la explotación producida después de la entrada en vigor del sistema de PU (27 de octubre de 2003), pero antes de la entrada en aplicación (2006) o incluso antes de que los DDA estén establecidos o reconocidos para cada agricultor.

Por esta razón, la normativa no lo considera como un caso problemático. Los agricultores, conociendo ya el sistema de PU, podrán, al concertar la compraventa de explotaciones, incluir o no los DDA. La alternativa entre la solicitud por el vendedor o por el comprador se plantea como alternativa de gestión a los efectos de control administrativo, y la posibilidad de que la formule el comprador con autorización del vendedor no planteará ningún problema, puesto que el impreso correspondiente se dejará firmado al formalizar la compraventa.

4. Admisión en el Derecho español que desarrolla la normativa comunitaria de la cesión de explotación con DDA con anterioridad a la vigencia del nuevo régimen y por tanto al reconocimiento explícito de dichos DDA.

A) Acotación temporal de las ventas de explotación con DDA.

La previsión del artículo 17 Reglamento 795/2004 ha tenido aplicación (y en nuestra opinión, desarrollo) en España mediante la Orden APA/1171/2005, de 15 de abril, cuyo artículo 3, al identificar a los agricultores a los que puede incluirse en el régimen de PU, se refiere (apartado 1) a los que hubieran recibido ayudas en el periodo de referencia, para añadir (apartado 2) como un supuesto distinto y desvinculado de la percepción de ayudas a los agricultores que “hayan recibido la explotación o parte de ella de un agricultor del apartado anterior por las siguientes circunstancias:

a) herencia

b) cambio de personalidad o denominación

c) fusiones o escisiones

d) Que hayan obtenido una explotación o parte de ella por compraventa con cesión de los derechos de ayuda conforme a lo dispuesto en el artículo 17 del Reglamento (CE) n.º 795/2003”.

Como hemos indicado, podría estimarse que el artículo 17 del Reglamento 795/2004 se refería solamente al caso de la venta ocurrida después de finalizado el periodo de referencia, y concretamente bajo la vigencia del sistema de PU, puesto que su apartado 1 se refiere a las que tengan lugar “antes de la fecha límite para la presentación de una solicitud al amparo del régimen de pago único durante su primer año de aplicación”.

En el mismo sentido de restricción temporal iría el tenor del apartado 3 cuando dice que el vendedor debe comunicar a las autoridades “el número de hectáreas cuyos derechos de ayuda se propone ceder”; parece que esto solamente puede ocurrir cuando el sistema de PU se encuentra en vigor, aunque no se halle totalmente implementado.

No obstante, en cuanto al primer aspecto, hay que señalar que no existe una coma antes de “durante su primer año de aplicación”, por lo que el tenor literal de la norma comprende toda venta, incluso anterior al “primer año de aplicación” y siempre que sea anterior a la “fecha límite para la presentación” de solicitudes, aunque todo ello sea anterior a la aplicación del nuevo sistema.

Para sostener que no existe tal restricción temporal, y que pueden considerarse todas las ventas anteriores a la fecha límite para la presentación de la solicitud, incluso si se hubieran producido durante el periodo de referencia, hay que recordar que el preámbulo de este Reglamento 795 habla de las ventas “efectuadas en el periodo previo a la aplicación del régimen de pago único”, lo que incluye tanto la totalidad del periodo de referencia como la totalidad del periodo intermedio, desde el 31 de diciembre de 2002 hasta “la aplicación del régimen de pago único”.

(Que las dudas interpretativas son bien reales lo demuestra el tenor de la Orden del consejero de Agricultura del Gobierno vasco, de 17 de mayo de 2005, que restringe la asignación de ayudas al vendedor, al caso de compraventas de explotación con derechos producidas “después del periodo de referencia” pero antes de la fecha límite para solicitar las ayudas en el primer año de aplicación del sistema de pago único. Artículo 11.1.

En todo caso, estas dudas se despejan por el artículo 8 de la Orden APA 1171/2005 en sentido favorable a nuestro consultante. Dicho precepto dice:

“1. Cuando con posterioridad al inicio del periodo de referencia exista un contrato de compraventa a que se refiere el artículo 17.1 del Reglamento (CE) 795/2004 ...”.

Dada esa formulación, las ventas de explotación con los derechos pueden haberse producido en cualquier fecha posterior al 1º de enero de 2000.

Así pues, el Bloque normativo que regula el supuesto contemplado es el siguiente:

- Artículo 46 del Reglamento 1782/2003 (cesión de DDA con o sin explotación).

- Artículo 17 del Reglamento 795/2004, que declara que el caso de venta de explotación con cesión de los derechos de explotación, en el periodo previo a la aplicación del régimen de pago único, es un supuesto incluido en el artículo 46 citado, en la modalidad de cesión de derechos con la explotación.

- Artículos 3.2. d) y 8 de la Orden APA 1171/2005, conforme a los cuales la previsión del artículo 17 citado se aplica al caso de venta de explotación con derechos producido desde el inicio del periodo de referencia (1º de enero de 2000).

B) Admisión de la cesión de DDA previamente a su reconocimiento administrativo conforme al nuevo sistema de PU.

Además de la cuestión temporal, el tenor del artículo 8 de la Orden APA 1171/2005 resuelve en sentido positivo una cuestión de mayor enjundia, si cabe la cesión de DDA antes de que estén reconocidos administrativamente conforme al sistema de PU y cuando, por tanto, no constituían sino derechos futuros, expectativas o incluso derechos pura y simplemente inexistentes pero cuyo nacimiento se contemplaba como posible.

Recordemos que el preámbulo del Reglamento 795/2004 se refería a la consideración de la venta de “futuros derechos con tierras”.

Ahora bien, como ya hemos dicho, el artículo 17 de este Reglamento parece concebido para las ventas de explotaciones producidas ya bajo la vigencia del nuevo sistema de PU, aunque en tiempo anterior a su implementación o aplicación (como ya hemos dicho, sin embargo, su tenor literal no autoriza ninguna acotación temporal que excluya de su consideración las ventas anteriores a determinado momento, acotándose solamente el *dies ad quem* hasta la fecha límite para la formulación de solicitudes durante el primer año de vigencia).

En todo caso, el artículo 8 de la Orden APA 1171/2005, en la medida en que decide tomar en consideración cualquier venta posterior a la fecha de inicio del periodo de referencia (1º de enero de 2000), forzosamente tiene que admitir que los DDA se hayan podido transmitir como derechos futuros, meras expectativas o puras hipótesis. Por la buena razón de que entre el 1º de enero de 2000 y la fecha de entrada en vigor del Reglamento 1782/2003 (27 de octubre de 2003) media un periodo de tiempo en el que ni tan siquiera tenían existencia legal esos DDA en la conformación que les da el sistema de PU.

C) Sistema alternativo de declaración inicial de los DDA. Necesidad de que el cedente siga siendo agricultor cuando se solicita el establecimiento inicial de los DDA.

a) Derecho comunitario.

En cuanto a la presentación de la solicitud para el establecimiento inicial de los derechos, el art. 17 del Reglamento 975/2004 contempla dos sistemas alternativos que los Estados pueden adoptar: A) La solicitud han de presentarla tanto el vendedor como el comprador, adjuntando ambos el contrato: el Estado miembro puede exigir que lo hagan simultáneamente, o bien que la segunda solicitud (del comprador) haga referencia a la primera (la del vendedor). B) La solicitud la presenta solamente el comprador, en nombre del vendedor y con autorización explícita del mismo.

En el preámbulo del Reglamento 975/2004 se justifica la solicitud por parte del vendedor en la consideración de que el Reglamento 1782/2003 “dispone claramente que sólo los beneficiarios del pago directo durante el periodo de referencia tienen acceso al régimen”. Viene a decirse con ello que resulta imprescindible que se dé una cesión del vendedor al comprador, puesto que solamente el primero puede considerarse con derecho.

Pero el artículo 17.3, segundo párrafo, del Reglamento 975/2004 establece otro requisito de mayor enjundia al indicar, para el caso de que sea el comprador quien formule la solicitud, en nombre del vendedor y con su autorización, que los Estados miembros comprobarán si los vendedores cumplen los requisitos del artículo 33 del Reglamento 1782/2003 (haber recibido subvenciones en el periodo de referencia), lo que no plantea problema alguno; pero, también, si dichos vendedores cumplen el requisito de subvencionabilidad del apartado 5 del artículo 12 del Reglamento 975/2004, que consiste en continuar siendo agricultor “en la fecha de solicitud de los derechos de ayuda”.

Este último requisito parece absurdo, puesto que muchas veces la venta habrá sido, precisamente, resultado de la decisión de jubilarse o poner fin a la propia actividad agraria. Aquí aparece con toda su fuerza el concepto del PU como derecho personal de los agricultores, tanto por razón de la pasada actividad, como por razón de su presente condición profesional de tales.

En todo caso, este requisito nos indica el carácter instrumental de la declaración del vendedor a los efectos del reconocimiento inicial de los DDA, que no constituye una nueva declaración de voluntad respecto de la ya pactada en la compraventa (a la que alude el apartado 1 del artículo 17), sino que únicamente se encamina a la finalidad expuesta, de que la Administración pueda comprobar si el vendedor fue perceptor de ayudas (artículo 33 del Reglamento 1782/2003) y sigue siendo agricultor (artículo 12.5 del Reglamento 975/2004).

Por tanto, según el Derecho comunitario:

- La solicitud por el vendedor se justifica en el hecho de que solamente él, como beneficiario de las ayudas en el periodo de referencia, tiene acceso al régimen de pago único, sin perjuicio de que ha podido ceder estos derechos. Hay que establecer previamente que tiene derecho y luego asignarlos al comprador.

- Si un Estado miembro lo permite, puede solicitar la asignación inicial el comprador, pero en nombre del vendedor y con autorización explícita del mismo.

- La Administración debe comprobar si el vendedor recibió las ayudas en el periodo de referencia y si en el momento actual, en que se formula la solicitud de establecimiento de los DDA, sigue siendo agricultor.

b) Orden APA 1171/2005.

El artículo 8.1 de esta Orden hace uso de la posibilidad conferida por la norma comunitaria y permite que sea el comprado quien solicite “la asignación de las hectáreas e importes de referencia correspondientes al contrato”.

El precepto recoge literalmente la norma comunitaria vista cuando dice que el comprador puede formular esta solicitud “en nombre del comprador y con la autorización explícita del mismo”, adjuntando a su solicitud una copia del contrato “con los datos y el o los documentos que se citan en el modelo 10 del Anexo de la presente Orden”.

Este modelo incluye la mención de los siguientes documentos:

- Documento público o privado de transferencia firmado por ambas partes o certificado del Registro de la Propiedad.

- Copias de las declaraciones del IRPF necesarias o,

- Autorización a los órganos competentes de las CCAA para recabar directamente de la Agencia Tributaria o de la Tesorería General de la SS la certificación o información que justifique el desarrollo de una actividad agraria (se signifique que la presentación de la solicitud implica dicha autorización).

En el texto del Modelo, vendedor y comprador, tras hacer constar sus datos “solicitan que las hectáreas e importes de referencia que abajo se indican sean asignados al comprador”.

El modelo de instancia está concebido para su firma por el comprador y el vendedor.

Estos últimos aspectos exceden de lo exigido por la norma comunitaria (art. 16 Reglamento 975/2004) y van más allá de lo establecido en la norma sustantiva española (artículo 8.1 O APA 1171/2005). La última solamente dice que tiene que existir autorización explícita del vendedor, no que tenga que suscribir la solicitud. El modelo de instancia está concebido más bien como una solicitud conjunta, de vendedor y comprador, para que los derechos se reconozcan inicialmente al comprador.

Y también se trata, con dicha instancia, de que el vendedor y el comprador adjunten sus declaraciones del IRPF y autoricen la comprobación de sus datos fiscales y de la SS, para que se compruebe la obtención de ayudas y su condición de agricultores.

c) Modelo de la CAJCCM.

El modelo 10 (comunicación de contrato de compraventa), elaborado por la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha resulta ser mucho más sencillo que el estatal (nos ha sido facilitado por nuestro consultante).

En particular, se omite la exigencia de las declaraciones de IRPF necesarias, así como la autorización a la Administración autonómica para recabar de la SS o de la AEAT los datos que permitan comprobar el desarrollo de actividad agraria.

5. Reducción de los derechos en caso de venta.

Es importante para nuestro asunto destacar la posibilidad de reducción de los DDA en caso de venta.

Esta posibilidad se recoge en el artículo 46.3 Reglamento 1782/2003 y se desarrolla en el artículo 9 del Reglamento 795/2004, que establece distintos porcentajes de reducción: del 30% (el 50% en el primer año de aplicación) en caso de venta de los derechos sin tierras; del 10% en caso de venta con tierras; del 5% en caso de venta con derechos de toda la explotación.

Y lo mismo ocurre en virtud de la llamada cláusula de beneficio inesperado, que es el supuesto en el que el agricultor a quien se asignan DDA ha vendido la explotación o la ha arrendado por un periodo de seis años, sin los derechos correspondientes, que se le deben reconocer (art. 42.9 Reglamento 1782/2003). En tal caso, los DDA que normalmente deberían reconocerse al vendedor o arrendador, se reducen drásticamente y pasan a nutrir la Reserva Nacional. Según el artículo 10 del Reglamento 795/2004, la reducción es del 90% en caso de venta. Esto con la excepción de que el vendedor compre o alquile por seis años o más otra explotación o parte de ella, en cuyo caso mantendrá un número de DDA igual al número de derechos que pueda utilizar en la nueva explotación. Y con la salvedad de que pueda demostrar que en el precio por el que se vendió la finca no estaba incluido el valor de los derechos.

III. RECOMENDACIONES PRÁCTICAS.

Supuesto todo lo anterior, y dada la finalidad práctica de este informe, formulamos seguidamente recomendaciones concretas en cuanto a los pasos que debe dar nuestro consultante.

1. Tierras compradas en las que no existían arrendatarios.

En el caso de las compras que haya efectuado nuestro consultante, con posterioridad al 1º de enero de 2000, de tierras que no se encontraran arrendadas, resulta de plena aplicación lo dispuesto en el artículo 17 del Reglamento 795/2004.

(Si la compra se hubiera efectuado con anterioridad, será nuestro consultante quien haya percibido las ayudas y subvenciones correspondientes a las hectáreas adquiridas durante el periodo de referencia, por lo que entrarán aquéllas en el cómputo de sus DDA).

Las cláusulas del tipo que nos ha indicado nuestro consultante, incluidas en las respectivas escrituras, satisfacen totalmente los requisitos del artículo 17.2 del Reglamento, en cuanto expresan la voluntad de que con la explotación se vendan los derechos de ayuda a establecer de conformidad con el sistema de PU. Ciertamente no contienen una referencia a este sistema, pero ya hemos explicado que no puede pretenderse tal mención expresa cuando la venta ha podido tener lugar antes incluso de que estuviera en vigor el Reglamento 1782/2003, como lo permite el artículo 8.1 de la Orden APA 1171/2005, según hemos visto.

¿Cabe considerar que en dichas cláusulas se contiene la autorización explícita del vendedor para que el comprador solicite, en su nombre, la asignación de las hectáreas e importes de referencia, como lo exige el artículo 17.3 Reglamento 795/2004?

No puede responderse afirmativamente. La escritura pública demuestra por sí sola la existencia de la cesión de DDA, pero no la existencia de esa autorización para que el comprador solicite la ayuda en nombre del vendedor.

Como hemos destacado, la normativa establece que, no obstante la cesión, es el vendedor cedente quien ha de formular la solicitud.

Y si es el comprador quien la formula, porque así lo han autorizado los Estados miembros, actúa aquél, “en nombre del vendedor” y con su autorización explícita.

Por tanto, en principio, debe constar la autorización del vendedor al comprador, para que formule esta solicitud en su nombre. O al menos la constancia de otro modo de que autoriza la asignación inicial de los derechos al comprador.

Si esto no puede lograrse, cabrá argumentar que la intervención del vendedor no constituye un fin en sí misma, sino que está exclusivamente encaminada (como se deduce del artículo 16.3 Reglamento 795/2004), a que se compruebe que efectivamente fue receptor de ayudas durante el periodo de referencia y que en la actualidad sigue siendo agricultor. Luego si se proporcionan todos los datos para que puedan realizarse estas comprobaciones, no podrá la Administración, cabrá sostener, denegar la asignación al comprador.

Cuestión distinta es que para el vendedor la cumplimentación de todos los trámites que permitan la asignación inicial de los DDA al comprador

constituye una precisa obligación contractual, cuyo incumplimiento generará responsabilidad patrimonial a su cargo en el importe, al menos, de la cuantía de los DDA que no se le asignen, multiplicados por todos los ejercicios en que hubiera debido recibirlos.

Con la consideración adicional de que la falta de colaboración del vendedor ni siquiera le beneficiará a él mismo, en la medida en que puede dar lugar a la integración de dichos DDA en la Reserva Nacional, en un 90%, por aplicación de las disposiciones indicadas en el apartado 5 de la parte anterior.

Así pues, aconsejamos a nuestro consultante que ponga en juego esta responsabilidad del vendedor, dirigiéndole un requerimiento notarial o “burofax”, en los términos siguientes:

(LE REQUIERE)

“Para que dando cumplimiento a lo pactado en la Cláusula ... de la escritura de compraventa de fecha de de...., autorizada por el Notario de D./Dña., al n.º de su protocolo, le devuelva firmada la instancia Modelo 10 que se acompaña al presente requerimiento, o en otro caso, deje constancia en este mismo Acta de su autorización explícita para que el requirente solicite que le sean asignados, como comprador en dicha escritura, el 100% de los Derechos correspondientes a la explotación por las producciones y hectáreas a considerar en el periodo de referencia establecido en el nuevo régimen de Pago Único, así como para que la Administración pueda, a los solos efectos indicados, comprobar la pasada y presente condición de agricultor del requerido así como los ingresos que hubiera percibido en concepto de subvenciones de la PAC en los años 2000, 2001 y 2002, consultando a tal efecto los archivos de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y Tesorería General de la Seguridad Social.

Y para que cumplimente todo lo expuesto en tiempo hábil para que pueda el requirente formular las alegaciones oportunas antes del 15 de agosto próximo, fecha límite señalada por la normativa aplicable.

Y para significar al requerido de que en el caso de que por su negativa a atender este requerimiento, le fueran denegados al requirente dichos Derechos de Ayuda, le exigirá su responsabilidad por incumplimiento de lo pactado en la escritura citada con arreglo a su tenor literal y a la buena fe, y le exigirá esos mismos importes de los Derechos de Ayuda, por todos los años en que hubiera debido percibirlos, además de cuantos otros daños, gasto y perjuicios le cause con su incumplimiento.

Significando por último al requerido que en caso de no avenirse al presente requerimiento, los Derechos de Ayuda que pudieran corresponder por las subvenciones percibidas durante los años 2000, 2001 y 2002 no se asignarían por la Administración al requerido, sino que se integrarán en un 90% en la Reserva Nacional”.

Si a pesar de todo no se aviniera el vendedor a cumplir, deberá nuestro consultante presentar a la Administración copia de la escritura, destacando debidamente la cláusula relevante.

Igualmente deberá cumplimentar todos los datos relativos al vendedor que figuran en el Modelo de Instancia establecido por la JCCM.

2. Tierras compradas en las que sí existían arrendatarios.

En el caso de compra de tierras sobre las que existía un arrendamiento, la solución del caso planteado se presenta mucho más problemática.

En virtud de tal arrendamiento, los derechos no corresponderían al vendedor, sino al arrendatario, de manera que la cláusula de cesión no obligaría al primero (que no puede ceder lo que no tiene).

Y la redacción de las cláusulas de las escrituras parece en este caso menos acorde con las exigencias del artículo 17 del Reglamento 795/2004. Se dice que los arrendatarios,

“renuncian a cualquier derecho, subvención o cualquier tipo de ayuda que les pudiera corresponder durante el periodo que han sido arrendatarios ...”.

(En algunas se añade que suscribirán a favor de la compradora “cualquier documento que fuera necesario”).

A pesar de todo, creemos que también es de aplicación el artículo 17 del Reglamento 795/2004, puesto que este precepto debe interpretarse a la luz de las definiciones que el propio Reglamento establece en su artículo 2, que dispone:

“A los efectos del título III del Reglamento (CE) n.º 1782/2003 y del presente Reglamento, se aplicarán las definiciones siguientes:

(...)

g) venta: la venta o cualquier otra cesión definitiva de la propiedad de la tierra o de los derechos de ayuda. La definición no incluye la venta de tierras cuando éstas se cedan a las autoridades públicas o para uso de interés público ni cuando la cesión se realice con fines no agrícolas.

(...)

i) cesión o venta o arrendamiento del derecho de ayuda con tierras: la venta o arrendamiento de los derechos de ayuda con, respectivamente, la venta o arrendamiento del número equivalente de hectáreas de tierra con derechos de ayuda, en el sentido del apartado 2 del artículo 44, que obre en poder del cedente”.

Sobre la base de estas definiciones, y a la vista del artículo 17.1 del mismo Reglamento, entendemos que lo llevado a cabo en las escrituras de compraventa de fincas arrendadas fue una doble compraventa, en un negocio complejo pero de finalidad unitaria, comprensivo, por un lado, de las tierras y, por otro, de las ayudas, y vinculadas éstas a aquéllas. En los términos del artículo 46 del Reglamento 1782/2003 (al que se remite el anterior), se trata de una cesión de derechos con tierras.

El vendedor de las tierras era quien en dicha escritura aparecía como tal, en el sentido habitual de la expresión. En cambio, “vendedor” de los derechos, en sentido comunitario, sería el arrendatario; o bien, tanto el vendedor como el arrendatario, si es que uno y otro percibieron ayudas por las producciones en la tierra vendida, durante otras tantas fracciones del periodo de referencia.

La vinculación entre las dos operaciones resulta de la propia escritura y por ello, en los términos del artículo 17 del Reglamento 795/2004, se trata de un caso de “cesión de derechos con tierras” del artículo 46 del Reglamento 1782/2003.

En cuanto a la contraprestación para los arrendatarios, parece ser que existió efectivamente, aunque no se indique en la escritura y la percibieran de los vendedores. La prueba a este respecto tendría gran importancia.

La existencia de esa “venta de derechos” queda oscurecida por la circunstancia de que en las escrituras se hable solamente de “renuncia”. Pero en alguna de ellas, se obligan los arrendatarios a suscribir todos los documentos administrativos que fueran precisos “a favor” de la entidad compradora. Este “a favor de” ya nos indica claramente que no se trata de una simple renuncia, sino de una verdadera cesión de derechos.

Y lo mismo cabrá sostener incluso cuando no existiera esa mención específica, por corresponder ello a la verdadera voluntad e intención de las partes, puesto que ningún sentido tenía la renuncia a derechos ya percibidos, ni la referencia al tiempo por el que duró el arrendamiento, si no es el que aquí sostenemos.

Si con esta óptica se vuelve a leer el supuesto del artículo 17 citado, pensando en los arrendatarios como “vendedores” de los derechos de ayuda, vemos que encaja en el mismo el caso de la renuncia de los arrendatarios en las escrituras otorgadas por nuestro consultante.

Valen, por lo demás, todas las consideraciones que hacíamos en el apartado anterior en cuanto a la obligación contractual de los arrendatarios de hacer cuanto esté en su mano para que efectivamente se vean asignados al comprador de los derechos (xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx) los DDA que correspondan a las subvenciones y hectáreas durante el periodo de referencia.

Creemos que la responsabilidad postcontractual de los arrendatarios llega incluso a la obligación de procurar que se les asignen estos DDA a los solos efectos de cederlos después (gratuitamente) a nuestro consultante. Sin embargo, tendría entonces la calificación de cesión de derechos sin tierras, sujeta al requisito de que se utilice (es decir, se cobre) previamente el 80 % por el titular (los arrendatarios) (artículo 46 del Reglamento 1782/2003).

Por tanto, nuestro consejo es que se cumplimenten dos impresos Modelo 10, uno suscrito por nuestro consultante con el vendedor de la tierra y otro suscrito por nuestro consultante con los arrendatarios, adjuntando en ambos casos copia de la escritura.

Si los arrendatarios no se avinieran a ello, habría que enviarles un requerimiento en los mismos términos que a los vendedores con la variación que indicamos subrayada.

(LE REQUIERE)

“Para que dando cumplimiento a lo pactado en la Cláusula ... de la escritura de compraventa de fecha de de, autorizada por el Notario de D./Dña., al n.º de su protocolo, por la que se llevaba a cabo la venta al requirente de los Derechos de Ayuda correspondientes al tiempo por el que los requeridos explotaron como arrendatarios las fincas objetos de dicha escritura de compraventa, le devuelva firmada la instancia Modelo 10 que se acompaña al presente requerimiento, o en otro caso, deje constancia en este mismo Acta de su autorización explícita para que el requirente solicite que le sean asignados, como comprador en dicha escritura, el 100% de los Derechos correspondientes a la explotación por las producciones y hectáreas a considerar en el periodo de referencia establecido en el nuevo régimen de Pago Único, así como para que la Administración pueda, a los solos efectos indicados, comprobar la pasada y presente condición de agricultor del requerido así como los ingresos que hubiera percibido en concepto de subvenciones de la PAC en los años 2000, 2001 y 2002, consultando a tal efecto los archivos de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y Tesorería General de la Seguridad Social.

Y para que cumplimente todo lo expuesto en tiempo hábil para que pueda el requirente formular las alegaciones oportunas antes del 15 de agosto próximo, fecha límite señalada por la normativa aplicable.

Y para significar al requerido de que en el caso de que por su negativa a atender este requerimiento, le fueran denegados al requirente dichos Derechos de Ayuda, le exigirá su responsabilidad por incumplimiento de lo pactado en la escritura citada con arreglo a su tenor literal y a la buena fe, y le exigirá esos mismos importes de los Derechos de Ayuda, por todos los años en que hubiera debido percibirlos, además de cuantos otros daños, gasto y perjuicios le cause con su incumplimiento.

Significando por último al requerido que en caso de no avenirse al presente requerimiento, los Derechos de Ayuda que pudieran corresponder por las subvenciones percibidas durante los años 2000, 2001 y 2002, no se asignarían por la Administración al requerido, sino que se integrarán en un 90% en la Reserva Nacional”.

Y, de nuevo, en el caso de que no se aviniera a ello el arrendatario, habría que presentar a la Administración la misma alegación, indicando la identidad de los arrendatarios y acompañando la escritura.

3. Otros posibles derechos de nuestro consultante.

Queremos por último llamar la atención de nuestro consultante acerca de otro precepto que parece concebido para casos iguales o muy similares al suyo, y que permiten la atribución de DDA con cargo a la Reserva Nacional.

Se trata del apartado 2 del artículo 22 del Reglamento 795/2004, en relación con su apartado 1. Reproducimos ambos.

“1. Un agricultor que arrendó, entre el final del periodo de referencia y el 29 de septiembre de 2003 a más tardar, durante seis años o más una explotación o parte de la misma cuyas condiciones de arrendamiento no puedan revisarse recibirá derechos de ayuda calculados dividiendo el importe de referencia, establecido por el Estado miembro, con arreglo a criterios objetivos y de la forma que se garantice la igualdad de trato entre los agricultores y se evite cualquier falseamiento del mercado y de la competencia, entre un número de hectáreas igual o inferior al número de hectáreas que arrendó.

2. El apartado 1 se aplicará a los agricultores que compraron durante el periodo de referencia o antes, o hasta el 29 de septiembre de 2003, a más tardar, una explotación o una parte de la misma cuyas tierras estaban arrendadas durante el periodo de referencia, con la intención de iniciar o ampliar su actividad agraria en el plazo de un año a partir del vencimiento del arrendamiento”.

ASPECTOS JURÍDICOS DEL PROYECTO DE COEXISTENCIA ENTRE CULTIVOS

DRA. MARIA JOSÉ CAZORLA GONZÁLEZ

Profesora Titular de Derecho Civil de la Universidad de Almería

SUMARIO: I. Situación actual. II. Distribución de competencias: conflictos de intereses. III. Coexistencia, art. 3 del Proyecto de Real Decreto. IV. Principios generales establecidos en la recomendación de la Comisión y en el Proyecto de Real Decreto. V. Medidas a aplicar en el proceso productivo. VI. Obligaciones generales de los agricultores. VII. Vigilancia y control. VIII. Trazabilidad y etiquetado. IX. Registro y comunicaciones. X. Infracciones/Contaminación y daños. 1. Infracciones. 2. Riesgos derivados de la contaminación entre cultivos. XI. Conclusiones.

I. SITUACIÓN ACTUAL.

La realidad social de finales del siglo XX fue que la sociedad europea consideraba el hecho de liberar organismos genéticamente modificados y comercializar productos derivados de cultivos transgénicos un riesgo innecesario y un peligro para el medio ambiente y la salud humana, y consecuentemente el ciudadano europeo se mostraba reacio a su consumo, quizás por falta de información o porque la que hasta ahora habían recibido era sesgada e incompleta.

Lo cierto es que Europa, amparándose en el Principio de precaución¹, por el que se debían adoptar medidas preventivas para aquellos casos en los que la falta de datos o incertidumbres científicas² dieran como resultado una duda razonable sobre la posibilidad de causar un daño, en 1999, y amparándose bajo este principio, se estableció una moratoria sobre los alimentos transgénicos³.

Cinco años después, Europa cedió a las presiones económicas que los EEUU habían venido ejerciendo desde el inicio de la moratoria, considerada contraria a

¹ HERRERA DE LAS HERAS, R.: “La necesidad de la intervención jurídica en la biotecnología: el principio de precaución”, cap. II del Libro coordinado por HERRERA CAMPOS, R. y CAZORLA GONZÁLEZ, M.J.: “Aspectos legales de la agricultura transgénica”. Almería. 2004. Págs. 25 a 30.

² El principio de precaución se consolidó, tras la Directiva 85/374/CEE, en la Cumbre de Río de 1992.

³ Dicha moratoria estaba dirigida a evitar la importación de más variedades transgénicas que las permitidas hasta ese momento para ser comercializadas en territorio comunitario.

los intereses económicos norteamericanos, ya que durante este tiempo se cifraron pérdidas económicas en más de 300 millones de dólares solo en maíz⁴.

EEUU denunció en 2003 a la Unión Europea ante la Organización Mundial del Comercio y colocó en tela de juicio la legalidad de la moratoria; Europa, acusada de frenar el desarrollo tecnológico de la ingeniería genética en el campo, levantó la moratoria el 19 de abril de 2004. Sin embargo, y ésta es nuestra crítica, no se habían aprovechado estos años para abordar una legislación de riesgos y daños para la salud humana o de contaminación del medio ambiente⁵ u otros cultivos.

Ambas lagunas jurídicas se abordan desde diferentes puntos de vista en este libro, de ahí que ahora nos centremos en el tema de la coexistencia entre cultivos⁶.

La situación actual en este punto, se encuentra en que la Comisión de la Unión Europea el 29 de julio de 2003 publicó una Recomendación sobre las Directrices para la elaboración de estrategias y mejores prácticas nacionales con el fin de garantizar la coexistencia⁷ de los cultivos modificados genéticamente con la agricultura convencional y ecológica, incidiendo, de forma particular, en la transparencia y transmisión de información, así como en la cooperación de todos los implicados en el proceso productivo, de lo que se derivaría el equilibrio equitativo entre los intereses de los agricultores de todos los tipos de producción.

Esta Recomendación nace desde dos perspectivas sobre las que se asienta y justifica la norma:

Primera, que en la Unión Europea no debe excluirse ninguna forma de agricultura, ya sea convencional, ecológica o agricultura en la que se utilicen OMG (Organismos Modificados Genéticamente). Planteamiento acorde con las ideas políticas, económicas y sociales y conforme a los principios legales de igualdad y equidad de todos los Estados miembros. Aunque sorprende que aparezca poco después de que EEUU denunciara a la Unión Europea.

Segunda, la capacidad para mantener diferentes sistemas de producción agrícola es un derecho del agricultor a elegir libremente el tipo de cultivo y es requisito previo para ofrecer al consumidor un elevado grado de elección. Aunque a nuestro parecer éste no se cumple en las normas de etiquetado cuando, según el Reglamento 1830/2003, en el etiquetado del producto cuya composición contenga hasta un porcentaje de hasta 0,9 en cualquiera de sus ingredientes; siempre que esta presencia sea accidental o técnicamente inevitable; no será necesaria la especificación de transgénico en la etiqueta.

Frente a esto sólo le cabe al consumidor solicitar un etiquetado de alimentos en el que se afirme que este alimento está ausente de transgénicos en todos sus ingredientes; o bien consumir siempre productos ecológicos (que están libres al 100% de transgénicos).

En este contexto surge el 28 de octubre de 2004 el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento sobre coexistencia de los cultivos modificados genéticamente con los convencionales y ecológicos, actualmente paralizado, pero con un cambio en el rango de la norma. En su nueva redacción se ubica como Real Decreto y no como Reglamento, y como tal se está tramitando el Proyecto de coexistencia.

Este Proyecto estructura su articulado desde las recomendaciones fijadas por la UE en julio de 2003, que sin ser vinculantes ni obligatorias son tenidas en cuenta en algunas ocasiones sin percibir las peculiaridades de nuestro marco jurídico o desde una interpretación, a nuestro entender, errónea.

En primer lugar, nos referiremos a la distribución de competencias, pues recordemos que el artículo 2 establece⁸ que el ámbito de aplicación de este Proyecto comprende las variedades de todas las especies vegetales que la Unión Europea haya autorizado, y el objeto de esta norma⁹ es regular la coexistencia de los cultivos modificados genéticamente con los convencionales y ecológicos.

En consecuencia, es competente, para determinar qué variedades vegetales modificadas genéticamente se pueden cultivar, la Unión Europea. Pero la cuestión se complica cuando, como es sabido, España tiene delegadas sus competencias en materia de agricultura en las CCAA; y el texto de la Comisión Europea de julio de 2003 recomienda a la autoridad competente para elaborar el Plan Nacional de Supervisión; produciéndose un reparto de competencias en lo que a vigilancia y control se refiere, cuyo fundamento constitucional se recoge en la Disposición final tercera del Proyecto de Real Decreto de coexistencia, y sobre la que hablaremos más adelante.

Y en segundo lugar, fundamentar el Proyecto de Real Decreto en principios generales como el de equilibrio equitativo entre los intereses de los agricultores y referirse a la coexistencia como el derecho a la libre elección de agricultor, en un país donde la propiedad, sus límites y limitaciones están claramente regulados en el Código Civil, creemos que es errar en conceptos y fundamentos jurídicos que son pilares sobre los que se asienta cualquier norma.

⁴ Prólogo de HERRERA CAMPOS, R., al libro coordinado por HERRERA CAMPOS, R. y CAZORLA GONZÁLEZ, M.ª: "Aspectos legales..."; pág.14.

⁵ MIR PUIGPELAT, O. "Transgénicos y Derecho. La nueva regulación de los OMG". Madrid. 2004. Pág. 78.

⁶ Vid. RIECHMAN, J.: "Transgénicos, el haz y el envés. Una perspectiva crítica". Madrid. 2004. Págs. 295 y 296.

⁷ Diario Oficial n.º L 189 de 29/07/2003 Págs.: 0036 - 0047.

⁸ Artículo 2. Ámbito de aplicación. El ámbito de aplicación de este Real Decreto comprende las variedades de todas las especies vegetales, para las que la Unión Europea haya autorizado una modificación genética para su cultivo, cuando su producción se realice mediante distintos tipos de cultivo, modificado genéticamente, convencional y ecológico, y deban coexistir entre ellos.

⁹ Artículo 1. Objeto. El presente Real Decreto tiene por objeto regular la coexistencia de los cultivos modificados genéticamente con los convencionales y ecológicos.

II. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS: CONFLICTOS DE INTERESES.

El artículo 11 del proyecto de Real Decreto es un precepto que reparte competencias, en lo que al control y vigilancia de los cultivos y su posterior comercialización se refiere, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, partiendo del texto de las Recomendaciones que desde la Unión Europea se hacía a los Estados miembros en julio de 2003.

La Comisión de las Comunidades Europeas recomienda —recordemos que en las fuentes de la UE las recomendaciones no son vinculantes para los Estados miembros— que, al elaborar las estrategias y mejores prácticas nacionales de coexistencia, los Estados miembros deben seguir las directrices (deben seguir implica obligación, y esto es una clara contradicción con el carácter y naturaleza jurídica de las Recomendaciones) que figuran en el Anexo de la presente Recomendación. Es decir, recomienda que la autoridad competente para elaborar el Plan Nacional de Supervisión sea el Estado.

Andalucía, como otras regiones españolas, tiene asumidas por el artículo 148.7 de la Constitución Española las competencias en materia de agricultura, de ahí que algunas CCAA —País Vasco y Cantabria— hayan declarado sus territorios zonas libres de transgénicos, como ya ocurriera con otras comarcas en Europa. Su justificación se apoya en la existencia de determinadas zonas que tienen un valor añadido bien por su biodiversidad, bien por su variedades agrícolas o bien porque sus intereses económicos son contrarios a los cultivos de variedades genéticamente modificadas.

Por ello, algunas organizaciones, apoyándose en que la competencia en materia de agricultura reside en las CCAA, solicitan la declaración de su comunidad como zona libre de transgénicos por parte de las autoridades regionales; como estrategia de protección a su medio ambiente y paisaje, a su cultura y patrimonio, a sus semillas y prácticas agrícolas, y a su desarrollo rural y sostenible, así como a su futuro económico.

Sin embargo, este planteamiento no cuenta con el apoyo de la UE, pues el dos de diciembre de 2004 rechazó la petición de las autoridades austriacas de prohibir la utilización de productos genéticamente modificados en la Región de Alta Austria, incluidos los autorizados por las autoridades comunitarias. Como era de esperar, la industria de la biotecnología reaccionó favorablemente a la decisión de las autoridades comunitarias, interpretándola como un paso adelante a favor de la libertad de los agricultores¹⁰.

¹⁰ Boletín Europeo de Derecho agroalimentario. N.º 34. Feb-2004. "Avances parlamentarios en el debate sobre coexistencia". Se dice que los europarlamentarios defienden que los Estados miembros de la UE deben tener libertad de elección respecto a la restricción de cultivos GM en determinadas áreas geográficas, si así lo desean. La Comisión, por su parte, se opone tajantemente a esta posibilidad, y en septiembre de 2003 denegó una petición de Austria para prohibir el uso de OMGs en la región

Ante esta realidad social, nos preguntamos: ¿qué ocurriría si la mayor parte de regiones y comarcas de la Unión se declararan libres de transgénicos?, ¿cabría un replanteamiento por parte de las autoridades competentes?

III. COEXISTENCIA. ART. 3 DEL PROYECTO DE REAL DECRETO.

"La coexistencia se refiere a la capacidad de los agricultores de poder escoger entre la producción de cultivos convencionales, ecológicos y modificados genéticamente, cumpliendo las obligaciones legales aplicables al sistema de producción elegido".

Redacción que creemos no puede ser más desafortunada.

En primer lugar, porque la capacidad es un concepto que no puede ser confundido con el de libre elección para cultivar lo que quiera el agricultor, que es lo que nos parece aquí ha ocurrido; pues se ha confundido una facultad del agricultor bajo el derecho de propiedad, o por cualquier otro título que le vincule a la finca, con la capacidad que como persona tiene.

Entendemos que, cuando la Comisión elabora las recomendaciones sobre las Directrices¹¹ para la elaboración de estrategias y mejores prácticas nacionales, con el fin de garantizar la coexistencia de los cultivos modificados genéticamente con la agricultura convencional y ecológica, no está dando un concepto de coexistencia sino un fundamento jurídico sobre el que debe apoyarse la convivencia entre cultivos, pero, y ahí está el error, lo hace desde el contenido de la coexistencia y no desde el contenido del derecho de propiedad. Error que es trasladado al texto del Proyecto de R-D de coexistencia. Pues, la coexistencia, como concepto, viene definida en el Diccionario de la Real Academia Española de la lengua como: "la existencia de una cosa a la vez que otra u otras".

de la Alta Austria durante un período de tres años. La decisión de la Comisión fue posteriormente recurrida ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el cual tiene la última palabra. El debate sobre la coexistencia está inevitablemente relacionado con el más amplio de la eliminación de la moratoria no-oficial respecto a autorizaciones de productos GM en la UE, y muchos partidarios de la reanudación de autorizaciones han advertido repetidas veces contra el uso de la coexistencia por retrasar más la reanudación de aquéllas. De hecho, el informe del Parlamento pide a la Comisión y a los Estados miembros no proceder a la aprobación de la puesta en circulación de ninguna otra variedad de planta genéticamente modificada hasta que se hayan acordado e implementado normas vinculantes en materia de coexistencia, reforzadas por un sistema de responsabilidad basado en el principio de quien contamina paga. Esta actitud confirma los temores de que la coexistencia podría convertirse otro escollo en el aparentemente interminable debate sobre OMGs en la UE.

¹¹ La recomendación tercera dice: "la coexistencia hace referencia a la capacidad de los agricultores de escoger en la práctica entre la producción convencional, la producción ecológica y la producción de cultivos modificados genéticamente, cumpliendo las obligaciones legales sobre normas de etiquetado y de pureza".

Vemos que la definición no contempla a sujetos, ni en consecuencia alude a la capacidad de los mismos; sino a objetos, por lo tanto hablar de capacidad de los agricultores para escoger el tipo de cultivo es algo que no se contempla bajo el término "coexistencia".

Por otra parte, la capacidad de cualquier persona desde el punto de vista legal viene recogida en el Código Civil, que diferencia entre capacidad jurídica, la cual posee toda persona desde el mismo momento en que nace con forma humana y vive 24 horas desprendida del seno materno; y la capacidad de obrar, que alcanzará generalmente a los 18 años, aunque se admite a partir de los 14 años bajo determinadas circunstancias o con 16 si está emancipada, para poder realizar actos jurídicos plenamente válidos y eficaces.

En segundo lugar, en lo que se refiere a la libre elección del agricultor de cultivar lo que desee, ésta la ha tenido siempre el agricultor como propietario bajo el artículo 350 del C.c.¹² o bajo el contenido de cualquier otro derecho real —arrendatario, usufructuario...—; aunque limitados por la función social, es decir, que sus derechos podían quedar restringidos cuando deba predominar el interés general sobre el particular; como sería que un agricultor cuya explotación se encuentre dentro de un parque natural no pueda cultivar lo que desee sino en función del nivel de protección de la zona donde esté la finca; igualmente tales derechos quedan bajo determinadas por prohibiciones legales, tales como la prohibición de cultivar marihuana, ya que ello contravendría el orden público.

Así, su capacidad de obrar, que es a la que está haciendo referencia tanto la recomendación tercera de la Comisión Europea como el artículo 3 del Proyecto, es la que se regula conforme a los criterios que fija el C.c. añadiéndoles nuevas limitaciones a su capacidad de obrar en esta norma. De tal manera, que si el agricultor optara por cultivar cultivos modificados genéticamente sin adoptar las medidas de coexistencia que ahora veremos, incurriría en responsabilidad civil, y dependiendo de los casos, añadiríamos también la responsabilidad penal.

En definitiva, pensamos que no hay definición de coexistencia en el Anteproyecto, sino limitación a las facultades del agricultor, y en concreto a la propiedad, que recordemos es el derecho a gozar y a disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en las leyes —art. 348 C.c.— o a cualquier otra forma de derecho real de transmisión de la finca.

Considerándolas por tanto limitaciones al derecho de propiedad, debemos recordar que nuestro Código Civil regula las distancias y obras intermedias para ciertas construcciones y plantaciones en los artículos 589 a 593, y son recogidas y estudiadas como limitaciones al Derecho de propiedad.

¹² Artículo 350 C.c.: "El propietario de un terreno... puede hacer en él las construcciones, plantaciones y excavaciones que le convengan, salvo las servidumbres; y con sujeción a lo dispuesto en las leyes sobre Minas y Aguas y en los Reglamentos de Policía".

En todos estos preceptos se fija la posibilidad de edificar o plantar pero bajo medidas de precaución, fundamentalmente de distancia, y para el supuesto de no contemplarlas, las medidas que se pueden adoptar los fundos colindantes. Ahora, el Proyecto de coexistencia parece que adopta el mismo sistema, introduciendo en la norma una limitación más a la propiedad una vez que entre en vigor.

Es por ello que nos parece relevante destacar que el objetivo que el Proyecto defiende a priori no se corresponde con el contenido y efectos. No contempla la libre elección del agricultor sino limitaciones a su derecho real de propiedad o cualquiera otro que le habilita para poder plantar en la finca bajo el título de dominio o posesión lo que considere más oportuno.

Por otra parte, y con relación al Reglamento de Actividades Molestas, Insalubre, Nocivas y Peligrosas aprobado por Decreto de 30 de noviembre de 1961; la Orden de 15 de marzo de 1963, que desarrolla el Decreto anterior; Real Decreto Legislativo de 28 de junio de 1986, de Impacto Ambiental, modificado por la Ley de 8 de mayo de 2001; y por último la Ley de Ordenación de los Transportes terrestres de 30 de julio de 1987; decir que todas estas normas son limitaciones al derecho de propiedad cuya finalidad común es la protección al medio ambiente y que van a coexistir en el ordenamiento jurídico con el Proyecto, que parece no tiene en cuenta en su regulación este bien jurídico.

Consideramos importante incidir en que desde el Código Civil se tiene en cuenta la incidencia que las plantas o construcciones pueden tener sobre las fincas colindantes, cuestión a considerar cuando uno de los problemas de la coexistencia es la posibilidad de transmisión de material genéticamente modificado de un cultivo transgénico a otro que no lo es.

Esta regulación es recogida en los diferentes Códigos civiles europeos, con las peculiaridades y diferencias lógicamente que se dan entre ellos. Así la norma italiana hace referencia en el artículo 844 de su Código Civil —en el Libro II bajo el título "de la propiedad", en su Capítulo II, titulado "de la propiedad de la tierra"— a que: "el propietario de un fundo no puede impedir la inmisiones de humo o de calor, exhalaciones, ruidos¹³ y perturbaciones o propagaciones similares derivadas del fundo vecino, hasta que no sobrepasen la tolerancia normal, y siempre que se hayan tenido en cuenta las condiciones del lugar; atribuyendo al juez el poder de evaluar las exigencias de la producción con las razones de la propiedad desde las prioridades del uso"¹⁴.

Entre el sistema francés, que parte de un Derecho de propiedad absoluto, donde se tiende a garantizar la esfera de varios propietarios desde cualquiera

¹³ Vid. MARTÍN BERNAL, J. M.: "El criterio de normalidad en temas de inmisiones-contaminación acústica (ruido) ¿abuso y/o ejercicio antisocial del derecho?" A.C. 2004. R 156.

¹⁴ GERMANÒ, A. y ROOK BASILE, E.: "Agricoltura e scienza. Biotecnologia, Diritti Proprietari ed Ambiente: verso un nuovo ordinamento giuridico?". Extracto del libro "La disciplina giuridica dell'agricoltura biotecnologica". Giuffrè. Milano. 2002. Pág.: 11.

que sea la perturbación, casi físicamente separándola a través de una serie de disposiciones reglamentarias sobre la distancia; y el sistema inglés, que pone en práctica la imposibilidad de la separación física de los fundos, considerada regla y no excepción; las molestias o perturbaciones, que el uso de los bienes puede provocar, son confiadas al juez, quien tendrá como labor el cómputo de evaluar hasta dónde es razonable que el fundo vecino deba soportar inmisiones a causa del comportamiento de fundos vecinos. Éstos serán evaluados según las reglas de la *law of torts*.

Por su parte, el sistema italiano coloca el marco de las inmisiones que superan un cierto umbral de tolerancia en el ámbito de la disciplina de la propiedad de la tierra, que tiene dos consecuencias relevantes: la primera, que desde la norma del art. 844 del Código Civil no se puede hacer una aplicación al exterior de las relaciones entre fundos, de modo que no está admitida su eficacia con cuidado/respeto a las relaciones entre otras esferas de acciones individuales; y la segunda, que la disciplina/regulación de las inmisiones está anclada establemente en los aspectos patrimoniales de las relaciones entre inmuebles.

IV. PRINCIPIOS GENERALES ESTABLECIDOS EN LA RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN Y EN EL PROYECTO DE REAL DECRETO.

Tal y como se recoge en el preámbulo del Proyecto, las normas recogidas en este Real Decreto están basadas en los principios generales establecidos en las Directrices de la Comisión Europea sobre coexistencia.

Pues bien, la Comisión Europea fijó como Principios para la elaboración de estrategias de coexistencia los siguientes:

1. Transparencia e intervención de los interesados.
2. Decisiones basadas en la ciencia.
3. Basarse en métodos y prácticas de separación existentes.
4. Proporcionalidad.
5. Escala apropiada.
6. Especificidad de las medidas.
7. Aplicación de las medidas.
8. Instrumentos normativos.
9. Normas de responsabilidad.
10. Seguimiento y evaluación.
11. Suministro e intercambio de información a escala europea.
12. Investigación y compartimento de los resultados.

Bajo estos principios se recogen las estrategias y mejores prácticas nacionales de coexistencia que tienen por objeto la producción de semillas comerciales y cultivos; las cuales deben elaborarse de forma transparente y en cooperación con todos los interesados pertinentes, siendo un reflejo de las mejores pruebas científicas disponibles, basadas en prácticas y métodos de separación ya existentes y en la experiencia agrícola disponible, y cuyos resultados deben garantizar la suficiente difusión de la información sobre las medidas de coexistencia que decidan poner en práctica¹⁵.

Dichas prácticas y medidas de coexistencia deben ser eficaces, rentables y proporcionadas con respecto a los umbrales de etiquetado que deben alcanzarse, y no deberán superar los límites necesarios para garantizar que los restos accidentales de OMG se mantengan por debajo de los umbrales de tolerancia fijados en la legislación comunitaria. Porque estas medidas se aplican, según la directiva y el proyecto de Real Decreto, para evitar toda carga innecesaria para los agricultores, productores de semillas, cooperativas y demás agentes relacionados con cualquier tipo de producción, pero otorgando prioridad a las medidas de gestión específicas de la agricultura y a las encaminadas a lograr la coordinación entre explotaciones próximas. Ahora bien, si no pudieran alcanzarse niveles de pureza suficientes, podrían examinarse medidas de dimensión regional —que deberían limitarse todo lo posible y quedar plenamente justificadas—, exclusivamente a cultivos específicos que sean incompatibles con la garantía de la coexistencia; además de tener en cuenta las diferencias entre las especies de cultivos, sus variedades y el tipo de producto.

Se potencia la cooperación de los agricultores a partir de acuerdos voluntarios y pactos con la finalidad de garantizar un equilibrio equitativo entre los intereses de los agricultores de todos los tipos de producción¹⁶; y proponen que establezcan procedimientos y normas en caso de desacuerdo entre los agricultores sobre la aplicación de las medidas en cuestión. Aconsejando a los Estados miembros que examinen y revisen sus normas de responsabilidad civil para comprobar que se adecúan a posibles supuestos de mezclas de los que pudieran originarse daños económicos, así como a la posibilidad de adaptar los regímenes de seguro vigentes o crear nuevos.

Todas estas medidas e instrumentos de gestión deben someterse a un seguimiento y una evaluación continuos para comprobar su eficacia y obtener la infor-

¹⁵ 29.7.2003 L 189/40. Diario Oficial de la Unión Europea ES.

¹⁶ Como regla general, en la fase de introducción de un nuevo tipo de producción en una región, los agentes (agricultores) que introduzcan el nuevo tipo de producción deberán ocuparse de poner en práctica las medidas de gestión agrícolas necesarias para limitar el flujo genético. Los agricultores deben poder escoger el tipo de producción que prefieran, sin imponer la necesidad de modificar pautas de producción ya asentadas en el vecindario y comunicar a los agricultores más próximos sus intenciones de introducir cultivos genéticamente modificados.

mación necesaria para mejorar las medidas a lo largo del tiempo. De manera que, los Estados miembros deben establecer unos sistemas de control e inspección adecuados para garantizar el correcto funcionamiento de las medidas de coexistencia, y deben informar a la Comisión acerca de sus estrategias nacionales de coexistencia y las medidas individuales adoptadas, así como sobre los resultados de los ejercicios de seguimiento y evaluación. Aunque la Comisión será quien coordinará el intercambio de la información sobre medidas, experiencias y mejores prácticas.

Comprobamos como en este amplio marco de principios se ubican desde el punto de vista jurídico la proporcionalidad, que sirve como limitación de derechos apoyada sobre los fines que se pretenden alcanzar¹⁷.

Al conectar este criterio con el Principio de equidad¹⁸ mencionado en la aplicación de medidas que para la coexistencia la Comisión establece, cuando intenta garantizar un equilibrio equitativo entre los intereses de todos agricultores, independientemente del tipo de producción que lleven a cabo, fomentándose la cooperación entre ellos; entendemos que se está refiriendo a que los intereses de los agricultores están en el mismo nivel de protección jurídica y no puede perjudicarse el interés que uno tenga por cultivar un cultivo en detrimento de otro interés igualmente legítimo por cultivar otro cultivo, que es lo que se introduce como regla general para el supuesto en el que se introduzca un nuevo tipo de producción en una región. Es decir, los agricultores pueden escoger el tipo de producción que prefieran, pero sin imponer la necesidad de modificar pautas de producción ya asentadas en el vecindario e informando a sus colindantes.

Sin embargo, el principio de equidad recogido en el C.c. hace referencia a las normas, en consecuencia en lo que a coexistencia se refiera ¿qué se le puede decir a un agricultor que cumple con ella? o que a pesar de cumplir con las medidas de gestión de la coexistencia causa un perjuicio al cultivo del vecino y lo contamina. Hoy por hoy el conflicto se resolvería ante los Tribunales, al amparo de una acción reparadora, es decir, responsabilidad civil con la finalidad de resarcir un daño.

En nuestra legislación, y concretamente el Código Civil, se recoge que, quien causa un daño a otro tiene obligación de repararlo. Planteamiento acorde con el fijado por la Comisión Europea, que advierte que los instrumentos o medidas adoptadas pueden tener repercusiones en las normas nacionales de responsabilidad, derivada de aquellos casos en los que las mezclas originen daños económicos,

y aconseja la Comisión que los estados deberían comprobar si sus normas sobre responsabilidad civil ofrecen posibilidades iguales y suficientes, es decir, son normas apropiadas para aplicarse a este supuesto concreto: cuando las mezclas originen daños. Y establece, paralelamente el deber de informar a los agricultores, proveedores de semillas (no productores) y demás agentes (cajón de sastre) sobre los criterios de responsabilidad.

Sin embargo, el Proyecto de Real Decreto de coexistencia no hace mención alguna a este tema, y sorprendentemente, como veremos más adelante, es recogida la responsabilidad civil derivada de la coexistencia del anteproyecto de Ley de semillas.

Otro aspecto importante desde la perspectiva jurídica a destacar es la introducción del Principio de autonomía de la voluntad¹⁹ en los principios generales establecidos en el preámbulo del Proyecto de Real Decreto.

Cuando la Comisión aconseja a los Estados miembros que creen mecanismos para favorecer la coordinación y los acuerdos voluntarios entre agricultores próximos así como normas y procedimientos para los desacuerdos, está trasladando al ámbito privado la libre elección de un cultivo y sus efectos, porque todo lo que acuerden tendrá fuerza de ley y obligará a las partes que lo hayan acordado siempre que no contravengan lo dispuesto en las leyes. De manera que más que declaraciones de zonas libres de transgénicos que no son reconocidas por la Unión Europea, quizás la solución para aquellas comarcas o regiones que se pudieran ver afectadas por contaminación de cultivos modificados genéticamente pasaría por acuerdos entre los agricultores vecinos, pues tales acuerdos, contratos o pactos tienen fuerza de ley y son de obligado cumplimiento para quienes lo firman y establecen, con lo cual producen plenos efectos jurídicos.

Por su parte, Alemania publicó la Nueva Ley para la tecnología genética en Alemania donde se determinaba la protección de áreas ecológicamente sensibles, en su artículo 34²⁰.

Ahora bien, la preferencia o prioridad que se le dan a los acuerdos o convenios entre los agricultores deberán comunicarse a la CCAA y contener el cumplimiento de todas las obligaciones que en los apartados siguientes vamos a tratar; de manera que solo tendrán aplicación con respecto a las normas específicas introducidas para el maíz en el anexo II del proyecto. En consecuencia, cualquier acuerdo que contravenga o no contemple lo dispuesto en el artículo 6 del proyecto de Real Decreto de Coexistencia se considerará nulo total o parcialmente, dependiendo del ámbito y extensión de lo excluido.

¹⁹ Art. 1255 C.c. "Los contratantes pueden establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios a las leyes, a la moral ni al orden público".

²⁰ http://www.boell-latinoamerica.org/download_es/boellgesgenteck.doc. La Ley Ambiental federal introdujo la posibilidad de que las autoridades pudieran intervenir en la protección ambiental, en los casos en que la contaminación amenace áreas sensibles o frágiles económicamente. En ellas se podrá limitar o hasta prohibir el uso de OMG..

¹⁷ El Tribunal Supremo también ha considerado el principio de proporcionalidad como un principio general del Derecho derivado del artículo 106.1 de la Constitución española (los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican), por la exigencia de que exista equilibrio entre los medios utilizados y la finalidad perseguida (STS de 27-7-1994, citada por Castillo Blanco en el "Principio de proporcionalidad e infracciones disciplinarias". Tecnos).

¹⁸ Artículo 3.2 C.c.: "La equidad habrá de ponderarse en la aplicación de las normas, si bien las resoluciones de los tribunales sólo podrán descansar de manera exclusiva en ella cuando la ley expresamente lo permita".

En lo que respecta a la forma de resolver conflictos, parece apuntar al ámbito extrajudicial, quizás árbitros que resuelvan el conflicto sin necesidad de entrar en procedimiento judicial: evitando así los costes y la dilatación temporal de un procedimiento en primera instancia que lejos de solventar cuando surge el daño probablemente agravará la crisis económica por la que pasa el agricultor dañado.

V. MEDIDAS A APLICAR EN EL PROCESO PRODUCTIVO.

Las medidas a aplicar en el proceso productivo para permitir la coexistencia son de carácter imperativo; pero no se incumplirá la norma por dejar de aplicarse en su totalidad porque incluyendo algunas de ellas se habrá cumplido con el mandato legal, ya que el artículo 4 establece en su párrafo primero que: "Las medidas que *deberán aplicarse* para permitir la coexistencia de cultivos modificados genéticamente con los convencionales y ecológicos, *podrán incluir* los siguientes aspectos:

- a) Preparación para la siembra, la plantación y el cultivo del suelo:
 - distancias de aislamiento
 - zonas tampón
 - barreras para el polen
 - sistemas adecuados de rotación de cultivos
 - control de plantas de regeneración natural
 - programación del ciclo de producción de los cultivos
 - reducción del tamaño del banco de semillas trabajando suficientemente el suelo
 - utilización de variedades con producción reducida de polen o variedades con esterilidad masculina
 - limpieza de las sembradoras antes y después de su utilización para evitar el traslado de semillas de operaciones anteriores
 - manipulación de las semillas con cuidado para evitar que se mezclen, utilizando embalajes y etiquetados diferentes y almacenándolas por separado
- b) Cuidado de las parcelas durante la cosecha y después de ella:
 - limpieza de la maquinaria antes y después de cosechar
 - uso compartido de la maquinaria de cosechar sólo con agricultores que utilicen el mismo tipo de producción
 - reducción al mínimo de la pérdida de producción, como serían los granos de maíz, durante la cosecha
- c) Transporte y almacenamiento:
 - separación física de partidas con granos de cultivos modificados genéticamente y de cultivos no modificados genéticamente tanto en el transporte como en el almacenamiento

d) Medidas de cooperación entre explotaciones próximas:

- información sobre planes de siembra
- celebración de acuerdos voluntarios entre agricultores para separar los tipos de producción modificada genéticamente de los de producción no modificada genéticamente
- aplicación de medidas de gestión coordinadas: agrupación voluntaria de parcelas de diferentes explotaciones para el cultivo de variedades semejantes en una zona de producción, utilización de variedades con épocas de floración diferentes, programación de las fechas de siembra para evitar la polinización cruzada durante la floración, coordinación de las rotaciones de los cultivos

Las medidas específicas para cada especie o grupos de especies se encuentran en el Anexo II de este Real Decreto²¹.

²¹ ANEXO II. PARTE A: MAÍZ.

NORMAS ESPECÍFICAS DE COEXISTENCIA APLICABLES AL CULTIVO DEL MAÍZ

- Distancias de aislamiento: Para asegurar que la presencia accidental de cultivos modificados genéticamente en cultivos no modificados genéticamente se mantiene por debajo de los umbrales establecidos en la legislación comunitaria, debe establecerse una distancia de aislamiento de 25 metros entre parcelas de maíz cultivadas con distinto sistema de producción. Cuando las parcelas de maíz cultivadas con distintos sistemas de producción se encuentren a una distancia superior a la distancia de aislamiento establecida, no será necesario tomar medidas adicionales. En caso contrario, se deberán aplicar otras medidas como: zonas tampón o diferentes periodos de floración.
- Zonas tampón: Cuando por alguna razón no puedan conseguirse estas distancias de aislamiento, se deben establecer zonas tampón, que deben consistir en sembrar, al menos, cuatro surcos de maíz convencional que se cosechará y mezclará con el maíz modificado genéticamente y se etiquetará como tal. En el caso de agricultores que tengan cultivos modificados genéticamente con resistencia "al taladro", para evitar la aparición de insectos resistentes es una práctica generalmente recomendada dejar un "refugio" consistente en una superficie sembrada con maíz convencional. El tamaño del refugio debe ser al menos un 20% del total de maíz sembrado en la parcela. Esta banda de maíz convencional puede ser utilizada como zona tampón para evitar el intercambio de polen con parcelas vecinas y se consideraría como genéticamente modificado a la hora del etiquetado.
- Diferentes periodos de floración: Los órganos competentes de las Comunidades Autónomas podrán autorizar, como medida alternativa a las distancias de aislamiento, la programación de las fechas de siembra de modo que se evite la coincidencia de los periodos de floración. Siembra: Se debe mantener una cuidadosa separación de las semillas destinadas a los distintos sistemas de producción con el fin de evitar mezclas accidentales. Debe procederse a una limpieza de las sembradoras y otros útiles de trabajo, antes y después de su utilización, para evitar la dispersión de semillas que hubieran sido utilizadas en operaciones anteriores. Las sembradoras sólo deben compartirse con agricultores que utilicen el mismo sistema de producción, debiendo evitarse, en cualquier caso, la dispersión accidental de semillas al ir y volver de la parcela y en las lindes.
- Cosecha: Deberá procederse a una limpieza de las cosechadoras y otros útiles de trabajo, antes y después de su utilización, para evitar la dispersión de semillas que hubieran sido utilizadas en operaciones anteriores. Las cosechadoras podrán compartirse, exclusivamente, con agricultores que utilicen el mismo sistema de producción, salvo cuando al finalizar la cosecha de las variedades transgénicas cosechen al menos 2.000 m² de maíz convencional y se etiquete como modificado genéticamente.
- Transporte y almacenamiento: Se debe garantizar una separación física de las partidas para diversos destinos que se hayan producido utilizando distintos sistemas de producción desde la cosecha hasta el primer punto de venta. Deben, por tanto, almacenarse y procesarse separadamente, evitando además el vertido accidental de las mismas durante el transporte.

VI. OBLIGACIONES GENERALES DE LOS AGRICULTORES.

Con objeto de permitir la coexistencia, se establecen las siguientes obligaciones generales que han de cumplir los agricultores:

a) Son los agricultores obligados por ley quienes deberán poner en práctica las medidas de gestión agrícola para limitar el flujo del polen y que serán aplicables al cultivo del maíz: distancias de aislamiento, zonas tampón, diferentes periodos de floración, siembra, cosecha, transporte y almacenamiento.

Tales medidas específicas no se aplicarán cuando las parcelas colindantes con cultivos modificados genéticamente, convencionales o ecológicos sean de distinta especie, y cuando todos los cultivos de una misma zona sean modificados genéticamente.

b) Los agricultores que deseen cultivar en sus explotaciones cultivos genéticamente modificados deberán comunicar sus intenciones a los agricultores colindantes y, expresamente, a aquellos que se encuentren dentro de la distancia de aislamiento establecida para el maíz. Debiendo determinar si se trata de propietario o no de la finca.

Debemos tener en cuenta que el agricultor tiene más o menos facultades, en lo que a la explotación o finca se refiere, en función del contrato y Derecho real que le una a ella. Así, un agricultor con derecho real de propiedad tendrá el derecho a gozar y a disponer de su propiedad sin más limitaciones que las expresadas en las leyes; por el contrario, una persona que por contrato sea arrendatario, aparcerero, mediero, etc. tendrá unas facultades diferentes y más restringidas, tanto temporales como en lo que al contenido del contrato en cuestión se refiera, ya que puede establecerse en ellos mayores o distintas restricciones de las que se recogen en las normas, aunque hay que decir que éstas no afectarán generalmente a la elección del tipo de cultivo, y podrían darse conflictos en la práctica.

En este sentido, el arrendatario puede elegir el cultivo igual que si fuera propietario porque, según el artículo 10 de la Ley de Arrendamientos Rústicos de 2003²², tiene derecho a determinar el tipo de cultivo, sin perjuicio de su obligación de devolver la finca, al terminar el arriendo, en el estado en que la recibió... siendo nulos los pactos o acuerdos que impongan al arrendatario cualquier restricción sobre los cultivos o sobre el destino de los productos, salvo los que tengan por fin evitar que la tierra sea esquilhada o sean consecuencia de disposiciones legales o reglamentarias. Sin embargo, sí se permite la renuncia por parte del arrendatario a cualquiera de sus facultades —como

sería la elección del tipo de cultivo— desde el mismo momento en que pueda ejercitarse²³.

Por otra parte y en lo que al contrato de aparcería se refiere, el titular de una finca rústica cede temporalmente para su explotación agraria el uso y disfrute de aquella o de alguno de sus aprovechamientos, aportando al mismo tiempo un veinticinco por ciento, como mínimo, del valor total del ganado, maquinaria y capital circulante y conviniendo con el cesionario en repartirse los productos por partes alícuotas, en proporción a sus respectivas aportaciones. El cedente será considerado como cultivador directo. En consecuencia, el aparcerero a través del uso y disfrute podría elegir libremente el tipo de cultivo; pero, al ser considerado el cedente como cultivador directo y aportar un 25% del valor ganado, es posible la controversia y acuerdos o desacuerdos a la hora de determinar el tipo de cultivo.

Situación más restrictiva sería la de los medieros, que se someten a acuerdos privados, porque en tales pactos acordarán normalmente de mutuo acuerdo el tipo de cultivo.

c) Los agricultores son los obligados a comunicar, a la Comunidad Autónoma correspondiente, cualquier problema o dificultad que encuentren al aplicar las medidas establecidas en este Real Decreto, o cualquier conflicto en relación con la coexistencia. Lo que no se establece es si ante la imposibilidad de resolver el problema o la dificultad si puede o no puede plantar o si debe esperar a que se resuelva el problema.

d) El agricultor debe conservar las etiquetas que figuran en los envases de semillas que son modificadas genéticamente, así como informar sobre este hecho y sobre el identificador único asignado al organismo modificado genéticamente, a la persona a la que venda el producto de su cosecha y transmitirle dicha información por escrito.

e) El agricultor que vaya a sembrar cultivos genéticamente modificados debe comunicarlo al órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente. Esta comunicación debe producirse antes de que el agricultor realice la siembra de las parcelas. En esa comunicación se debe indicar entre otros aspectos:

- especie y variedad a utilizar
- parcela donde va a realizarse la siembra y superficie de la misma
- medidas para favorecer la coexistencia que va a aplicar

El anexo I establece un modelo sencillo de comunicación de cultivo de especies modificadas genéticamente, que es el que se presenta a continuación.

²³ Artículo 11 LAR: 1. Sólo serán renunciabiles los derechos del arrendatario desde el momento en que puedan ser ejercitados. La renuncia deberá constar en documento público.

²² Ley 49/2003 de 26 de noviembre, de arrendamientos rústicos (BOE núm. 284).

Propietario de la parcela D..... Agricultor
D.

ESPECIE	VARIEDAD	MODIFICACIÓN GENÉTICA QUE CONTIENE (1)	PARCELA (LOCALIZACIÓN) (2)	SUPERFICIE SEMBRADA (ha)	MEDIDAS DE COEXISTENCIA APLICADAS (3)

NOTAS:

(1)- Indicar número identificador de la modificación genética

(2)- Referencia del SIG PAC

(3)- Señalar (indicando A, B, C...) las medidas tomadas para prevenir la presencia adventicia de cultivos modificados genéticamente en cultivos no modificados genéticamente:

A) Distancias de aislamiento

B) Zonas tampón

C) Distintos periodos de floración

D) Separación durante la siembra

E) Tratamiento y separación durante la cosecha

F) Separación durante el transporte y el almacenamiento

f) Los agricultores deben, en cualquier caso, aplicar las buenas prácticas agrarias habituales.

g) El agricultor que cultive variedades modificadas genéticamente debe emplear semilla certificada para garantizar la pureza y calidad de la cosecha.

h) El agricultor que cultive variedades modificadas genéticamente está obligado a prestar toda su colaboración para la realización de exámenes, controles, toma de muestras y recogida de información necesaria para el cumplimiento de los planes de seguimiento de dichas variedades. Es decir, establece un gravamen sobre su plantación para el seguimiento de la misma.

Tales obligaciones generales serán aplicadas siempre a instancia del agricultor que cultive OGM porque son ellos a quienes van dirigidas. Mi pregunta es ¿quiere la administración realmente favorecer el cultivo de transgénicos porque, en mi opinión, ¿qué agricultor que pudiendo utilizar y rentabilizar otro cultivo que no sea el transgénico va a proceder a su cultivo, después de la entrada en vigor de este Proyecto con todas las obligaciones que hemos relatado y otras ausentes que veremos a continuación? Sólo aquel que por problemas en el cultivo vea como única producción rentable el cultivo de variedades transgénicas.

Es evidente que se convierten en agricultores con una importante carga administrativa adicional y con una fuerte responsabilidad civil derivada de cualquier contaminación que pueda producirse a otro cultivo, unido a la elección individual del coste de un seguro que incluya los posibles daños a otros cultivos.

VII. VIGILANCIA Y CONTROL.

El Fundamento constitucional recogido en la Disposición final primera del Proyecto dice literalmente que el presente Real Decreto de coexistencia se dicta, en materia de variedades vegetales, al amparo del artículo 149.1.9ª de la Constitución, que reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación sobre Propiedad Intelectual e Industrial, y del artículo 149.1.13ª, que reserva al Estado las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y en materia de organismos modificados genéticamente, al amparo del artículo 149.1.16ª y 23ª de la Constitución, que reserva al Estado la competencia en materia de bases y coordinación general de la sanidad y legislación básica sobre protección del medio ambiente, respectivamente.

Es decir, en el texto se fija al Estado, a través del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, como autoridad competente para la elaboración de un Plan Nacional de Supervisión; aunque determina en el mismo Proyecto que serán competentes en la inspección las Comunidades Autónomas, evitando así un conflicto de competencias con las autonomías que tienen asumidas en materia de agricultura las competencias.

Esta obligación a favor de las CCAA de inspección implica que deberán inspeccionar en lo que a su territorio se refiere al menos un 5% de las parcelas sembradas con cultivos modificados genéticamente declaradas, de acuerdo con los datos que figuran en el modelo del Anexo I.

Habla de inspección en las parcelas sembradas con cultivos genéticamente modificados declaradas, es decir, que admite abiertamente el que haya parcelas cuyo agricultor no informe que está llevando a cabo este tipo de cultivos. A pesar de la obligación que se establece en el artículo 6 letra e) del Proyecto de Real Decreto de coexistencia —el agricultor que vaya a sembrar cultivos genéticamente modificados debe comunicarlo, antes de realizar la siembra, al órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente.

A nuestro parecer, es imponer una obligación que sabe conflictiva pero necesaria para la vigilancia y control en el ámbito de la coexistencia, pero para cuya aplicación no establece ninguna medida colateral o paralela que aporte más garantías a su cumplimiento, como sería la obligación de las empresas semilleras de informar al órgano competente de las CCAA de a quién venden semillas transgénicas, dando lugar así a dos vías de información y a un reparto en las obligaciones acorde con los objetivos de este Proyecto y con los de las Recomendaciones de la Comisión

Europea de establecer las mejores prácticas y estrategias aplicables a la coexistencia que protejan los intereses de todos los productores.

Por otra parte, estas inspecciones deberán realizarse al menos una vez durante la fase de cultivo y otra en el momento de la recolección.

Durante el cultivo, para comprobar la aplicación de las normas sobre coexistencia: distancias de aislamiento, zonas tampón, uso de semilla certificada, comunicación a los vecinos, buenas prácticas agrarias y otras.

Y en la recolección, para comprobar el uso adecuado de las cosechadoras (de acuerdo con lo recogido en las normas de coexistencia —Anexo II—) y la separación física de las partidas para diversos destinos utilizando distintos sistemas de producción desde la cosecha hasta el primer punto de venta, comprobando, por tanto, que se almacenan y procesan separadamente, evitando además el vertido accidental de las mismas durante el transporte.

En consecuencia, extraemos que el conocimiento de la intención de siembra de campos transgénicos es un elemento importante para llevar una adecuada coexistencia entre cultivos, y en concreto en lo que a control y vigilancia se refiere; porque las citadas inspecciones nunca recaerían en el 5% de las fincas que no han informado a la CCAA y por tanto no estarán sometidas al Plan Nacional de Supervisión, ni en las medidas adoptadas ni en todos aquellos controles y análisis que el Estado puede llevar también a cabo, cuando lo considere conveniente, para la vigilancia y evaluación de las normas de coexistencia, tanto en el cultivo como en la comercialización de los productos, prestando una atención especial al sector de la producción ecológica —art. 11.2 del Proyecto.

VIII. TRAZABILIDAD Y ETIQUETADO.

El artículo 11.3 del Proyecto de coexistencia establece que la autoridad competente debe comprobar el funcionamiento del sistema de trazabilidad y etiquetado; establecido en el Reglamento (CE) 1831/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2003; relativo a la trazabilidad y al etiquetado de organismos modificados genéticamente y a la trazabilidad de los alimentos y piensos producidos a partir de éstos, así como en el Real Decreto 323/2000 de 3 de marzo²⁴; verificando que los agricultores conservan las etiquetas que figuran en los envases de semillas, en las cuales se indica que dichas semillas son modificadas genéticamente, así como la transmisión de dicha información y del identificador único asignado al organismo modificado genéticamente a la persona a la que venda el producto de su cosecha.

El contenido de este precepto es obligatorio porque un Real Decreto Nacional no puede contravenir lo dispuesto en un Reglamento comunitario, pues una norma de rango inferior contraria u opuesta a la superior se consideraría nula de pleno derecho y no tendría efectos si llegara a aplicarse.

En este contexto hay algo que debe quedar claro y no dar lugar a equívocos. Nos encontramos en dos momentos y situaciones diferentes y con legislación distinta.

1. Por una parte, en lo que al cultivo y aplicación de la trazabilidad se refiere, es fundamental tener claro que la legislación europea prohíbe la presencia de OMG en la agricultura transgénica —sería conveniente que no se tolerara contaminación en las semillas convencionales—. De manera que dar cumplimiento a lo establecido en el art. 11.3 significa añadir una obligación más a la producción del agricultor ecológico: informar de que sus cultivos han sido contaminados. ¿Qué significa esto? Que los productos obtenidos no podrán ser vendidos como ecológicos, habrá perdido la certificación y, consecuentemente, ello conlleva pérdidas económicas que se traducen en renta para él y su familia; y como todos sabemos, es obligación de los poderes públicos garantizar una renta digna.

En concreto, en la consideración sexta de las Recomendaciones que la Comisión establece en julio de 2003 se dice: “Las estructuras agrarias, los sistemas de agricultura y las condiciones económicas y naturales en las que actúan los agricultores en la Unión Europea son muy diversas, y las medidas eficaces y rentables aplicables a la coexistencia difieren considerablemente entre las distintas zonas de aquella”. Y en la primera recomendación se recoge que “en la Unión Europea no debe excluirse ninguna forma de agricultura, ya sea convencional, ecológica o agricultura en la que se utilicen OMG”. Ambos considerandos aparecen posteriormente recogidos bajo el principio de proporcionalidad, que ya hemos visto y que sólo se refiere al etiquetado²⁵ y no al cultivo²⁶. Sin embargo, también se decía que tales medidas para que fueran acordes con la proporcionalidad deberían evitar toda carga innecesaria para los agricultores, productores de semillas, cooperativas y demás agentes intervinientes en la producción, partiendo siempre de las condiciones económicas y naturales así como de los sistemas de producción y estructuras agrarias de cada zona.

²⁵ Vid. Ruiz Luque, F.: “El etiquetado en los alimentos”. Junta de Andalucía. 2004.

²⁶ Proporcionalidad: Las medidas de coexistencia deben ser eficaces, rentables y proporcionadas con respecto a los umbrales de etiquetado que deben alcanzarse, y no deberán superar los límites necesarios para garantizar que los restos accidentales de OMG se mantengan por debajo de los umbrales de tolerancia fijados en la legislación comunitaria.

Estas medidas deben evitar toda carga innecesaria para los agricultores, productores de semillas, cooperativas y demás agentes relacionados con cualquier tipo de producción.

La elección de las medidas debe tener en cuenta las restricciones y situaciones regionales y locales, así como la naturaleza específica del cultivo en cuestión.

²⁴ Por el Real Decreto 323/2000, se modifican el Reglamento general técnico de control y certificación de semillas y plantas de vivero y varios Reglamentos técnicos de control y certificación.

Nuestra pregunta a estos considerandos y planteamientos es: ¿dónde están las medidas a adoptar para lograr en la coexistencia que las producciones contaminadas no sufran pérdidas que supongan disminución de rentabilidad para el agricultor afectado?

Porque, dentro del Plan Nacional de Supervisión, lo único que se dice es que se realizará un seguimiento de la presencia adventicia de organismos modificados genéticamente en los cultivos de parcelas próximas a aquellas sembradas con cultivos modificados genéticamente, con objeto de comprobar el funcionamiento de las medidas de coexistencia; pero sin fijar la compensación de las pérdidas económicas por contaminación de cultivos ecológicos.

Además, el Proyecto de Real Decreto de coexistencia no hace mención alguna a posibles riesgos o a la forma de reparación en caso de daños entre fincas vecinas o colindantes, ni menciona la responsabilidad aplicable a la contaminación ambiental.

2. Por otra parte, en lo que a etiquetado y trazabilidad se refiere, el Proyecto de Real Decreto se somete al Ordenamiento comunitario como es preceptivo y, en consecuencia, a lo establecido en el Reglamento (CE) 1830/2003, relativo a la trazabilidad y al etiquetado de organismos modificados genéticamente y a la trazabilidad de los alimentos y piensos producidos a partir de éstos.

La legislación comunitaria en este Reglamento obliga a etiquetar todos los alimentos y los piensos que contengan un porcentaje derivado de OMG superior al 0,9% en cualquiera de los ingredientes, es decir, admite un nivel de presencia del 0,9% de OMG en los alimentos sin obligación legal de especificarlo en la etiqueta del producto, cuando dicha presencia sea accidental o técnicamente inevitable. Así, que sólo aparecerá en la etiqueta cuando el producto contenga más de un 0,9 %, violando de esta manera el principio de información clara y veraz al que el consumidor tiene derecho y que le otorga la principal garantía. Además, contraviene el ofrecimiento que se hace en el considerando segundo de la Recomendación de la Comisión de ofrecer al consumidor un grado elevado de elección, porque tal elección si no está basada en una adecuada información lo que produce es un consentimiento viciado de pleno derecho en la compraventa del producto.

Pensemos en un consumidor que no desea consumir productos transgénicos o que contengan su presencia en ningún nivel. ¿Cuáles son sus opciones? Sólo una, consumir productos ecológicos cuya certificación garantiza que no pueden contener OMG, porque la legislación comunitaria lo prohíbe.

La elección de cualquier otro producto no garantizaría su elección, porque el reglamento comunitario, directamente aplicable a los Estados miembros y de obligado cumplimiento en su territorio, determina expresamente que solo a partir del 0,9% será obligatorio que se refleje en el etiquetado que contiene OMG.

IX. REGISTRO Y COMUNICACIONES.

El artículo 12 del Proyecto de coexistencia dice que la autoridad competente deberá registrar los datos suministrados por los agricultores de acuerdo con las obligaciones específicas que se establece en el Anexo I, y notificar dicha información al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en el plazo de un mes desde la recepción de las comunicaciones de los agricultores, así como enviar al Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación, antes del 31 de diciembre de cada año, copia de toda la información recogida de los seguimientos e inspecciones llevados a cabo y de la información suministrada por los agricultores sobre problemas o dificultades al aplicar las normas de coexistencia o cualquier conflicto en relación con la misma.

Aunque no dice expresamente quién es la autoridad competente para transmitir al Ministerio toda la información y para tener un registro de los datos suministrados por los agricultores, deducimos que serán las CCAA, pues son ellas a través de las medidas de vigilancia y control las que tendrán la información para elaborar el informe.

Con toda la información recibida, el Ministerio elaborará un informe anual sobre los resultados de los trabajos de seguimiento y evaluación; donde se recogerán los problemas surgidos entre agricultores vecinos, los datos que se hayan obtenido sobre niveles de presencia adventicia de OMG en cultivos no OMG y observaciones sobre el grado de cumplimiento de las normas por parte de los agricultores.

Dicho informe será remitido a la Comisión Europea en cumplimiento de lo establecido en la Recomendación de la Comisión sobre las Directrices para la elaboración de estrategias y mejores prácticas nacionales; con el fin de garantizar la coexistencia de los cultivos modificados genéticamente con la agricultura convencional y ecológica; y en el Reglamento (CE)1829/2003 que modifica la Directiva 2001/18/CE²⁷.

Será también competencia del estado informar a la Comisión Nacional de Biovigilancia de aquellos aspectos relevantes que las Comunidades Autónomas hayan reflejado en sus informes, porque la Comisión Nacional de Biovigilancia tiene funciones en este ámbito a las que ha de dar cumplimiento.

Lo referente a la creación de un registro público donde se refleje la localización de OMG liberados (con o sin fines comerciales); tal y como se establece en el Directiva 18/2001 sobre la liberalización intencional al medio ambiente de OMG, como medida importante para tener informada por una parte a las autoridades competentes así como medio de publicidad frente a terceros inte-

²⁷ VID. MELLADO RUIZ, L.: "Derecho de la Biotecnología Vegetal. La regulación de las plantas transgénicas". Madrid. 2002. Págs. 137 y ss.

resados²⁸; es recogido en España en la Disposición adicional primera del Real Decreto 178/2004, que desarrolla la Ley 9/2003 de confinamiento, liberalización y comercialización de OMG. Tal Disposición establece que la información relativa a la localización de cultivos de variedades vegetales modificadas genéticamente será la correspondiente a su distribución por CCAA y provincias.

Evidentemente, se da cumplimiento a la creación de un registro público conforme a lo fijado por la Directiva 18/2001, pero este no tendrá el carácter general de un registro nacional.

Pensemos que las Directivas, a diferencia de los Reglamentos comunitarios, no son directamente aplicables a los Estados miembros, sino que necesitan de la transposición de normas nacionales que se ajusten a lo contemplado en la normativa, siendo ésta de aplicación mediante la norma nacional, que podrá ampliar las garantías y contenidos fijados por la Directiva, pero nunca restringir sus contenidos, logrando así una homogenización de mínimos en territorio comunitario.

Algunas organizaciones: COAG —Coordinadora de la Organización de Agricultores y Ganaderos—, UPA —Unión de Pequeños Agricultores—, SEAE —Sociedad Española de Agricultura Ecológica—, Amigos de la Tierra, Greenpeace, Ecologistas en Acción, Comité Andaluz de Agricultura Ecológica, o el Instituto de Agricultura Ecológica y Sostenibilidad, han firmado un documento en el que plantean algunas consideraciones básicas que deberían incluirse en el Proyecto de coexistencia.

En este sentido, consideran que se debería establecer la obligación, para el agricultor que quiera sembrar semillas genéticamente modificadas, de declarar, con tres meses de antelación, su intención de utilizar dichas semillas y la locación de las parcelas. Debiendo ser esta información pública, aunque salvaguardando siempre los datos confidenciales establecidos legalmente.

Solicitan, también, que todos los datos recogidos por la autoridad competente respecto del seguimiento y monitoreo deban ser públicos. Esto es realmente importante, porque en todo el Proyecto se determina la elaboración del informe y la actuación de su remisión a la Comisión; pero no se dice que se vaya a dar publicidad a su contenido.

Requieren, además, que la administración se reserve el derecho de prohibir la siembra de OMG en determinadas circunstancias, si existen riesgos de contaminación de cultivos convencionales o ecológicos o para la apicultura. Entendemos que lo que está planteando es que la administración —a priori autónoma, que es la que tiene competencia en materia de agricultura— pueda establecer limitaciones al agricultor.

²⁸ Limita el acceso de al contenido del registro a favor exclusivamente de quien sea parte interesada, es decir, solo está legitimado -por la Directiva 18/2001- a obtener información sobre la localización de los cultivos de variedades genéticamente modificadas quienes tengan intereses contradictorios: generalmente los agricultores de la zona.

Recordemos que las limitaciones a la propiedad están reconocidas y reguladas en el Código Civil, que las entiende como aquellas que comprimen el contenido de la propiedad dentro de un ámbito más restringido²⁹, es decir, que reducirían en casos muy concretos y particulares la esfera de poder que el propietario como dueño tiene sobre el objeto o bien.

Para el supuesto de coexistencia de cultivos establecer una limitación, que es lo que pensamos se está proponiendo por estas organizaciones, sería desde el punto de vista jurídico una servidumbre administrativa, cuyo estudio corresponde al Derecho Administrativo. Suponen un gravamen sobre cosa ajena en beneficio de la comunidad, bien en utilidad directa de una cosa pública bien en la de la colectividad; y una servidumbre civil, regulada por normas de Derecho Civil, cuando el beneficio repercuta en un particular. ¿Adónde queremos llegar con esto? O ¿qué finalidad tendrían tales limitaciones en el derecho de propiedad de aquel agricultor que decidiera optar por cultivos de variedades modificadas genéticamente?

Que la administración pudiera atribuir, en casos concretos y particulares, a favor de los agricultores colindantes un señorío o poder parcial sobre la finca de quien cultiva OMG, gravándola a su favor cuando existan riesgos de contaminación de cultivos convencionales o ecológicos o para la apicultura. Disminuyendo con ello las facultades del agricultor que decida cultivar transgénicos, quien no podría cultivar estas variedades porque la administración se lo impediría.

X. INFRACCIONES. CONTAMINACIÓN Y DAÑOS.

1. Infracciones.

La única infracción que se contempla bajo sanción en el Proyecto es Disposición Adicional única, referida a las infracciones en el comercio de Organismos modificados genéticamente.

En este sentido, las infracciones a las disposiciones contenidas en este Real Decreto, relativas a la comercialización, trazabilidad y etiquetado de organismos modificados genéticamente o productos que los contengan, a que se refiere el Reglamento (CE) 1830/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de septiembre de 2003, relativo a la trazabilidad y al etiquetado de organismos modificados genéticamente y a la trazabilidad de los alimentos y piensos producidos a partir de éstos, y por el que se modifica la Directiva 2001/18 (CE) y la Ley 9/2003, de 25 de abril, por la que se establece el régimen jurídico de la utilización

²⁹ GONZÁLEZ GARCÍA, J.: "Curso de Derecho Civil III". Valencia. 2004. Pág. 153.

confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente, se sancionarán³⁰, atendiendo al tipo de infracciones.

En su artículo 34 se clasifican las infracciones en función del grado en leves³¹, graves³² y muy graves³³.

³⁰ Artículo 35. Sanciones.

1. Las infracciones darán lugar a la imposición de alguna o algunas de las siguientes sanciones:
 - a) Infracciones leves:
 - 1.a Multa de hasta 6.000 euros.
 - 2.a Cierre parcial con carácter temporal de las instalaciones en las que se ha cometido la infracción.
 - b) Infracciones graves:
 - 1.a Multa desde 6.001 euros hasta 300.000 euros.
 - 2.a Cese temporal de las actividades.
 - 3.a Cierre temporal, total o parcial, de las instalaciones en las que se cometió la infracción.
 - 4.a Decomiso de los organismos modificados genéticamente o de los productos que los contengan.
 - 5.a Prohibición de comercialización de un producto.
 - 6.a Inhabilitación para el ejercicio de cualquiera de las actividades previstas en esta ley por un período de tiempo no superior a un año.
 - 7.a Revocación de la autorización o suspensión de la misma por un tiempo no superior a un año.
 - c) Infracciones muy graves:
 - 1.a Multa desde 300.001 euros a 1.200.000 euros.
 - 2.a Cese definitivo o temporal de las actividades.
 - 3.a Clausura definitiva o cierre temporal, total o parcial, de las instalaciones donde se ha cometido la infracción.
 - 4.a Decomiso de los organismos modificados genéticamente o de los productos que los contengan.
 - 5.a Prohibición de comercialización de un producto.
 - 6.a Inhabilitación para el ejercicio de cualquiera de las actividades previstas en esta ley por un período de tiempo no inferior a un año ni superior a 10.
 - 7.a Revocación de la autorización o suspensión de ésta por un tiempo no inferior a un año ni superior a 10.
 - 8.a Publicación, a través de los medios que considere oportunos, de las sanciones impuestas, una vez que éstas hayan adquirido firmeza en vía administrativa o, en su caso, jurisdiccional, así como los nombres, apellidos o denominación o razón social de las personas físicas o jurídicas responsables y la índole y naturaleza de las infracciones.
2. Las sanciones se impondrán atendiendo a las circunstancias del responsable, su grado de culpa, reiteración, participación y beneficio obtenido, y grado de incidencia o riesgo objetivo de daño grave a la salud humana, el medio ambiente o los recursos naturales.
3. Cuando la cuantía de la multa resulte inferior al beneficio obtenido por la comisión de la infracción, la sanción será aumentada, como mínimo, hasta el doble del importe en que se haya beneficiado el infractor.
4. El órgano al que corresponda resolver el procedimiento sancionador determinará el destino final que deba darse a los organismos modificados genéticamente o a los productos que los contengan que hayan sido decomisados. Los gastos que originen las operaciones de destrucción de aquéllos serán de cuenta del infractor.

³¹ Artículo 34. Infracciones.

1. Las infracciones a lo establecido en esta ley se clasifican en leves, graves y muy graves.
2. Son infracciones leves:

2. Riesgos derivados de la contaminación entre cultivos.

Si las infracciones de las normas implican la aplicación de un régimen sancionado de multas que compensen, en función de la gravedad, el incumplimiento de la norma, la contaminación a otros cultivos no da lugar a ninguna reparación o sanción en el texto del Proyecto.

- a) Las simples irregularidades en la observación de las normas establecidas en esta ley sin trascendencia directa para la salud humana o el medio ambiente.
 - b) El incumplimiento de la obligación de mantener actualizado el registro de la evaluación de riesgos en las actividades de utilización confinada.
 - c) La realización de actividades de utilización confinada de organismos modificados genéticamente con incumplimiento de los principios y prácticas correctas de microbiología.
- ³² 3. Son infracciones graves, según el art. 34 de la Ley 9/2003:
- a) La realización de actividades de utilización confinada de organismos modificados genéticamente y la primera utilización de instalaciones para esas actividades sin haberlo comunicado previamente a la Administración competente, cuando sea exigible dicha comunicación.
 - b) La realización de actividades de utilización confinada sometidas a comunicación sin respetar las condiciones impuestas o los plazos determinados por la Administración competente.
 - c) La realización, sin la debida autorización administrativa, de actividades de utilización confinada realizadas con organismos modificados genéticamente cuando dicha autorización sea preceptiva.
 - d) El incumplimiento de las condiciones impuestas en la autorización de las actividades de utilización confinada.
 - e) El incumplimiento de la obligación de informar a la Administración en los supuestos en que así se prevea, siempre que no exista un riesgo grave.
 - f) La falta de aplicación de las medidas de confinamiento y de seguridad e higiene en el trabajo.
 - g) La falta de colaboración en la labor de inspección y vigilancia de la Administración competente.
 - h) El ocultamiento o falseamiento de datos, así como la negativa a suministrar la información solicitada por la Administración competente o el retraso intencionado en el suministro de dicha información.
 - i) El incumplimiento de cualesquiera otros requisitos, condiciones o prohibiciones que para cada actividad se establecen, o la omisión de los actos a que obliga.
 - j) El incumplimiento de los requisitos de etiquetado de los organismos modificados genéticamente y de los productos que los contengan.
 - k) El incumplimiento de los requisitos de trazabilidad que se establezcan reglamentariamente.
 - l) La importación, exportación y tránsito de organismos modificados genéticamente incumpliendo los requisitos establecidos en las normas comunitarias o internacionales en vigor.
- ³³ El art. 34.4 dice que son infracciones muy graves:
- a) La realización de actividades de liberación voluntaria y comercialización sin la debida autorización administrativa.
 - b) El incumplimiento de las condiciones impuestas en la autorización de las actividades de liberación voluntaria y comercialización.
 - c) El incumplimiento del deber de informar inmediatamente a la Administración competente de la existencia de un riesgo o daño sobrevenido grave, así como por cualquier tipo de accidente o incidente.
 - d) La falta de cumplimiento de las medidas previstas en el plan de emergencia en los casos señalados en el párrafo c).
 - e) La importación y exportación de organismos modificados genéticamente sin contar con la correspondiente autorización del país de destino, de acuerdo con las normas comunitarias o internacionales en vigor.

Algunas organizaciones, COAG —Coordinadora de la Organización de Agricultores y Ganaderos—, UPA —Unión de Pequeños Agricultores—, SEAE —Sociedad Española de Agricultura Ecológica—, Amigos de la Tierra, Greenpeace, Ecologistas en Acción, Comité Andaluz de Agricultura Ecológica, o el Instituto de Agricultura Ecológica y Sostenibilidad, solicitan que se aplique el principio de que quien contamina paga y, por lo tanto, que la responsabilidad en caso de contaminación recaiga sobre los responsables de la liberalización al medio ambiente de los OMG, tal y como recomienda el Parlamento Europeo.

Es criticable que el Proyecto no contemple en su articulado un régimen de responsabilidad adecuado a los posibles conflictos derivados de la contaminación. Fundamentalmente porque la Recomendación de la Comisión admitió que el tipo de instrumentos adoptados puede tener repercusiones en la aplicación de las normas nacionales de responsabilidad en el caso de que las mezclas originen daños económicos. De ahí que aconsejara a los Estados miembros que examinen sus normas de responsabilidad civil para comprobar si las normas nacionales vigentes ofrecen posibilidades iguales y suficientes a este respecto.

Además, y dado el carácter conflictivo de la materia, requería que se informara cabalmente a los agricultores, proveedores de semillas y demás agentes sobre los criterios de responsabilidad que se aplican en su país en el caso de que las mezclas ocasionen daños. Añadiendo, en este contexto, que es posible que los Estados miembros deseen explorar la viabilidad y utilidad de adaptar los regímenes de seguro vigentes o de crear nuevos regímenes.

El Proyecto ha hecho caso omiso a esta parte, pues no contempla ningún precepto que recoja que en caso de que el agricultor incumpliere sus obligaciones, o si las cumple pero causa un daño, cuál será la sanción o qué tipo de responsabilidad será aplicable al caso concreto.

Recientemente y ante las numerosas críticas que el Proyecto de coexistencia ha tenido por los sectores implicados, el ministro declaraba que esto quedaba subsanado en el texto del Anteproyecto de Ley de semillas y plantas de vivero y recursos filogenéticos.

En este Anteproyecto se hace referencia al considerar infracción muy grave el incumplimiento en materia de coexistencia de cultivos de variedades modificadas genéticamente, convencionales y ecológicas, y de las medidas señaladas legalmente para el cultivo de la especie de que se trate, cuando dicho incumplimiento produzca una alteración de la naturaleza de los productos obtenidos de acuerdo con cada tipo de cultivo; porque si no la produce se entenderá como infracción grave³⁴.

³⁴ El art. 65 del Anteproyecto de Ley de semillas establece las sanciones pecuniarias.

1. Las infracciones calificadas como leves serán sancionadas con multas comprendidas entre 300 y 3.000 euros.
2. Las infracciones calificadas como graves serán sancionadas con multas comprendidas entre 3.001 y 30.000 euros. (→)

Ello dentro de la delimitación de las infracciones que se hace en el artículo 58 del Anteproyecto, que dice: “Sin perjuicio de las acciones civiles o penales que pudieran ejercitarse, el incumplimiento de los requisitos, condiciones, obligaciones y prohibiciones relacionados con el Registro de variedades comerciales, los recursos fitogenéticos, la producción, la comercialización, el control y la certificación de semillas y plantas de vivero, así como con el Registro nacional de productores y el Registro de comerciantes, serán considerados como infracción administrativa, de acuerdo con lo dispuesto en esta ley.”

Lo anterior significa que cuando una misma infracción administrativa en la que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento sea sancionable con arreglo a varios regímenes de los previstos en las disposiciones de este título; de la Ley 3/2000, de 7 de enero, o de la legislación sobre protección de los consumidores y usuarios; se aplicará el régimen jurídico que resulte más específico en relación con la infracción cometida —art. 58 párrafo primero.

En los supuestos de concurrencia entre el régimen sancionador de esta Ley y el de la Ley 9/2003, de 25 de abril, por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente, se aplicará, en todo caso, el régimen jurídico de la Ley 9/2003, de 25 de abril —art. 58 párrafo segundo.

A nuestro parecer, el objeto del Anteproyecto de ley de semillas es distinto al del Proyecto de coexistencia, pues mientras este último pretende establecer medidas que aseguren la no exclusión de ninguna forma de agricultura; el Anteproyecto de ley de semillas tiene por objeto: establecer el régimen jurídico aplicable a la producción y a la comercialización de las semillas y plantas de vivero; regular el procedimiento de inscripción de variedades en el Registro de variedades comerciales; sentar los principios aplicables a la conservación y utilización sostenible de los recursos fitogenéticos; definir los procesos de producción y comercialización de semillas y plantas de vivero; establecer planes de control de calidad; delimitar las competencias de las distintas Administraciones; regular las tasas relativas al Registro de variedades comerciales y reprimir con eficacia el fraude y la clandes-

3. Las infracciones calificadas de muy graves serán sancionadas con multas comprendidas entre 30.001 y 300.000 euros.

4. Cuando las infracciones pongan en peligro la salud humana, la de los animales o el medio ambiente, las sanciones se incrementarán en un 50 por ciento.

5. En las infracciones graves y muy graves el límite superior de las sanciones podrá aumentarse hasta el doble del beneficio obtenido por el infractor, cuando este beneficio sea superior a dicho límite.

6. Si, en razón de las circunstancias concurrentes, se apreciara una cualificada disminución de la culpabilidad del imputado o de la antijuricidad del hecho, el órgano sancionador podrá establecer la cuantía de la sanción aplicando la escala relativa a la clase de infracciones que preceda inmediatamente en gravedad a aquella en que se integra la considerada en el caso de que se trate.

7. El Gobierno podrá modificar el importe de las sanciones establecidas en este capítulo de acuerdo con las variaciones del índice de precios de consumo.

tinidad. Para lo que se requiere el desarrollo de una completa normativa legal en tres vertientes fundamentales:

- la referente a la obtención, caracterización y evaluación de las variedades vegetales y al Registro de variedades comerciales;
- la correspondiente a la producción y comercialización de las semillas y plantas de vivero y,
- por último, íntimamente relacionada con la primera, la referente a los recursos fitogenéticos para la agricultura y la alimentación.

Ante este panorama, creemos que se debería desarrollar un régimen jurídico de responsabilidad específico para la contaminación de los cultivos, sin perjuicio de lo establecido en las normas civiles y penales.

Siguiendo lo dispuesto en nuestro Código Civil y dado que nos encontramos ante un supuesto que más que daño lo que regularía serían los riesgos, de los que posteriormente cabe se produzca el daño, nos hallaríamos ante una responsabilidad civil objetiva.

A este ambiente de relación sumamos los costes económicos derivados de un procedimiento judicial más el tiempo que dura el procedimiento civil, unido a las pérdidas económicas por la contaminación del cultivo.

Pensemos que, como consecuencia de una contaminación de cultivos modificados genéticamente en cultivos ecológicos, el agricultor ecológico afectado que ha producido con los costes que llevan aparejados su tipo de producción y que, una vez que se ha producido la contaminación, queda fuera de la cadena alimentaria ecológica y solamente podrá vender su producción como convencional, lo que supone pérdidas económicas sustanciales en esa campaña y de persistir la contaminación en producciones posteriores podría derivarse en la pérdida de su certificación de agricultura ecológica por causas externas a él.

En Francia, el pasado 14 de abril se emitió un informe parlamentario, en el que se proponía la creación de un Fondo de Indemnización, cofinanciado por el Estado, para atender los posibles daños comerciales que se pudieran dar por “impurificaciones” de un tipo de cultivo por otro no deseado³⁵.

Dicha medida también es recogida en Portugal por su nueva Ley de Coexistencia³⁶ en la que se incluye, entre otras medidas, la creación de un fondo de compensación para atender eventuales perjuicios económicos derivados de posibles impurificaciones accidentales de cultivos genéticamente modificados.

Por su parte, en Alemania, la Ley para la tecnología genética permite a los campesinos y apicultores que puedan defenderse, según los términos de la ley, cuando no quieran tener OMG en sus superficies de cultivo ni en su semilla. Para esto está contemplada una regulación mancomunada e independiente del cargo de culpabilidad. Así se protegerá a aquellos que quieran producir libre de

transgénicos, ya que quienes cultiven OMG tendrán que asumir la responsabilidad por la contaminación de las superficies cultivadas con productos no transgénicos. Así, por vez primera, se establece que una contaminación con OMG significa un “perjuicio grave”—un ejemplo es el caso de un campesino que ya no pueda vender sus productos porque, a causa de la contaminación con transgénicos, ahora deba identificarlos en la etiqueta como OMG—. El hecho de que la regulación de la responsabilidad sea independiente del cargo de culpabilidad asegura que un productor de OMG también pueda considerarse responsable del “perjuicio grave” ocasionado a otro productor agrícola, cuando cumplió con el deber de prevenir (por ejemplo, la información de los distribuidores y/o productores de semilla en la información obligatoria por ley o las prescripciones del “buen ejercicio profesional y técnico”). El productor agrícola que sufra daños y perjuicios deberá probar que el daño ha ocurrido. La ley no puede eximir de esta obligación de probar a quienes resulten afectados por los OMG. Sin embargo, está contemplado un ordenamiento para aligerar la carga de la prueba: cuando haya varios productores que utilicen OMG, el productor agrícola dañado podrá solicitar el total de la reparación del daño, de cada uno de ellos.

En España, frente a este daño, el Proyecto de Coexistencia no propone ningún tipo de reparación y cuando nos vamos al Anteproyecto de Ley de Semillas nos encontramos que admite la vía civil y penal; pero que, como ya hemos manifestado, no se adecúa a las necesidades del agricultor porque, en el mejor de los casos, que sería llegara a obtener la reparación por sentencia favorable con imposición de las costas a favor del demandado, ésta no llega en el momento del daño sino de dos a cuatro años después.

Por otra parte, si nos vamos al ejercicio de la potestad sancionadora en ejecución de esta ley, según el artículo 61 del Anteproyecto de Ley de semillas, “corresponderá a las CCAA, excepto en lo que se refiere a las infracciones que se cometan en relación con la importación o exportación de variedades comerciales, semillas o plantas de vivero, a las infracciones graves tipificadas en el artículo 63.a) y d) y a las infracciones muy graves tipificadas en el artículo 64.a) y d); en dichos casos, la potestad sancionadora será ejercida por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación”.

Esta vía administrativa será más rápida y la cuantía dependerá de la calificación de la infracción, si es grave las multas quedarán comprendidas entre 3.001 y 30.000 euros; y si es muy grave será sancionada con multas comprendidas entre 30.001 y 300.000 euros. Pudiendo en ambos casos aumentarse hasta el doble del beneficio obtenido por el infractor cuando este beneficio sea superior a dicho límite. Si en razón de las circunstancias concurrentes se apreciara una cualificada disminución de la culpabilidad del imputado o de la antijuricidad del hecho, el órgano sancionador podrá establecer la cuantía de la sanción aplicando la escala relativa a la clase de infracciones que preceda inmediatamente en gravedad a aquella en que se integra la considerada en el caso de que se trate.

³⁵ <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i2254-t1.asp>.

³⁶ <http://www.agrodigital.com/PIArtStd.asp?CodArt=38024>.

Pensamos que quizás sería más aconsejable la creación de medidas extrajudiciales alejadas de la administración y puesto que se ha optado por primar los pactos y acuerdos, es decir, el principio de autonomía de la voluntad, establecer un órgano tripartito con dos vocales y un presidente donde hubiera un representante del agricultor perjudicado —podría ser el asesor de su cooperativa o de la agrupación donde esté: C.A.A.E., por ejemplo— otro del agricultor que cause el daño —normalmente asesor de su cooperativa o incluso de la empresa proveedora de la semilla— y un árbitro imparcial experto y conocedor de los derechos y obligaciones de ambas partes así como de las medidas que han de adoptarse.

Como ven, este sistema no es más que una copia de lo que sería el arbitraje de consumo que, como saben, es un procedimiento gratuito y rápido que resuelve los problemas que al consumidor se le presentan en la adquisición de cualquier bien destinado al consumo.

XI. CONCLUSIONES.

La aprobación de este Real Decreto tiene dos objetivos fundamentales: uno, regular la coexistencia de los cultivos modificados genéticamente con los convencionales y ecológicos, permitiendo la libre elección del agricultor a elegir el tipo de cultivo; y dos, la fijación de medidas concretas que deben aplicar los agricultores para impedir la presencia accidental de OMG en otros productos, el establecimiento de un procedimiento claro de inspección y seguimiento, así como de suministro e intercambio de información y la elaboración de un registro de parcelas donde se cultivan organismos modificados genéticamente.

El primero de los objetivos lo creemos innecesario, ya que creo que hemos demostrado en este trabajo que dicha facultad la tiene el agricultor por su relación jurídica con la finca, atendiendo a si es propietario, arrendatario, aparcerero, etc.

En relación con el segundo objetivo, ciertamente es acertado incluir medidas concretas que eviten daños o que hagan disminuir los riesgos; pero prácticamente la totalidad de las mismas son obligaciones de una sola de las partes de la cadena de producción: el agricultor, lo que a nuestro parecer es desproporcional, pues no cumple con uno de los principios generales que se recogen en el Proyecto referido a prácticas y medidas de coexistencia. Éstas deben ser eficaces, rentables y proporcionadas con los umbrales de etiquetado y de tolerancia fijados en la legislación comunitaria porque se aplican, según la directiva y el proyecto de real decreto, para evitar toda carga innecesaria para los agricultores, productores de semillas, cooperativas y demás agentes relacionados con cualquier tipo de producción, pero otorgando prioridad a las medidas de gestión específicas de la agricultura y a las encaminadas a lograr la coordinación entre explotaciones próximas.

Evidentemente, se evita toda carga a favor del resto de los agentes; pero no del agricultor.

En cuanto al planteamiento de los acuerdos voluntarios entre los agricultores de una zona, deducimos que las relaciones de vecindad entre los agricultores colindantes y cercanos cuyos intereses económicos de producción no vayan en la misma línea serán cuanto menos conflictivas y, en consecuencia, dejar las garantías de las medidas de coexistencia a la buena voluntad del agricultor que utiliza variedades modificadas genéticamente, a pactos y acuerdos voluntarios entre vecinos y a las indicaciones que les presten las empresas de semillas no nos parece que sea dar solución por parte del proyecto a situaciones conflictivas, de las que en caso de daño no se determina la responsabilidad civil aplicable. Aunque podamos siempre recurrir a las acciones reparadoras del Código Civil, ya hemos visto como estaríamos ante un procedimiento civil que, por su duración y costes, no creemos que sea una solución práctica a tener en cuenta como medida principal. Sí lo sería el establecimiento de un procedimiento extrajudicial; pero éste necesitaría un desarrollo mínimo para funcionar.

Con todas las cuestiones planteadas, y procurando ser lo más objetiva posible, en este Proyecto, así como en el resto de las normas citadas o no que afectan a los OMG, la cuestión está entre dos principios jurídicos: el principio de libertad y el principio de justicia.

El principio de libertad se coordina y entra en armonía con el mercado y en consecuencia con los intereses económicos; y el principio de justicia queda más relacionado en este caso con el de precaución, del que se desprenden los valores sociales y de solidaridad que permiten las Constituciones europeas y nuestras instituciones. Así, el que optemos por uno u otro principio dependerá de lo que nuestra sociedad elija.

Lo que sí queremos poner de manifiesto es que la coexistencia entre cultivos diferentes es un problema exclusivamente agronómico y económico, que no se refiere a la seguridad alimentaria, puesto que solamente los cultivos transgénicos autorizados se comercializarán.

LAS ORGANIZACIONES INTERPROFESIONALES AGRICOLAS DE LA COMUNIDAD AUTONOMA ANDALUZA

GLORIA DOMÉNECH
Abogado. Doctor en derecho

SUMARIO: I. El ámbito de las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias reguladas por la Ley 1/2005. II. El concepto de Organización Interprofesional Agroalimentaria (OIA), objetivos y funciones de la regulación. III. La naturaleza jurídica y sus estatutos. IV. El número de OIAS que pueden ser reconocidas. V. Su reconocimiento y revocación. VI. El mecanismo de extensión de normas y las aportaciones económicas en su caso. VII. Las infracciones y sanciones. VIII. El registro de la OIA andaluza. IX. El Consejo Andaluz de las OIAS. X. Las ayudas a las OIAS andaluzas.

I. EL ÁMBITO DE LAS ORGANIZACIONES INTERPROFESIONALES AGRÍCOLAS REGULADAS POR LA LEY 1/2005.

Entendidas las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias (OIAS) como instrumento de colaboración y coordinación entre los distintos intervinientes en la cadena agroalimentaria que ha contribuido a la defensa de los intereses de todos y cada uno de la cadena productiva y transformadora, esto es, desde los productores agrarios, industria transformadora, distribución comercial, y, hasta los propios consumidores. Esta concepción de las OIAS en España, creemos, no sufre variación con respecto a la de otros países de nuestro entorno, incluso, con la regulación comunitaria¹. No obstante; la única diferencia que podemos apreciar en cuanto a las peculiaridades de su regulación en nuestro país; destaca la posibilidad de coexistir Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias (OIAS), referidas a un mismo producto o sector de la producción, y, de ámbitos territoriales distintos, esto es, reguladas por disposiciones de ámbitos diferentes.

¹ De especial relevancia el Reglamento (CE) núm. 1813/2001 de la Comisión, de 14 de septiembre de 2001, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) núm. 104/2000 del Consejo en lo que atañe a las condiciones, concesión y retirada del reconocimiento de las organizaciones interprofesionales, para el sector de la pesca y la acuicultura.

Por un lado, aquellas de implantación territorial estatal y, por otro lado, de implantación territorial igual o inferior a una Comunidad Autónoma. Peculiaridad que debe ser estudiada desde la perspectiva de la atribución de competencias que se establece en la Constitución Española, y, que se distribuye entre el Estado² y las distintas Comunidades Autónomas. Extremo este que es abordado por cada una de la Comunidades Autónomas, que la ha regulado en la propia Exposición de motivos. En este sentido, y, en particular, en el caso Andalúz, objeto de nuestro estudio, hemos de señalar que el Estatuto de Andalucía, permite dicha regulación, en el artículo 12, apartado 3.3³, y, en el art. 18 del mismo texto apartado 1, 4^a y 6^a. Pero además, al establecerse el traspaso de funciones, competencias y servicios del Estado en materia de agricultura, ganadería y pesca se incluye, a favor de la Junta de Andalucía, la transferencia en materia de ordenación de la oferta agraria⁴.

La existencia de las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias (OIAS) de ámbito igual o inferior al de una Comunidad Autónoma ya la encontramos recogida en el propio texto que las regula a nivel estatal, la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, reguladora de las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias (OIAS). Tanto, en el artículo 2⁵, y artículo 4⁶ de la propia ley, como en la Disposición Adicional Segunda. Es precisamente en este último supuesto en el que se recoge con mayor claridad⁷. En el Reglamento⁸ que desarrolla esta Ley existe, a nuestro entender, cierta incongruencia y falta de coordinación entre las OIAS de ámbito estatal y las de ámbito igual o inferior al de una CA⁹, al garantizar la presencia en toda OIA nacional de aquella de ámbito inferior que tenga acreditada una determinada implantación.

No debemos olvidar que la normativa estatal es supletoria en todo lo que expresamente no se encuentre regulado en las propias regulaciones de las distintas OIAS de ámbito igual o inferior a una CA.

² Art. 149.1.13^a de la C.E.

³ En el que se establece que la Comunidad Autónoma ejercerá sus poderes, entre otros objetivos básicos, para que la Comunidad Autónoma ejercerá sus poderes, entre otros objetivos básicos, para el aprovechamiento y la potenciación de los recursos económicos de Andalucía, como su agricultura, ganadería y pesca

⁴ Real Decreto 3490/1981, de 29 de septiembre.

⁵ "ámbito estatal o superior al de una Comunidad Autónoma"

⁶ "su ámbito de referencia ha de abarcar el conjunto de la producción nacional".

⁷ "Las Comunidades Autónomas podrán regular el régimen de las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias correspondientes a su ámbito".

⁸ Real Decreto 705/1997 DE 16 de mayo.

⁹ Art. 4.2.a. de la propia Ley 38/1994, al señalar que "Asimismo, tendrá garantizada su presencia toda organización de ámbito autonómico que acredite representar al menos el 50 por 100 de la rama profesional correspondiente de su ámbito territorial".

Las Comunidades Autónomas que hasta la actualidad han legislado sobre esta institución son: Principado de Asturias, por el Decreto 1/19¹⁰; el País Vasco, a través de la Ley Vasca 2/1996¹¹; y *les Illes Balears* del Decreto 126/2000¹². Regulación que se completa con la de Comunidad Autónoma de Andalucía, Ley 1/2005 de 4 de marzo¹³, objeto del presente análisis.

II. EL CONCEPTO DE ORGANIZACIÓN INTERPROFESIONAL AGROALIMENTARIA (OIA), OBJETIVOS Y FUNCIONES DE LA REGULACIÓN.

Debemos entender por organización agroalimentaria andaluza aquel "ente de naturaleza jurídico privado legalmente constituido con ámbito de actuación en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía que esté constituido por organizaciones representativas de la producción, de la transformación y comercialización agroalimentaria y que cuente con una significativa implantación en Andalucía", conforme a lo dispuesto en el art.8 de la Ley 1/2004, reguladora de las mismas¹⁴.

También, en dicho texto legal encontramos el concepto de sistema agroalimentario. Ampliándose con respecto a la regulación estatal y la de *les Illes Balears*¹⁵ al sector "forestal", coincidiendo de tal forma con la regulación del Principado de Asturias¹⁶ y la del País Vasco¹⁷, y acercándose al concepto que del mismo se postula en la legislación de otros países de nuestro entorno que han regulado sobre la materia.

¹⁰ B.O. del Principado de Asturias números 29 y 32 del 5 y 8 febrero de 1996. El Profesor MARTIN RODRIGUEZ, M.A. hace un estudio pormenorizado de las mismas, "El Régimen Jurídico de las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias en el Principado de Asturias"

¹¹ Del País Vasco de 31 de mayo de 1996. LABANDIBAR. "Consideraciones Acerca de la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, Reguladora de las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias, desde el punto de vista de la Comunidad Autónoma del País Vasco". En *Actas do V Congreso Nacional de Derecho Agrario*. Universidad de Vigo, 1995, pág. 187 y sig.

¹² B.O. *Illes Balears* 16 de septiembre de 2000, núm. 114/2000.

¹³ B.O. Junta de Andalucía 16 de marzo de 2005, núm. 53/2005.

¹⁴ Regulación que se contiene en el art. 2 de la Ley 1/ 2005, de 4 de marzo. Las redacciones en el Decreto 1/1996 del Principado de Asturias, y, Decreto 126/2000 de *les Illes Balears*, art. 2 son coincidentes y se limitan a reproducir el concepto de la Ley 38/1994. Si bien el art. 2 de la ley Ley 2/1996 del País Vasco es divergente.

¹⁵ Decreto 126/2000 de *les Illes Balears*, art. 1.

¹⁶ Decreto 1/1996 del Principado de Asturias, art.2,1.

¹⁷ Ley 2/1996 del País Vasco, art. 1.2.

Asimismo, al igual que ocurre en la regulación de ámbito territorial nacional, se contemplan excepciones¹⁸ a dicha regulación, y referidas a:

- a.- Denominaciones de origen y específicas
- b.- Especialidades tradicionales garantizadas
- c.- Denominaciones e indicaciones de calidad reconocidas

Como objetivos¹⁹ que deben cumplir estas OIA, pueden señalarse:

- a.- La regulación de las OIA cuyo ámbito territorial coincida o sea inferior al territorio de la Comunidad Autónoma
- b.- El reconocimiento individual de las mismas
- c.- La aprobación de los acuerdos que éstas adopten dentro de las relaciones interprofesionales en el sistema agroalimentario, en los casos establecidos y con los efectos de lo dispuesto en la norma que los regula

Las finalidades de las OIA de la CA de Andalucía se recogen al igual que en los otros textos legales de las CCAA que han regulado esta materia, si bien en el artículo 3 se establece una enumeración que merece especial interés. Por un lado establece una doble clasificación: en primer lugar, aquéllas que tienen la cualidad de necesarias, enumeradas en el ordinal 1²⁰; y en segundo lugar, aquéllas que podrán ser objeto de consideración si se estima conveniente; pero cuya existencia o no estará ligada a la constitución de las mismas, y que se relacionan en el punto 2²¹ del mismo artículo.

Otra de las singularidades que encontramos en esta regulación es la recogida en el apartado “e”, que alude a “Promover los contratos-tipo de productos agroalimentarios compatibles con la normativa comunitaria y con la Ley 2/2000,

¹⁸ Art. 1.2 de la Ley 2/2005, de 4 de marzo.

¹⁹ Art. 1 de la Ley 1/2005, de 4 de marzo. En parecidos términos los textos de las CC.AA. que han regulado esta materia: Decreto 1/1996 del Principado de Asturias, art.1; Ley 2/1996 del País Vasco, art. 1; y, Decreto 126/2000 de *les Illes Balears*, art. 1 Art.

²⁰ a) Llevar a cabo actuaciones que permitan un mejor conocimiento, una mayor eficiencia y una mayor transparencia de mercados.

b) Mejorar la calidad de los productos y dotar a la producción y a la industria de criterios de calidad, de forma que se asegure la trazabilidad de los productos desde la fase de producción hasta el consumidor final.

c) Mejorar la difusión, promoción y defensa de las producciones agroalimentarias.

d) Adoptar acciones que permitan una mejor orientación de los productos agroalimentarios a las necesidades del mercado.

e) Promover los contratos-tipo de productos agroalimentarios compatibles con la normativa comunitaria y con la Ley 2/2000, de 7 de enero, reguladora de los contratos-tipo de productos agroalimentarios.

²¹ a) Promover actuaciones que faciliten una información adecuada a los intereses de los consumidores.

b) Realizar actuaciones que tengan por objeto una mejor defensa del medio ambiente.

c) Promover programas de investigación y desarrollo que mejoren la incorporación de la tecnología tanto a los procesos productivos como a la competitividad de los sectores implicados.

d) Elaborar estudios, informes y estadísticas sobre su sector.

de 7 de enero²², reguladora de los contratos tipo de productos agroalimentarios”. Consecuentemente, la regulación Andaluza se hace eco de las novedades legislativas que en esta materia han venido aconteciendo desde que se dictara la regulación de ámbito nacional en esta materia²³.

Los límites se encuentran recogidos en la propia Exposición de motivos del texto ahora analizado. Se establece que los fines regulados deberán respetar de forma estricta “las normas reguladoras de la competencia que dimanen del Derecho Comunitario y de nuestro propio ordenamiento jurídico, representado fundamentalmente por la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia”²⁴. Principio que se ve reflejado en el art. 10.1 cuando señala que las OIA andaluzas “respetarán para la adopción de sus acuerdos las normas y principios recogidos en el Capítulo I del Título I de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, así como las disposiciones reguladoras de esta materia en el Derecho Comunitario”²⁵. Pero sigue siendo el texto del País Vasco²⁶, en el que se manifiesta expresamente que “la imposición por el Tribunal de Defensa de la Competencia de sanciones a Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias” podrá dar lugar a la suspensión temporal o definitiva del reconocimiento.

III. LA NATURALEZA JURÍDICA Y SUS ESTATUTOS.

En la propia Exposición de la Ley 1/2005, objeto de la presente reflexión, se conciben las OIA andaluzas como foros prioritarios, abiertos, constituidos en cada sector con la participación voluntaria de los representantes de las organizaciones de las diferentes categorías profesionales implicadas²⁷, ligadas a las producciones específicas de Andalucía, y aquellas otras, en las que el peso de los sectores agroalimentarios andaluces marcan las pautas del mercado nacional²⁸.

La Profesora LLOMBART BOSCH²⁹ señala como objetivo principal de estas organizaciones el actuar como instrumentos de coordinación y colaboración entre

²² B.O.E. de 10 enero, núm. 8/2000, pag. 881.

²³ La referencia a promover los contratos-tipo de productos agroalimentarios y su compatibilidad con la normativa europea y con la regulación nacional de los contratos tipo de productos agroalimentarios, no podemos encontrarla en ninguna de las regulaciones que de ámbito igual o inferior a la Comunidad Autónoma que estamos relacionando.

²⁴ No olvidemos que reformada por la Ley 52/1999

²⁵ Redacción semejante a la del art. 9.1. del Decreto 1/1996 del Principado de Asturias; art. 6 de la Ley 2/1996 del País Vasco, y art. 15.3. del Decreto 126/2000 de *les Illes Balears*

²⁶ Disposición Adicional Primera

²⁷ Segundo párrafo de la Exposición de Motivos Ley 1/5000.

²⁸ Penúltimo párrafo de la E.M.

²⁹ LLOMBART BOSCH D. En *Temas de Derecho Agrario*, Universidad Politécnica de Valencia, Servicio de Publicaciones, colección: Libro-Apunte número 20, págs. 234 y 235.

los distintos eslabones de la cadena agroalimentaria, a fin de orientar las producciones agrarias según las necesidades del mercado, adecuar la oferta a la demanda, crear una mayor transparencia en las transacciones, mejorar las cualidades, etc. En idéntico sentido, el profesor CABALLERO LOZANO³⁰ destaca que la calificación de acuerdos interprofesionales sólo la adquiere aquél que tiene la finalidad de regular, en el sentido más amplio, las producciones agrarias.

Como primera de las características de las OIA andaluzas, al igual que ocurre con las OIAS, en el resto de nuestro país y aquellos de nuestro entorno que la han regulado, hemos de referirnos al carácter de persona jurídico privada³¹, como así se recoge expresamente en el art.2.b de la Ley 1/2005 "ente de naturaleza jurídico privada". Si bien, a continuación debemos puntualizar que tanto su nacimiento³² y desarrollo³³ como su extinción³⁴ se hace depender de resoluciones dictadas por la administración.

No obstante, lo anterior; esto es, el reconocimiento; dependerá de la administración, pero no su creación, que como señalamos anteriormente es de naturaleza privada y depende de la voluntad de sus socios. Las condiciones necesarias para dicho reconocimiento se señalan en el propio texto legal³⁵:

- a.- Gozar de personalidad jurídica propia
- b.- Carecer de ánimo de lucro
- c.- Deben ostentar un grado de implantación significativa en el conjunto de la producción autonómica andaluza

Asimismo, se regula el contenido mínimo de los estatutos³⁶, remitiendo a la enumeración exhaustiva que se hace en el texto, referida a:

- a) Denominación
- b) Ámbito territorial
- c) Duración
- d) Ámbito profesional
- e) Personalidad jurídica

³⁰ CABALLERO LOZANO, J.M. "Los Acuerdos Interprofesionales y su tipificación en la normativa", en *Estudios de Derecho Agrario, ponencias y comunicaciones del VI Congreso Nacional de Derecho Agrario*, pag. 227.

³¹ LLOMBART BOSCH D. y AMAT LLOMBART P. En: "Institucionalización del Sector Agroalimentario Cítrico Valenciano. La Constitución de la Interprofesional Cítrica Española 'INTERCITRUS'". En *Actas do V congreso Nacional de Derecho Agrario*, 1995, pag. 200.

³² Art. 4 de la Ley 1/2005 "La Consejería competente en la materia otorgará mediante Orden el reconocimiento".

³³ Expresamente se contempla en el art. 14. Pero a título de ejemplo podemos citar: las reglas a las que se somete la validez de sus acuerdos, el límite que se establece, art. 10; la solicitud de extensión de normas, art. 11; etc.....

³⁴ Art. 15 de la Ley 1/2005.

³⁵ Art. 4.

³⁶ Art. 6 de dicho texto legal.

- f) Fines y objetivos
- g) Requisitos para la adquisición y pérdida de la condición de miembro de la organización interprofesional agroalimentaria
- h) Órganos de gobierno
- i) Obligatoriedad para todos sus miembros del cumplimiento de los acuerdos adoptados por la propia organización interprofesional agroalimentaria andaluza
- j) Participación paritaria, en la gestión y el gobierno de la organización interprofesional agroalimentaria andaluza, del sector productor, por una parte a través de las organizaciones empresariales constituidas legalmente y cuyo objeto social sea la representación de los intereses del sector productor que deberá acreditarse de la forma que se determine reglamentariamente y por otra, del sector transformador y comercializador, a través de las organizaciones o asociaciones empresariales en que se integren
- k) Domicilio social o sede de la organización interprofesional agroalimentaria o de la delegación específica y permanente en Andalucía
- l) Causas de extinción de la organización y consecuencias que de ellas puedan derivarse

En todo caso, la OIA andaluza que pretenda su reconocimiento deberá garantizar la pertenencia a la misma de toda organización que acredite un grado de implantación: en el ámbito andaluz al menos del 5% de los operadores que integren la rama de la producción, o de las producciones transformadas o comercializadas en su caso; y, en el ámbito provincial deberá acreditarse representar en su ámbito territorial al 50% de los operadores que integren la rama de la producción o de las producciones transformadas o comercializadas en su caso, o al 20% de la producción final agraria o pesquera de Andalucía, y no se encuentre federada o confederada en otra de ámbito andaluz que sea miembro de la interprofesional.

Además, se contempla como obligatorio³⁷ llevar tanto el libro de registro de miembros, como el de acuerdos adoptados.

En el primero de ellos deberá hacerse constar cada uno de los miembros que integran dicha organización, la fecha de adhesión y retirada de los mismos, así como la rama profesional a la que pertenecen. Además, deberá actualizarse el grado de representación de cada uno de ellos.

A estos efectos se considerará que el grado de implicación en Andalucía será significativo³⁸ cuando se acredite representar, para un determinado sector o producto y en la forma que se determine reglamentariamente, al menos al 25% de los productores u operadores de las distintas ramas profesionales implicadas, que deben representar, a su vez, como mínimo el 35% de las cantidades producidas, transformadas y comercializadas en su caso.

³⁷ Art. 7 de la Ley.

³⁸ Art. 8 del mismo texto legal

El segundo de los libros obligatorios deberá contener los acuerdos adoptados y recoger de forma pormenorizada el respaldo obtenido, computado el porcentaje de productores y operados y de producciones afectadas³⁹.

Además se establece, con carácter obligatorio, la remisión a la Consejería competente en la materia de cierta documentación⁴⁰ que a continuación pasamos a analizar, destacando el momento de la vida de dicho ente en que se solicita: en primer lugar, aquélla referida al momento del reconocimiento, que sólo ocurrirá una vez en la vida de dicha entidad, y deberá ser enviada en el plazo de un mes a contar desde que este se produzca, y que alude, tanto al proyecto anual de actividades, como al presupuesto anual de ingresos y gastos; en segundo lugar, debemos referirnos a aquellos documentos que deberán hacerse llegar, periódicamente, todos los años de vida de dicha entidad, dentro del primer trimestre de cada año de su funcionamiento, que son:

- a) La memoria anual de actividades
- b) La liquidación del último ejercicio debidamente auditado
- c) El presupuesto anual de ingresos y gastos
- d) El proyecto anual de actividades
- e) El estado de la representatividad al cierre del ejercicio

Señalamos con anterioridad que el reconocimiento de las OIAS andaluzas esta sujeto a la tramitación de un procedimiento ante la administración pero separándose de la regulación en otras autonomías en esta materia⁴¹. La ley que las regula nada prevé al respecto. Consecuentemente, debemos entender remitido dicho trámite al procedimiento administrativo común, sin especialidad alguna. Excepción hecha del plazo máximo de duración del expediente de reconocimiento, que lo establece en seis meses, como tendremos oportunidad de estudiar con posterioridad, de la referencia que en el art. 4.3 del texto objeto de análisis se hace a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en materia de resolución tácita del expediente si la tramitación de la solicitud de reconocimiento supera dicho plazo.

IV. EL NUMERO DE OIAS QUE PUEDEN SER RECONOCIDAS.

Respetando la regulación que a nivel nacional se hace de este reconocimiento, en los textos autonómicos dictados con anterioridad⁴², como en el objeto del

³⁹ Art. 10 de la Ley.

⁴⁰ Art. 9 del texto legal estudiado.

⁴¹ El art 4.1. del Principado de Asturias Decreto 1/1996, art. 4.1. del Real Decreto 126/2000 de *les Illes Balears*. La regulación del País Vasco omite cualquier referencia al procedimiento para dicho reconocimiento.

⁴² El Decreto 1/1996 del Principado de Asturias, coincide con el Decreto 126/2000, de *les Illes Balears* en cuanto al contenido y a su ubicación en el art. 5. y la Ley 2/1996 del País Vasco lo hace en el art. 4.

presente análisis, en concreto en su artículo 5, se alude a que únicamente podrá reconocerse una organización por sector o producto, si bien, excepcionalmente, podrá reconocerse más de una por producto cuando el destino final o la diferenciación del producto por calidad dé lugar a un mercado específico. En el texto andaluz, aproximándose a la regulación de *les Illes Balears*⁴³, se establece una peculiaridad a favor de los productos agrarios y alimentarios con derecho al uso de denominaciones de origen y específicas, especialidades tradicionales garantizadas y otras denominaciones e indicaciones de calidad, dado que a efectos de dicha ley deben ser considerados como sectores o productos diferenciados de otros de igual o similar naturaleza.

V. SU RECONOCIMIENTO Y REVOCACIÓN.

El régimen jurídico que se diseña para el reconocimiento es un expediente administrativo que, como tal, deberá gestionarse ante una administración. Por ello deberemos diferenciar tres fases: solicitud, trámite y resolución.

Al igual que ocurre en las otras regulaciones de las OIAS, de ámbito igual o inferior a una CA, en el art. 4 de la regulación andaluza el reconocimiento lo otorgará la Consejería competente. Limitándose la normativa objeto de análisis a señalar, de forma genérica, que dicho reconocimiento se otorgará previa audiencia de los sectores afectados e informe del Consejo Andaluz de las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias, sin establecer un procedimiento con más características que las señaladas. Entendiéndose que dicho expediente debe remitirse al trámite administrativo común.

Como novedad debemos destacar que la norma ahora estudiada es la única de este ámbito territorial que contemple la notificación, con carácter previo a su reconocimiento, a la Comisión Europea, siempre, claro está, que se trate de sectores o productos en los que así lo exija la normativa comunitaria. Remisión que hemos de entender en el contexto de la regulación comunitaria⁴⁴ que por ser posterior en el tiempo no pudo ser recogida por otras regulaciones de ámbitos iguales o inferiores a una C.A.

Dicho reconocimiento exige que se cumplan los siguientes requisitos⁴⁵:

a) Tener personalidad jurídica propia y exclusiva para las finalidades reconocidas a las organizaciones interprofesionales agroalimentarias andaluzas, así como carecer de ánimo de lucro.

⁴³ El art.5.3.*in fine* recoge que "Los productos agrarios y alimentarios con derecho al uso de denominaciones de origen y específicas, denominaciones e indicaciones de calidad e indicaciones y denominaciones geográficas, serán considerados a los efectos del presente Decreto como sectores o producto diferenciados de otros de igual o similar naturaleza.

⁴⁴ Reglamento 1813/2001 de la Comisión, sector pesca y la acuicultura

⁴⁵ El art. 4 de la norma estudiada.

b) Representar, para uno o varios sectores o productos, un grado de implantación significativo en la producción, transformación y comercialización agroalimentaria en los términos del artículo 8 de esta norma.

c) Que su ámbito de referencia abarque el conjunto de la producción autonómica, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 5 de la Ley que las regula.

d) Que sus estatutos se ajusten a las determinaciones establecidas en el artículo 6 de su regulación.

En cuanto al efecto que el silencio administrativo debe tener en el trámite del reconocimiento se establece, expresamente, un efecto negativo, esto es, deberá entenderse desestimado dicho reconocimiento. De este modo la solución incorporada por la regulación andaluza se separa de las opciones introducidas por las demás normativas analizadas⁴⁶.

Al igual que en los textos de las otras autonomías que han legislado en materia de Revocación del reconocimiento de las OIAS⁴⁷, las andaluzas las contemplan de forma separada al propio reconocimiento, al ordinal 15, señalando que se “revocará el reconocimiento a aquellas organizaciones interprofesionales agroalimentarias andaluzas que dejen de cumplir alguna de las condiciones establecidas” para su reconocimiento, contempladas en el artículo 4 de la norma que las regula. Recogiendo como trámite en dicho procedimiento la audiencia previa de dichas organizaciones. Además, se otorga también a la Consejería competente en esta materia la competencia para retirar dicho reconocimiento. En suma, dicha revocación será resuelta por la misma autoridad encargada de su reconocimiento, en caso contrario sería una contradicción.

Una vez otorgado dicho reconocimiento, la OIA deberá inscribirse en el Registro que en el texto legal se preve. Nuevamente encontramos paralelismo con alguna de las regulaciones anteriores⁴⁸, al crear y establecer la competencia de dicho registro, excepción hecha, como ya hemos puesto de manifiesto en cuanto al nombre de la Consejería. Dicho reconocimiento, al igual que ocurre en las demás regulaciones de las OIAS de ámbito igual o interior a una CA,⁴⁹ deberá, asimismo, ponerse en conocimiento del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), según se desprende del art. 20, si bien, esta remisión se hace de forma más expresa al señalar que dicha comunicación tiene lugar por remisión del art.

⁴⁶ El art. 4.4 del Decreto 1/1996 del Principado de Asturias y el art. 6.4. del Decreto 126/2000 de *les Illes Balears*, preceptúan el silencio positivo.

⁴⁷ En el art. 7 del Decreto 1/1996 del Principado de Asturias, art. 10 Ley 2/1996 y art. 7 del Decreto 126/2000 de *les Illes Balears*.

⁴⁸ Entre las regulaciones del Principado de Asturias Decreto 1/1996, art. 13 y de *les Illes Balears* Decreto 126/2000, art. 13, existe una vez más gran paralelismo. No en cambio con la del País Vasco, que lo regula en el art. 5.

⁴⁹ Se contempla en el art. 16 del Decreto 1/1996, Principado de Asturias y art. 16 del Decreto 126/2000 de *les Illes Balears*.

22 del Real Decreto 705/1997, de 16 de mayo⁵⁰. Esta remisión de información a las autoridades de la Administración del Estado alude, además, a la revocación y retirada o cualquier otra incidencia inscrita en el Registro que ahora se crea.

VI. EL MECANISMO DE EXTENSIÓN DE NORMAS Y LAS APORTACIONES ECONOMICAS EN SU CASO.

De forma simplificada, podríamos entender el procedimiento de “extensión de normas” como aquel en virtud del cual una OIA, sea del ámbito que sea, podrá solicitar de la autoridad competente que los acuerdos adoptados en su sede se conviertan en obligatorios para el resto de los productores y operadores del producto o tipo de productos de que se trate.

El mecanismo de extensión de normas también se encuentra regulado en el ámbito Andaluz⁵¹, al igual que en todas las regulaciones autonómicas anteriormente mencionadas⁵², si bien de forma más pormenorizada.

Para que una OIA andaluza, pueda solicitar que los acuerdos adoptados en su seno sean extensibles al resto de productores u operadores del sector o producto, deben haber sido adoptados en el seno de la propia OIA y contar, al menos, con el respaldo del 50% de los productores y operadores de las distintas ramas profesionales implicadas, que deben representar, a su vez, como mínimo a las dos terceras partes de las producciones afectadas⁵³.

No obstante lo anterior, los estatutos de la organización podrán establecer porcentajes superiores para determinados supuestos o producciones. La acreditación de la representatividad se efectuará por las organizaciones miembros de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias andaluzas correspondientes en la forma que se establezca reglamentariamente.

Los acuerdos⁵⁴ sobre los que pretenda hacerse recaer el mecanismo de extensión de normas deberán referirse a reglas relacionadas con:

a) La calidad de los productos, así como su normalización, acondicionamiento y envasado, siempre y cuando no existan disposiciones reguladoras sobre la misma materia o, en caso de existir, se eleven las exigencias de las mismas.

b) La mejor protección del medio ambiente.

c) La mejor información y conocimiento sobre las producciones y los mercados.

⁵⁰ Desarrollo de la propia Ley 38/1994 que regula las O.I.A.

⁵¹ art. 11 y siguientes de la Ley 1/2005, de 4 de mayo.

⁵² En el art. 8 del Decreto 1/1996 del Principado de Asturias; art. 7 de la Ley 2/1996 del País Vasco, y art. 9 del Decreto 126/2000 de *les Illes Balears*.

⁵³ art. 11.1. Ley 1/2005, 4 mayo

⁵⁴ art. 11.2. Ley 1/2005, 4 mayo

d) Las acciones promocionales que redunden en beneficio del sector o producto correspondiente.

e) Las acciones tendentes a promover la investigación, el desarrollo y la innovación tecnológica en los diferentes sectores.

En la norma andaluza se regula igual que se hace a nivel estatal⁵⁵ y en las otras legislaciones autonómicas anteriores⁵⁶. Lo mismo ocurre en las otras legislaciones señaladas, se contempla como supuesto específico de extensión de normas aquél en el que la misma suponga, además, una "aportación económica" para aquellos a quienes vaya dirigida o se vean afectados por la extensión de la norma. Si bien, la regulación que se hace en este apartado es novedosa porque por un lado, el trámite para ambos supuestos se regula de forma conjunta, y por otro lado, tampoco se regula plazo máximo para el que puede solicitarse la extensión de norma⁵⁷.

No obstante lo anteriormente expuesto, en materia de aportación económica se establecen como condiciones que hay que tener en consideración las siguientes:

a.- Los principios de proporcionalidad de la cuantía con respecto a los costes de las acciones cuya extensión se pretende.

b.- La no discriminación con respecto a los miembros de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias andaluzas en cuanto a la distribución de la cuantía económica.

c.- La imposibilidad de repercutir aquellos gastos de funcionamiento de la propia OIA andaluza que no correspondan al coste de las acciones cuya extensión de normas se pretenden.

d.- La publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas en aquellos casos que lo exija la normativa comunitaria.

La especificidad de aquel supuesto en el que la extensión de normas suponga la aportación económica queda reducida a lo señalado con anterioridad, dado que el propio art. 13 de la norma andaluza objeto de análisis remite a un mismo trámite para ambos supuestos. Entendemos, aunque no se contempla así en la norma, que

⁵⁵ Si bien no con la misma intensidad, en este sentido debemos destacar al profesor CABALLERO LOZANO J.M. que puntualiza que la Ley que regula las OIAs nacionales, sólo aplica la extensión de acuerdos en determinadas situaciones provisionales y referidas a determinados fines. "Los Acuerdos Interprofesionales y su tipificación normativa". En Estudios de Derecho Agrario, ponencias y comunicaciones del VI Congreso Nacional de Derecho Agrario, págs. 227 y 228.

⁵⁶ El texto de la regulación del Principado de Asturias, Decreto 1/1996 y de *les Illes Balears*, Decreto 126/2000, coinciden tanto en el ordinal 11 como en el contenido de dicho texto. En cambio en la Ley 2/1996, del País Vasco, se recoge en el art. 8.

⁵⁷ Que sólo se regula en la legislación de *les Illes Balears*, en el Decreto 126/2000 de las art. 9.5. "Los acuerdos para los que se solicite la extensión de normas tendrán la duración que se señale en la correspondiente Orden del Consejero de Agricultura y Pesca, hasta un máximo de tres años".

dicha tramitación deberá iniciarse por medio de un escrito⁵⁸ de la OIA andaluza⁵⁹ dirigido a la autoridad competente⁶⁰, que se publicará en el BO de la Junta de Andalucía y en los dos periódicos de mayor difusión en las provincias andaluzas. Se dará trámite de audiencia, en un plazo de dos meses, para que los interesados examinen el expediente y puedan alegar y presentar los documentos y justificaciones⁶¹ que estimen pertinentes. Cuando la administración haya redactado la propuesta de resolución dará trámite de audiencia, por un plazo de 15 días, a las OIA andaluzas afectadas⁶², para que puedan examinar el expediente y alegar y presentar los documentos que estimen pertinentes⁶³. Además, como novedad impuesta por la normativa comunitaria se establece que, redactada la correspondiente propuesta, deberá notificarse a la Comisión Europea si así lo establece la normativa comunitaria.

En todos los supuestos de extensión de normas se imponen mecanismos de control y seguimiento⁶⁴, de estos acuerdos, que verificará la Consejería competente a los efectos del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley 38/1994, además de las de la propia ley y demás normativas aplicables. Para que dicho control sea efectivo se establece la obligación por parte de las OIAA (Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias Andaluzas) que deberán facilitar toda la información requerida y, además, someterse a las comprobaciones e inspecciones que la Consejería competente estime conveniente.

VII. LAS INFRACCIONES Y SANCIONES.

Al igual que ocurre en los textos de las tres autonomías que han legislado sobre las OIA de ámbito igual o inferior a una CA, en la norma ahora objeto de estudio se trata el tema de las sanciones, aunque no en todos los textos se hace de igual forma.

⁵⁸ "cuya extensión se ha solicitado" art. 13 de la Ley 1/2005.

⁵⁹ Art. 11.3 del mismo texto legal.

⁶⁰ Según se desprende del art. 14 del mismo texto legal.

⁶¹ Entendemos que se refiere a cualquier medio de prueba admitido en derecho que sea distinto a la documental.

⁶² Como quiera que sólo puede ser reconocida una única OIA andaluza por sector o producto, art. 5.1, entendemos que la referencia debe ser a "la organización interprofesional agroalimentaria andaluza (O.I.A.A) que lo solicito". Por otro lado, en aras del principio de contradicción, es la propia O.I.A.A. quien insto dicho expediente la única que no ha podido alegar nada contra las manifestaciones vertidas por otros operadores del sector al que se refiere y que han podido durante dos meses aportar al expediente lo que tuvieron por conveniente.

⁶³ Sin que pueda aportar las "justificaciones que estimen pertinentes" art. 13.1, quizás se deja en inferioridad de condiciones a la parte proponente pues sólo se aporta prueba documental y no otro medio de prueba art. 13.2.

⁶⁴ art. 14 Ley 1/2005.

En el presente texto se opta por una clasificación de las infracciones y, consecuentemente, de las sanciones, separándose de los textos aprobados por el Principado de Asturias⁶⁵ y de *les Illes Balears*⁶⁶, a semejanza de la regulación en el País Vasco⁶⁷. Separándose de todas ellas el texto analizado, se remite en materia de procedimiento para la imposición de dichas sanciones a lo establecido "en las disposiciones que resulten de aplicación"⁶⁸. Las sanciones e infracciones se tipifican en ambos supuestos en leves, graves y muy graves, si bien, en cuanto a la cuantificación el criterio varía, pues, en el texto vasco se prevé de forma expresa la actualización de las cuantías mediante decreto⁶⁹, supuesto que no encontramos en la Ley Andaluza. No olvidemos que la Ley 2/2000, de Contratación de Productos Agroalimentarios, en su Disposición Adicional Segunda, punto 2, modifica el art. 12 de la Ley 38/1994, reguladora de las OIA de ámbito nacional, clasificando las infracciones en leves, graves y muy graves. Consecuentemente, al regular estos entes en el ámbito andaluz se ha optado por una clasificación siguiendo dicha regulación.

VIII. EL REGISTRO DE LA OIA ANDALUZA.

El registro de las OIA andaluzas, siguiendo la regulación del Principado de Asturias y *les Illes Balears*, se hace en capítulo aparte, haciéndolo en ambos supuestos en el Capítulo IV "Registro de Organizaciones". Por su parte la legislación vasca sólo dedica el art. 5 a la creación del Registro, posponiendo su regulación como asimismo se hace en el caso andaluz.

En la regulación ahora objeto de nuestro estudio se ubica, en el capítulo V, el "Registro de las Organizaciones Interprofesiones Agroalimentarias de Andalucía", creado en el art. 19. En dicho Registro deberán inscribirse las OIAS que se hayan reconocido y además los acuerdos adoptados por las mismas que hayan sido remitidos, si bien, deberá determinarse de forma reglamentaria la instrumentalización de dicha información. Asientos que deberán ser comunicados al Registro de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias del Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación⁷⁰.

⁶⁵ La apertura de expediente sancionador se remite al incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley 38/1994, y el procedimiento de sanción se ajustará a lo dispuesto en el procedimiento general en la administración del Principado.

⁶⁶ También remite en materia de infracciones a las tipificadas en la Ley 34/1994, y el procedimiento sancionador, en cambio, al Decreto 14/1994 de 10 de febrero.

⁶⁷ art. 13 de la Ley 2/1996 del País Vasco

⁶⁸ Art. 16 de la Ley 1/2005.

⁶⁹ Art. 13.4 de la Ley 2/1996 del País Vasco.

⁷⁰ A los efectos del art. 22 del Real Decreto 705/1997, de 16 de mayo.

IX. EL CONSEJO ANDALUZ DE LAS OIAS.

A semejanza de la legislación nacional⁷¹, se crea el Consejo Andaluz de las OIAS, que se concibe como un órgano colegiado, dependiente de la Consejería competente en materia de OIAS. Su funcionamiento será en pleno, o bien en comisión permanente, dejando cualquier otro rasgo de su funcionamiento para desarrollo posterior. En cuanto a su composición señala que su presidente será el titular de la Consejería competente en materia de OIAS andaluzas, y en su composición participarán representantes de las Consejerías cuyas competencias puedan verse afectadas por las finalidades establecidas en esta Ley para dichas organizaciones, pero en todo caso, y a semejanza del modelo francés de los sectores agroalimentario, pesquero y acuícola, de la industria y el comercio agroalimentario y de los consumidores y usuarios de Andalucía, se deja para su desarrollo reglamentario una mayor concreción al respecto. En la propia norma se señala que en materia de funcionamiento y composición del propio Consejo éste deberá someterse, dada su condición de órgano colegiado, a lo previsto en el Capítulo II del Título II de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Al igual que en el ámbito estatal tiene encomendadas, en su art. 22, entre otras funciones, la referida a la emisión de informes perceptivos en los expedientes sobre reconocimiento o revocación de las OIA andaluzas, también deberá remitir informes en los expedientes de solicitud de extensión de normas⁷², y en aquellos en que, además, se soliciten aportaciones económicas⁷³. Señalando la propia ley como plazo máximo para emitir dicho informe el de un mes. No obstante, nada contempla la ley en caso de que este plazo no se cumpla. Sería conveniente que en el desarrollo reglamentario de este texto legal se estableciera el silencio positivo, esto es, que en el supuesto de que dicho Consejo no emitiera el informe perceptivo en el plazo señalado se considerara el mismo como aceptado. Además, se le encomienda la función de asesorar y, en su caso, emitir los informes que, previa solicitud y en relación con sus funciones, se le atribuyen en la Ley a la Consejería competente en esta materia.

X. LAS AYUDAS A LAS OIAS ANDALUZAS.

Expresamente, se prevé la posibilidad de otorgar a estos entes las ayudas y subvenciones públicas que puedan establecerse con el fin de promover el funcio-

⁷¹ Art. 15 de la Ley 38/1994

⁷² Art. 11 Ley 1/2005 de 4 de mayo.

⁷³ Art. 12 Ley 1/2005 de 4 de mayo.

namiento y realización de las finalidades para las que se constituyan. Ayudas que no se limitan a las OIAS reconocidas por la Consejería competente en la materia sino que, además, se amplían a las ya reconocidas al amparo de la Ley 38/1994. Siempre, claro está, que radiquen o tengan una delegación específica y permanente en Andalucía, debiendo ostentar, además un grado de implantación⁷⁴ significativa⁷⁵ dentro del sector andaluz.

⁷⁴ Entendido, según el art. 2.c del texto legal analizado, como "porcentaje de de operadores en las distintas ramas profesionales, de productores, transformadores y comercializadores, de cada sector o producto, con voluntad de constituir una organización interprofesional".

⁷⁵ Debiendo entender que una OIA cuenta con una significativa implantación en Andalucía cuando, a tenor del art. 8 de la Ley 1/2005, se "acredite representar, para un determinado sector o producto y en la forma que se determine reglamentariamente, al menos al 25% de los productores u operadores de las distintas ramas profesionales implicadas, que deben representar, a su vez, como mínimo al 35% de las cantidades producidas, transformadas y comercializadas en su caso".

LA AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD COMO FUENTE NORMATIVA DE LAS RELACIONES ARRENDATICIAS RÚSTICAS A LA LUZ DE LA NUEVA REGULACIÓN

CARMEN HERNÁNDEZ IBÁÑEZ

Profesora Titular de Derecho Civil de la Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: I. Vigencia formal residual del Código Civil. II. Declive del dogma de la autonomía de la voluntad como fuente de las relaciones arrendaticias: hacia un nuevo derecho social arrendaticio. III. El desequilibrio del arrendatario como argumento legitimador del intervencionismo estatal en el Estado social y democrático de Derecho. IV Política agraria: intervención o liberalización. V. La enemiga contra el liberalismo y la autonomía de la voluntad. VI. Jovellanos como adelantado de la reforma agraria en clave liberal. VII. Del arrendamiento rústico intervenido al arrendamiento supuestamente liberalizado de la Ley 49/2003. VIII. Carácter regresivo de la proyectada reforma. IX. Adenda.

I. VIGENCIA FORMAL RESIDUAL DEL CÓDIGO CIVIL.

El curioso investigador foráneo, perteneciente a nuestro entorno cultural, que interesado por la materia arrendaticia agraria se adentrare en el estudio de los arrendamientos rústicos en el Derecho español sin más prevención ni otro instrumento normativo que el Código Civil —un Código Civil, claro está, sin anotaciones marginales que le pusieran sobre aviso— se sorprendería de la permanencia de una normativa que, sorteando el creciente intervencionismo estatal experimentado en otros sectores, habría quedado al margen del mismo y sobrevivido incólume desde la promulgación de aquél, en 1889, hasta la fecha¹. Esta sensación primaria se acrecentaría al comprobar, prosiguiendo en esta búsqueda intrasistemática, que los contratos son un modo de crear obligaciones, conforme al artículo 1089 del

¹ Sobre las Disposiciones especiales para los arrendamientos de predios rústicos contenidas en los artículos 1575, 1576 y 1577 del Código Civil pueden consultarse los trabajos publicados en el libro *Centenario del Código Civil*, Asociación de Profesores de Derecho Civil. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1990; de GÓMEZ LAPLAZA, María del Carmen, *Los arrendamientos rústicos en el Código civil: aproximación a los artículos 1575 y 1576*, T. I, pp. 905-932; y de TORRES GARCÍA, Teodora Felipa, *Notas para el estudio del artículo 1577 del Código Civil: arrendamientos rústicos sin plazo concertado*, TII, pp 2023-2040.

Código Civil; que tienen fuerza de ley entre las partes, según su artículo 1091; y que éstas, de acuerdo con el artículo 1255 del mismo texto legal, son libres de establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, con la salvedad de que no sean contrarios a las leyes, a la moral, ni al orden público². Los textos transcritos, fiel trasunto del Código Civil francés, transpiran una inequívoca ideología liberal. De manera que a nuestro hipotético investigador le sería fácil concluir que la primera fuente normativa de los arrendamientos rústicos, en el Código civil español, era la voluntad de las partes. Podría acaso asaltarle la duda sobre el grado de restricción inherente a la exigencia de no contrariedad u oposición del contrato arrendaticio a la ley, a la moral, y al orden público, pero no en cuanto a la prevalencia de aquélla. La regla sería, por tanto, la autonomía de la voluntad y la excepción, la heteronomía de la ley. Que las cosas sin embargo no discurrieron por esos derroteros es sabido por todos y no precisa de mayor insistencia. Pero en lo que sí hemos de insistir y procurar resaltar; ya que no dilucidar en los estrechos límites de este trabajo; es en la resignada cuando no aplaudiente actitud de gran parte de la doctrina ante un cambio de orientación que amenazaba con desgajar del venerable tronco del Derecho Civil sus señeras ramas arrendaticias.

II. DECLIVE DEL DOGMA DE LA AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD COMO FUENTE DE LAS RELACIONES ARRENDATICIAS: HACIA UN NUEVO DERECHO SOCIAL ARRENDATICIO.

La llamada cuestión agraria, como problema, en España se remonta cuando menos a la época de la Ilustración y pese a los denodados intentos llevados a cabo por alguna de sus mejores cabezas para implantar la autonomía de la voluntad como medio de solución, juntamente con otros remedios, de los problemas que aquejaban al agro español, el mal reglamentista —considerado por otros, a lo que parece, un bien³— estaba tan arraigado que les fue imposible extirpar éste e instaurar aquélla. Hoy, como ayer, la autonomía de la voluntad, en la esfera contractual, sigue siendo un postulado jamás alcanzado, con la sola parcial excepción del pe-

² Quedan fuera de nuestro limitado objeto de estudio la *moral* y el *orden público*, por entender que tanto el uno como la otra constituyen otros tantos límites intrínsecos, de no fácil precisión, a la autonomía de la voluntad, pero no constituyen, como ocurre con la ley, fuentes normativas de los contratos. Al respecto puede verse DE CASTRO y BRAVO, Federico, *Notas sobre las limitaciones intrínsecas de la autonomía de la voluntad*, en Anuario de Derecho Civil, 1982, p.1014 y ss.

³ De esta opinión parece ser, entre otros, AGÜNDEZ FERNÁNDEZ, Antonio, *Comentarios a la Ley de arrendamientos rústicos*, Edit. Comares, 3ª edic., Granada 1998. p.9, cuando reprocha al Código Civil haberse olvidado, pese a las intenciones de la Ley de Bases, “de los antecedentes históricos protectores del arrendatario, del derecho de prórroga del contrato reconocido por leyes de siglos anteriores, de las limitaciones de las causas del desahucio y de la tasa de las rentas”

riodo que va desde la promulgación del Código Civil a la aparición de las primeras leyes especiales arrendaticias marcadamente intervencionistas⁴. Hoy, pudo escribir todavía en 1981 RAMOS ARMERO, “se puede decir que el arrendamiento rústico ortodoxo ha desaparecido como tal forma en los Códigos; unas veces pasando a las regulaciones de los contratos agrarios específicos y otras a estar regulado por leyes especiales cada vez más distantes del concepto ‘ilustrado’, y más complejas, independientes de los Códigos clásicos a los que han derogado, pudiendo decirse con Tabet que se haya ya en un claro declive”⁵. El Derecho Civil arrendaticio rústico y urbano, de connotada raigambre liberal, se había convertido de facto en parte del nuevo Derecho Social aunque siguiera conservando su denominación de siempre y manteniendo formalmente su anclaje en el campo del Derecho Privado. Lo social adquiere, como observó atinadamente BAYÓN CHACÓN⁶, tan “absoluta primacía sobre lo dominical precisamente en el contrato más típicamente dominical” que “cabría preguntar si el contrato de arrendamiento de fincas rústicas o urbanas podrá incluirse en lo sucesivo en el Derecho Civil o pertenecerá a un amplio Derecho Social”. Y en esta línea hay quien llegó incluso a cuestionarse la pertinencia de seguir llamando arrendamiento a este contrato⁷.

III. EL DESEQUILIBRIO DEL ARRENDATARIO COMO ARGUMENTO LEGITIMADOR DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL EN EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO.

Apreciaciones de esta naturaleza y otras de análogo alcance que pudieran haberse hecho en el mismo sentido, en lo que se me alcanza, no parece que hayan preocupado en demasía a los exégetas y comentaristas de la materia que antes bien saludaron complacidamente, en su mayoría, el profundo giro social operado y

⁴ En este sentido RAMOS DE ARMAS, Federico J., *Comentarios a la Ley de arrendamientos rústicos*, Edit. Thomson-Civitas, Madrid, 2004, p. 26, para quien “la regulación contenida en el Código Civil tanto sobre los arrendamientos de fincas rústicas como urbanas fue pronto modificada”; y “las sucesivas normas que se dictaron fuer(ó)n apartándose del espíritu liberal del Código Civil y acentuando el intervencionismo estatal en la materia”. El paréntesis es nuestro.

⁵ Véase el prólogo de este autor, pp. 19 y 20, al libro de GIL ROBLES Y GIL DELGADO, José María, *Comentarios prácticos a la Ley de arrendamientos rústicos*, Edit. Civitas, Madrid, 1981.

⁶ Cfr. BAYÓN CHACÓN, Gaspar, *La autonomía de la voluntad en el Derecho del trabajo. Limitaciones a la libertad contractual en el Derecho histórico español*, Edit. Tecnos, Madrid, 1955, p. 20, nota 16.

⁷ Es el caso de RAMOS ARMERO, Federico, *Vid.* p. 20 del prólogo a la obra citada en la nota 4, para el que “lo que ahora se regula en las Leyes que se denominan de arrendamientos rústicos es una figura que puede calificarse de muchas maneras propias, pero desde luego no con ese nombre de arrendamiento”.

aplaudieron y siguen aplaudiendo el intervencionismo estatal, amparados, las más de las veces, en la necesidad de poner coto a la desigualdad y conseguir una igualdad real entre las partes contratantes. Los argumentos que se aducen son frecuentemente de una reiteración tan inercial como cansina y poco reflexiva. Focalizada esencialmente la argumentación en torno a la indicada desigualdad de las partes, se extiende todo lo más a extraer la consecuencia de que en otro caso “la parte económicamente más débil quedaría en la más flagrante indefensión frente a la otra”⁸, cuyo equilibrio, por tal razón, es preciso preservar. La autonomía de la voluntad, se nos dice, es un “mito decimonónico”⁹, “una ficción legal”, hoy “mayor todavía si cabe y, por supuesto altamente criticable, ya que bajo su manto se ha tutelado de forma injusta a ciertos grupos sociales y económicos en detrimento de los más débiles”¹⁰. Mas frente a esta ficción, frente a este mito, “aparece —como salvador providencial, se añade ahora— el Estado que interviene en la esfera económica como consecuencia de su carácter de «Estado social y democrático de Derecho», lo que se traduce en el establecimiento de una serie de restricciones sobre la libertad de pactos de los contratos a través de las normas de derecho imperativo que se proyectan sobre los derechos y obligaciones de los contratantes, pues de esta suerte se puede hacer que la igualdad entre éstos sea real”¹¹. Esta apelación a la igualdad material como contrapuesta a una igualdad formal, de nítida resonancia marxista y marxiana, resultaría igualmente de plena aplicación a la legislación arrendaticia tanto rústica como urbana promulgada durante el gobierno del General Franco, netamente intervencionista y tuitiva en favor del arrendatario, aun cuando no parece que el régimen franquista pudiera ser calificado de “Estado democrático de Derecho” y con los contenidos propios de éste. Con ello no quiere sino significarse el carácter de comodín con el que suele manejarse dicha fórmula, toda vez que el intervencionismo es flor de muchos pagos ideológicos.

IV. POLÍTICA AGRARIA: INTERVENCIÓN O LIBERALIZACIÓN.

Contenidos ideológicos, pues, provisionalmente al margen, en la medida en que como hemos visto pueden no ser obstáculo para coincidir en la misma receta intervencionista, es lo cierto que la legislación agraria de cualquier país es producto de su política agrícola. Y que ésta, a su vez, está en función de las concepciones que sobre el tratamiento jurídico que haya de otorgársele al agro tengan quienes

⁸ Véase MARTÍN RODRÍGUEZ, Miguel Ángel, *El principio de autonomía privada en la Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de arrendamientos rústicos*, en Revista de Derecho Agrario y Alimentario, 2ª época, N.º 42, año XX, Enero-Abril 2004, p.90.

⁹ MARTÍN RODRÍGUEZ, Miguel Ángel, *Ob. cit.*, p.89.

¹⁰ MARTÍN RODRÍGUEZ, Miguel Ángel, *Ob. cit.*, p.90, nota 7.

¹¹ MARTÍN RODRÍGUEZ, Miguel Ángel, *Ob. cit.* pp. 89 y ss.

ostentan capacidad de decisión política en este ámbito, lo que claro está va a permitir reintroducir, por así decir, la componente ideológica, siempre presente, moduladora de la decisión, momentáneamente aparcada ahora al objeto de poder subrayar a efectos de análisis como las dos opciones básicas, intervención o liberalización, pueden ser asumidas por concepciones ideológicas de lo más variopinto.

La agricultura, por su carácter de sector primario que hasta no hace mucho absorbía más del 50% de la población trabajadora española y por el peso de su contribución al PIB, constituyó, dada su importancia, el lugar donde contendieron los partidarios de dos tendencias originariamente enfrentadas: los partidarios del dogma de la autonomía de la voluntad y los partidarios de la intervención estatal. De quienes, como los primeros, piensan que nadie sabe mejor que las partes contratantes lo que les conviene; que nadie contrataría libremente si le perjudicara y que cuando esto no sucede, cuando los contratantes mejoran sin que nadie empeore, la sociedad en su conjunto también mejora y progresa. Y que, por tanto, no se alcanza a comprender la causa por la que se habría de mediatizar u obstaculizar la libre configuración de las relaciones arrendaticias agrarias, suplantando heterónomamente la evaluación de lo que las partes consideran más conveniente por una voluntad ajena a ellas que se les impone imperativamente. Conforme a la postura que aquí se sostiene, la autonomía de la voluntad sólo debe ceder ante la existencia de un bien superior digno de protección o el conocimiento probado de que lo que los contratantes pretenden no es lo mejor en ningún caso para ningún contratante posible en esa situación. De no ser así, no habría razón alguna para impedir que cada uno de los contratantes se determine autónomamente, siempre y cuando, claro está, no se desvirtúe la naturaleza del contrato, para que éste pueda efectivamente tener la consideración de ley entre las partes, ni resulte contrario a las leyes, la moral ni el orden público, conforme previene el artículo 1255 del Código Civil. No es éste sin embargo, como es sabido, el parecer de quienes reclaman en todo caso la intervención del Estado, so pretexto en esencia de restablecer el equilibrio entre las partes, perdido ya *ab initio* por el hecho de que, según parece, el arrendador ostentaría siempre, por su condición de titular de un derecho real, una posición de mayor fortaleza frente al arrendatario. Apreciación que si bien en este sector pudo ser cierta en otras épocas históricas a causa de las circunstancias sociales concurrentes, no tiene necesariamente por qué serlo hoy en día. Baste a este respecto pensar en una potente sociedad multinacional agraria que desea llevar en arriendo los predios rústicos de una determinada zona¹². Este ejemplo

¹² A ello responde matizadamente PASQUAL LIAÑO, Miguel, en la presentación del libro dirigido por él: *Ley de Arrendamientos Rústicos (Comentarios doctrinales y formularios prácticos)*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2004, p.21: “Si el *proteccionismo* del arrendatario deja de tener sentido cuando se quiere fomentar la irrupción, en tal calidad, de fuertes empresas de mayor capacidad negociadora que los propietarios, ¿no debería sin embargo de conservar alguna de sus manifestaciones cuando el arrendatario sea el mismo que en las décadas pasadas justificaba esa especial protección legal?”.

da al traste con la pretendida desigualdad genérica de cualesquiera arrendatarios, como sostienen explícita o implícitamente quienes están a favor decididamente de la reglamentación estatal. En todo caso, se me escapan las razones por las que su razonamiento, circunscrito por lo general al sector arrendatario rústico y urbano, no se extiende, en pura coherencia lógica, a otros sectores económicos tales como el de la compraventa, en el que los bienes son también escasos y los transactores, desiguales. Aunque, naturalmente, no se ignore la existencia de normas protectoras de los consumidores que, desde la postura que aquí se sostiene, no tienen por qué considerarse limitaciones exorbitantes a la autonomía de las partes sino, antes bien, una contribución a la delimitación del espacio de juego de los contratantes, en favor de la transparencia y a fin de evitar la dañosidad para alguno de ellos¹³. El trasfondo de esta pugna trasluce otra superior: la disparidad permanente de dos concepciones económico-jurídicas irreductibles: la de los partidarios de la propiedad estatal y los partidarios de la propiedad privada y el libre mercado¹⁴. Por lo demás, la existencia de supuestos de explotación a la inversa, esto es, por parte, por ejemplo, del arrendatario de fincas urbanas durante la vigencia del régimen de prórroga forzosa, con la consiguiente secuela además del deterioro creciente del patrimonio inmobiliario es conocida de todos¹⁵ y no precisa de mayores comentarios. En realidad, más que ante un contrato propiamente dicho en el que se respetara la equivalencia de las prestaciones, se estaba ante un modo injusto de

¹³ Lo que implica al propio tiempo, entre otros asuntos imposibles de tratar aquí, la evitación de monopolios tanto de oferta como de demanda.

¹⁴ El problema, solía decirse y sigue subsistiendo soterradamente, nace del dualismo entre capitalistas y obreros, propietarios y colonos: si toda la tierra estuviera cultivada por labriegos-propietarios y toda la industria en manos de sociedades cooperativas de producción, no habría cuestión agrícola ni cuestión obrera.

¹⁵ Nuestro hipotético investigador extranjero, de visita por nuestro país, se sorprendería, como sucede de hecho con los visitantes reales, del cambio operado en el aspecto externo de los edificios de nuestras ciudades al observar sus restauradas y relucientes fachadas, fruto sencillamente de un cambio legislativo que ha devuelto a sus propietarios la propiedad que de facto no de iure habían perdido, permitiéndoles hacer frente ahora, a diferencia de lo que sucedía antes con unas rentas congeladas, a los gastos que su reparación genera. Bastó a este respecto el RD 1985, de 4 de abril, para, desmintiendo en este ámbito la afirmación marxista de que la infraestructura determina la superestructura, producir un cambio de hondo calado. Este decreto, conocido como Decreto Boyer, concitó la inquina de quienes preferían que, por ejemplo, en Madrid hubiera por aquellos años, y siguiera habiendo, en Cuatro Caminos alquileres de viviendas de 80 pesetas, en Goya de 2.500 pesetas por una vivienda de trescientos metros cuadrados, y de locales de negocio en la Gran Vía por 1000 pesetas. Sus detractores, partidarios del intervencionismo estatal, criticaron el "criterio liberal y desregulador" que lo inspiraba y tildaron el Decreto Boyer de "tristemente célebre". VATTIER FUENZALIDA, Carlos, *Sobre la reforma de los arrendamientos rústicos*, en *Actualidad Civil*, 1995-3, p.686. Otros, sin embargo, con razón lo alabaron. En cualquier caso, no deja de ser llamativo que tuviera que ser un ministro de un gobierno socialista, otra cosa es que aquél en puridad lo fuera, el que hubiera de asumir una reforma contraria en principio al intervencionismo que el socialismo postula. Acaso sea ello todo un signo de la confusión en la que estamos sumidos.

redistribución de la renta con cargo al arrendador al que se le penalizaba por el mero hecho de serlo. *Mutatis mutandi* lo mismo ocurría en el caso de las relaciones arrendaticias rústicas que son las que ahora reclaman nuestra atención.

V. LA ENEMIGA CONTRA EL LIBERALISMO Y LA AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD.

El liberalismo, y por extensión la autonomía de la voluntad que éste defiende, ha tenido desde siempre el extraño sino de concitar la enemiga de las posturas ideológicas más dispares, con un punto sin embargo de coincidencia en todas ellas. Comunistas, socialistas de toda especie incluidos quienes afirman retóricamente que lo son "a fuer de liberales", totalitarios de toda clase y condición, incluso la Iglesia Católica, se han opuesto al liberalismo; pues a todos ellos les interesa, por unas u otras causas, poder configurar a su antojo la realidad en la que se inserta y mueve el individuo. Frente a esta tendencia se alza otra de signo opuesto que reclama para éste la posibilidad de configurar autónomamente aquel haz de relaciones que desde la época de la Codificación se vienen atribuyendo a la esfera del Derecho privado, en la que reinaba, al menos entonces y a nivel teórico, el primado de la voluntad de las partes, con tal de que ésta no fuera contraria a las leyes, a la moral, ni al orden público. Evidenciándose así, a mi parecer, la presencia de un dato consustancial al ser humano, aun cuando otros muchos muestren su preferencia por la llamada igualdad material, cual es su afán de libertad y de reafirmación de la autonomía de la voluntad propia, que permea más o menos acentuadamente la corriente histórica hasta nuestros días, con visos actualmente de consolidación por encima de los peligros más o menos permanentes o episódicos que de continuo le acechan.

VI. JOVELLANOS COMO ADELANTADO DE LA REFORMA AGRARIA EN CLAVE LIBERAL.

En España y en una época en principio tan poco propicia para ello como la del Antiguo Régimen y con referencia curiosamente al agro, encontramos en Jovellanos un dispensador de recetas liberales como remedio de los males que en aquel entonces se cernían sobre la agricultura e impedían su desenvolvimiento. Hace un lustro que se le recordó merecidamente, sacándole del ostracismo que le aquejaba en el campo jurídico, a diferencia del económico, al bautizar con su nombre —*Operación Jovellanos. Propuestas de reforma para la agricultura española*— el conjunto de trabajos publicados en el año 2000, bajo los auspicios del Ministerio

de Agricultura, Pesca y Alimentación y el Consejo General del Notariado¹⁶, con carácter previo y preparatorio a una proyectada reforma agraria.

Por tal razón acaso no resulte ocioso rescatar aquí alguna de las reflexiones que sobre esta materia dejó plasmadas este ilustrado asturiano, en páginas merecedoras de no ser relegadas al olvido, pues son algo más que una reliquia histórica¹⁷ y sirven de guía a nuestro análisis.

Ya al comienzo de su **Informe sobre la Ley Agraria**¹⁸ señala Jovellanos que no ha habido ministro alguno que no exija “nuevas leyes, para mejorar la agricultura, sin reflexionar, que las causas de su atraso estan por la mayor parte en las leyes mismas, y que por consiguiente, no se debia tratar de multiplicarlas sino de disminuirlas: no tanto de establecer nuevas leyes, como de derogar las antiguas”¹⁹. Que el único fin de las leyes agrarias debe ser no **excitar ni dirigir** sino “proteger la libre accion del interes de sus agentes (dueños de la tierra, por un lado, y colonos, por otro) **dentro de la esfera señalada por la justicia**”, removiendolos obstáculos que pueden obstruirla o entorpecerla²⁰. Pronto advierte, sin embargo, nuestro autor que

¹⁶ A Juan BOLÁS ALFONSO (Presentación del libro, p.9) el nombre de “Operación Jovellanos” le resulta “tan evocador como significativo”. Y a Alberto BALLARÍN MARCIAL (Introducción. Justificación y contenido de la “Operación Jovellanos”, p.14) justifica su utilización “como homenaje al insigne hombre de Estado y de Letras que fue Don Gaspar, cuyo centenario se ha celebrado recientemente”. La heterogeneidad de los trabajos reunidos en esta publicación impide un pronunciamiento genérico, pero puede afirmarse que no todos ellos están inspirados por el espíritu liberal que, en su propósito de “derribar o eludir los estorbos que perjudican a la agricultura”, como señala en el Prólogo Jesús Posada Moreno, a la sazón ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, presidió el *Informe* de Jovellanos y que explica el rótulo de “Operación Jovellanos”. El propio Ballarín Marcial (p.15) se encarga de recordar que “el liberalismo no nos trajo la Arcadia feliz”. La Arcadia feliz no existe y por eso no la ha traído el liberalismo ni tampoco las recetas intervencionistas, tan ineficientes como humanamente costosas. Pero no cabe duda de que las mayores tasas de crecimiento se han conseguido siempre bajo marcos institucionales liberales.

¹⁷ De otra opinión NAVARRO FERNÁNDEZ, José Antonio, *Comentario al artículo 1º*, en el libro colectivo dirigido por PASQUAL LIAÑO, Miguel, *Ley de Arrendamientos Rústicos (Comentarios doctrinales y formularios prácticos)*, Thomson Aranzadi, Navarra, 2004, p.65. En este denso, sugerente y meritorio trabajo, que, aunque situado en las antípodas de nuestro pensamiento, no por ello deja de ser merecedor de la más atenta de las lecturas, sostiene su autor que: “En rigor no disponemos de una teoría a la altura de las circunstancias, y menos aún de proyectos políticos dignos de tal nombre capaces de abordar los retos que plantea la convivencia en sociedad. **Por tanto, no están los tiempos para propuestas de arbitristas, ni para recuperar recetas de los ilustrados, ni la política económica de los neoclásicos. Cualquier parecido de la situación actual con el Antiguo Régimen, o con la etapa Codificadora y el capitalismo concurrencial, es pura coincidencia.**”

¹⁸ Se cita por la edición del Instituto de Estudios Políticos, con Prólogo de Valentín Andrés Álvarez, Madrid, 1955, respetando la grafía y la sintaxis de la época. El título exacto de la primera edición, aparecida en Madrid, en el año 1795, es como sigue: *Informe de la Sociedad Económica de esta Corte al Real y Supremo Consejo de Castilla en el Expediente de la Ley Agraria, extendido por su individuo de Número el Sr. D. Gaspar Melchor de Jovellanos.*

¹⁹ Cfr. ob. cit. p.51

²⁰ Cfr. ob. cit. pp. 51, 54 y 56. El paréntesis y la negrita son míos.

“dos razones harto plausibles alejaron alguna vez los legisladores de este simplicísimo principio: una desconfiar de la actividad y las luces de los individuos y otra temer las irrupciones de esta misma actividad. Viendo á los hombres frecuentemente desviados de su verdadero interes, y arrastrados por las pasiones tras de una especie de bien mas aparente que solido, **fué tan facil creer, que serían mejor dirigidos por medio de leyes que de sus deseos personales, como suponer, que nadie podría dictar mejores leyes que aquellos, que libres de las ilusiones del interés personal, obrasen solo atentos al interes público.** Con esta mira no se reduxeron á proteger la propiedad de la tierra y del trabajo, sino que se propasaron á excitar y dirigir con leyes y reglamentos el interes de sus agentes. En esta dirección no se propusieron por objeto la utilidad particular sino el bien común; y desde entonces las leyes empezaron a pugnar con el interes personal, y la acción de este interes fué tanto menos viva, diligente é ingeniosa, quanto menos libre en la elección de sus fines, y en la ejecución de los medios que conducian á ellos”²¹. Jovellanos intenta, seguidamente, demostrar por qué ello es, a su juicio, un craso error.

Esta reflexión, de quien aunaba significativamente la doble condición de jurista y economista en tiempos de un ciencia económica todavía incipiente, iba dirigida a alertar a sus contemporáneos, y nos sirve también a nosotros hoy en día, por más que la Historia nunca se repita dada la imposibilidad de reproducir las condiciones objetivas y subjetivas que le dieron vida, sobre los peligros y males del dirigismo estatal. Por eso su nombre fue invocado, en justo homenaje, cuando se quiso imprimir un giro más liberal en la tendencia intervencionista que venían inspirando las Leyes de Arrendamientos Rústicos.

VII. DEL ARRENDAMIENTO RÚSTICO INTERVENIDO AL ARRENDAMIENTO SUPUESTAMENTE LIBERALIZADO DE LA LEY 49/2003.

Lo que el llamado Decreto Boyer significó de adelanto liberalizador respecto de la que luego sería la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, lo supuso igualmente la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias con la esencial supresión de las prórrogas legales que pesaban sobre los arrendamientos rústicos y el establecimiento de un plazo de duración mínima de cinco años frente a los veintiuno anteriores²². Abriéndose

²¹ Cfr. ob. cit. pp. 54 y s. La negrita es mía.

²² Acierta GARCÍA CANTERO, Gabriel, *Comentario de la Ley de arrendamientos rústicos*, coordinador José María Caballero Lozano, Dykinson, Madrid, 2004, pp.170 y ss), al afirmar que el impacto del artículo 28 LMEA sobre la legislación arrendaticia rústica “puede equipararse al que supuso el Decreto-Ley Boyer en la LAU de 1964, de modo que ambas disposiciones significaron, cada una en su ámbito el fin de un ciclo y la apertura de otro en materia arrendaticia; ...subseguidas por sendos textos legislativos que con una visión general han variado decisivamente el rumbo y las características de la legislación especial”.

paso así una tendencia desreguladora que la Ley 49/2003, de 26 de noviembre, va a ahondar.

La nueva Ley surge, al decir de su Exposición de Motivos, con el expresado propósito de imprimir “una clara orientación flexibilizadora del régimen del arrendamiento”, que se procura no obstante hacer “compatible con el equilibrio de las partes” contratantes. Como hito más significativo de esta tendencia desreguladora, evidenciada ya cuantitativamente en la considerable reducción de su articulado, cabe mencionar, al limitado objeto de este trabajo, la primacía formal que se otorga en el artículo 1.2 de la Ley a la autonomía de la voluntad de las partes, siempre que no se oponga a lo dispuesto en la propia Ley, cuyo contenido imperativo califica la Exposición de Motivos de “muy limitado”. Asemajándola más a lo regulado en el Código Civil.

Bajo el epígrafe genérico de Disposiciones generales con el que se abre el Capítulo I de la Ley y dentro del artículo 1 relativo al “Arrendamiento rústico”, su apartado 2, establece un verdadero sistema de fuentes de la relación arrendaticia rústica en los siguientes términos: “Estos contratos se rigen por lo expresamente acordado por las partes, siempre que no se oponga a esta ley. Supletoriamente, regirá el Código Civil y, en su defecto, los usos y costumbres que le sean aplicables.” Lo que constituye una novedad respecto de la anterior regulación que no contenía ninguna previsión normativa sobre fuentes de los contratos de arrendamientos rústicos, como no fuere la relativa al carácter imperativo de la Ley 83/1980, cuyo artículo 9.1 declaraba nulas y tenía por no puestas “las cláusulas que modifiquen en perjuicio del arrendatario las normas de la presente Ley, salvo los casos en que ésta expresamente lo autorice”.

Aun cuando el artículo 1.2 de la Ley 49/2003 atribuye formalmente carácter prioritario a la autonomía de la voluntad que parece erigirse, por consiguiente, en la primera fuente de regulación de los contratos de arrendamientos rústicos; sin embargo, la salvedad de que lo pactado no contravenga lo que la ley imperativamente establece, viene a consagrar la existencia de un ámbito indisponible a la voluntad de las partes, que la ley se reserva para sí y que éstas han de acatar y respetar forzosamente. El mensaje normativo que con ello les está enviando a los destinatarios primarios —arrendadores y arrendatarios— y secundariamente a los aplicadores del derecho es que los contratantes pueden todo aquello que la norma no ha previsto de modo imperativo. Fuera de este círculo queda abandonada a la voluntad de las partes la libre configuración de la relación arrendaticia rústica. En otros términos: la primera fuente de los contratos de arrendamientos rústicos son, pues, las normas de carácter imperativo recogidas en la Ley. Ésta ciertamente, y lo mismo ocurre con el artículo 1255 del Código Civil, no distingue entre normas dispositivas e imperativas pero a la indicada conclusión obliga, amén de la referencia de la Exposición de Motivos al “contenido imperativo de la ley”, la propia naturaleza dispositiva de las primeras.

De ahí la necesidad de determinar qué normas tienen carácter imperativo, por suponer una barrera infranqueable a la voluntad de las partes cuya contravención acarreará la nulidad de pleno derecho del acto en cuestión, conforme a lo que previene el artículo 6º.3 del Código Civil, a no ser que la ley establezca un efecto distinto. La Exposición de Motivos, para mejor subrayar la primacía de la voluntad, atribuye a la ley, como ya sabemos, un contenido imperativo “**muy limitado**”. Pese a ello la doctrina no se pone de acuerdo sobre qué normas son o no de *ius cogens*. Existe sin embargo coincidencia en atribuir este carácter:

- Al plazo mínimo de duración —tres años— del contrato; pues toda cláusula por la que se estipule una duración menor será nula y se tendrá por no puesta (artículo 12.1).

- A la determinación por parte del arrendatario del tipo de cultivo, siendo nulos los pactos que impongan al arrendatario cualquier restricción sobre los cultivos o sobre el destino de los productos, salvo los que tengan por fin evitar que la tierra sea esquilhada o sean consecuencia de disposiciones legales o reglamentarias (artículo 8.1)²³.

A ellos hay que añadir además, en mi opinión, la exigencia, en cuanto a la forma, de que los contratos de arrendamientos consten por escrito, según el artículo 11.1²⁴, la subrogación del adquirente de la finca en todos los derechos y obligaciones del arrendador, aun cuando estuviese amparado por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, debiendo respetar el plazo que reste de la duración mínima del contrato o de la prórroga tácita que esté en curso (artículo 22)²⁵; y, por último, los deberes recíprocos que en favor del arrendatario entrante y del saliente establece el artículo 27, en términos tan análogos a lo establecido en el artículo 1578 del Código Civil que considero hubiera bastado con una remisión a éste.

LUNA SERRANO²⁶ incluye, asimismo, entre los preceptos de naturaleza imperativa ciertos aspectos limitativos de la cesión y del subarriendo. Pues si, por un lado, el artículo 23 abandona su regulación a lo pactado por las partes, por otro exige que vayan referidos a la totalidad de la finca, que se otorguen por todo el plazo que reste del arrendamiento y que la renta no supere la pactada por el arrendador y el arrendatario. El primado de la voluntad queda, pues, gravemente comprometido.

²³ En cambio, la Ley de Derecho Civil de Galicia —de 24 de mayo de 1995— dice, en su art. 36.2, que “convenido un tipo de cultivo o aprovechamiento, el arrendatario no podrá modificarlo por su propia voluntad”, añadiendo que “en defecto de pacto, será el que se infiera del destino de la finca arrendada en el momento del arrendamiento”.

²⁴ En el mismo sentido, LUNA SERRANO, Agustín, *Reflexiones sobre la nueva Ley de arrendamientos Rústicos*. En el *Libro Homenaje al Prof. Puig Ferriol*, pendiente de publicación. pp. 1723 y ss.

²⁵ Le atribuye también naturaleza imperativa DOMÍNGUEZ LUELMO, Andrés, *Comentarios prácticos a la nueva Ley de Arrendamientos Rústicos*, Dirigidos por Vicente Guilarte Gutiérrez. Coordinador Andrés Domínguez Luelmo, Edit. Lex Nova, Valladolid, 2004, p. 49.

²⁶ *Ob. cit., loc. cit.* De igual opinión, RAMOS DE ARMAS, Federico. J., *Comentario a la Ley de Arrendamientos Rústicos*. Edit. Thomson-Civitas, Madrid, 2004, pp. 37 y ss.

Además, si en el arranque del precepto se dice que en esta materia “se estará a lo pactado por las partes”, no se comprende la redundancia de recordar en el párrafo segundo del citado artículo que: “El arrendatario no podrá ceder o subarrendar... sin el consentimiento expreso del arrendador”.

Por el modo de ser presentadas en la ley, el mencionado autor se plantea igualmente la posibilidad de que sean también de derecho necesario las reglas de los artículos 18 a 20, relativas a gastos y mejoras obligatorios a cargo del arrendador y del arrendatario; y ello tanto por el sentido de su contenido disciplinar imponiendo obligaciones a las partes contratantes como, sobre todo, por su contraste con la norma del artículo 21 sobre mejoras útiles y voluntarias, cuyo régimen se confía, en primer término, a lo acordado por las partes, cosa que no sucede con las mejoras obligatorias dada la ausencia de una previsión legal análoga. Sin embargo, LUNA SERRANO²⁷ termina por rechazar esta interpretación con el argumento de que la naturaleza “cogente o imperativa de las normas civiles es de suyo excepcional y debe derivarse de manera indudable de la propia disposición adornada de tal carácter.” Lo que equivale a decir que su imperatividad no está clara y que por ello habrá de atribuírsele una naturaleza dispositiva. Mas esta conclusión, y la razón que la sustenta, no logran empero desvirtuar lo argumentado en primer término por el propio autor, o sea, que las mejoras son obligatorias y que, en consecuencia, se han de realizar necesariamente.

Para DOMÍNGUEZ LUELMO²⁸, en opinión de la que discrepo, son asimismo claramente imperativos los artículos 9.3 y 10. No comparto sin embargo esta opinión por cuanto que el artículo 10, relativo a la resolución del derecho del concedente, no hace sino seguir el régimen general de los contratos en esta materia. Y en lo tocante al artículo 9.3, porque faculta al menor emancipado pero no le impone que ponga fin al contrato de arrendamiento realizado por su padre²⁹ o tutor, en los términos y condiciones que el mismo establece.

A juicio de LETE DEL RÍO³⁰, “se deberán calificar como imperativas todas aquellas normas o preceptos en los que se otorgan derechos al arrendatario y no permiten el pacto en contrario”. Por la misma razón entiendo que también habrían de ser calificadas de imperativas las referidas al arrendador en idénticos términos.

RAMOS DE ARMAS aprecia la existencia de numerosos preceptos con contenido imperativo, cuya determinación y alcance considera sin embargo tarea

²⁷ *Ob. cit., loc. cit.* DOMÍNGUEZ LUELMO, Andrés, *ob. cit.*, p. 49 atribuye también contenido imperativo al artículo 18.

²⁸ *Ob. cit., loc. cit.* También lo es para RAMOS DE ARMAS, Federico J., *ob. cit., loc. cit.*

²⁹ La sola referencia al padre con olvido del otro progenitor, titular igualmente de la patria potestad, es sin duda un error que el Proyecto de Ley 121/000030, de modificación de la Ley de Arrendamientos Rústicos 49/2003, se encarga de subsanar.

³⁰ Cfr. LETE DEL RÍO, José Manuel, *Los arrendamientos rústicos según la Ley de 26 de noviembre de 2003*, Actualidad Civil, n.º 12, junio de 2004, sin paginación.

reservada a los Tribunales³¹. No obstante, de su tenor literal “se puede concluir —según este autor— que tienen carácter imperativo, al menos parcialmente, los siguientes” preceptos: artículos 5, 6, 7, 9.4, 15, 24, 25 y 26³². No creo sin embargo que de los tres primeros se pueda predicar tal carácter, al menos desde la óptica de los arrendamientos rústicos cuya naturaleza se les niega, ya sea porque no se les considera como tales (artículo 5), bien por quedar exceptuados del ámbito de aplicación de esta ley (artículos 6 y 7). Tampoco parece que haya de otorgársele tal calificativo a la prohibición de ser arrendatarios que pesa sobre las personas y entidades extranjeras, con las excepciones que el propio artículo 9.4 contempla³³, pues es una consecuencia más del principio de reciprocidad al que se sujetan muchas veces las relaciones regidas, como es el caso, por normas de Derecho internacional privado y ajena, en puridad, a las relaciones entre particulares. Ni a las cantidades que, conforme a lo dispuesto por el artículo 15, quedan asimiladas a la renta y son repercutibles al arrendatario. Su naturaleza dispositiva no debiera ofrecer duda alguna. Lo mismo sucede con lo preceptuado en los artículos 24, 25 y 26 sobre terminación, resolución y rescisión del arrendamiento. Incuestionablemente, no tienen naturaleza imperativa el mutuo acuerdo de las partes, tampoco la expiración del término convencional o legal y de la prórroga, en su caso, ni la pérdida total de la cosa arrendada (véase el artículo 1568 del Código Civil) que, como causas de terminación del arrendamiento se mencionan, entre otras, en el artículo 24, letras a), b) y c). Y otro tanto cabe decir respecto de las causas de resolución y de rescisión, por incumplimiento, previstas en los artículos 25 y 26.

El parcial examen doctrinal acabado de realizar permite observar la existencia de una gran disparidad de enfoques a la hora de pronunciarse sobre la naturaleza imperativa o no de las normas que alberga la LAR 49/2003. Hasta el punto de que el último de los autores citados sostiene³⁴ que: “Se podrá discutir si algunos de estos preceptos enunciados son realmente imperativos o si sólo lo son en parte,

³¹ *Ob. cit.*, p. 37.

³² *Ob. cit.*, p.37 y s. Incluye también los artículos 9.3, 10, 11, 12, 22 y 23, que no se recogen en el texto por haber sido mencionados anteriormente y pretender reflejar ahora tan sólo el aspecto diferencial de este autor. Lo mismo ocurre con el artículo 30, que no es objeto de análisis por venir referido a la aparcería.

³³ Una de estas excepciones viene condicionada al criterio de reciprocidad que apliquen otros Estados a los españoles, en línea con lo establecido por la LAU/ 1964 —no así en la actual— cuyo artículo 7 extendía a los extranjeros los beneficios que la ley concedía a los inquilinos, arrendatarios y subarrendatarios nacionales, a condición de que probaran “la existencia del principio de reciprocidad en los países respectivos” a favor de sus homólogos españoles. La LAR 49/2003 ha dejado fuera de su radio de aplicación, sin duda por un lamentable olvido del legislador, a las personas físicas extranjeras: “Se exceptúan, no obstante (dice su art. 9.4.): c) Las personas jurídicas y otras entidades nacionales de los demás Estados que apliquen a los españoles el principio de reciprocidad en esta materia”.

³⁴ RAMOS DE ARMAS, Federico J., *ob. cit.*, p. 38.

pero lo cierto es que, en mayor o menor medida, un gran número de los preceptos de la Ley tienen un contenido que las partes deberán respetar. No obstante, aunque sólo sea por la reducción del número de preceptos en relación con la Ley de 1980, lo cierto es que la autonomía de la voluntad de las partes tiene un margen mucho mayor de la que tenía en la legislación anterior.”

La reducción numérica, sin embargo, no constituye necesariamente por sí sola un argumento decisivo para decidir sobre la naturaleza dispositiva o no de sus normas, máxime cuando seguidamente se afirma, con relación a una ley de 34 artículos, que la gran mayoría de éstos tiene naturaleza imperativa. Ello es tanto como decir que la ley en su conjunto, y en contra de lo afirmado en la Exposición de Motivos, posee tal naturaleza, en detrimento de la proclamada autonomía de la voluntad. Conclusión que tampoco resulta compartible. Me inclino antes bien a creer que lo que el legislador quiso en principio fue dotar de imperatividad a tan sólo dos artículos: el relativo al plazo mínimo de duración durante tres años del contrato (artículo 12.1) y el que confiere al arrendatario la exclusividad en la determinación del tipo de cultivo (artículo 8.1). Por ser éstos los únicos supuestos en los que, a diferencia de la legislación derogada cuyo artículo 9³⁵ sentaba de manera genérica el principio de nulidad de las cláusulas que modificaran en perjuicio del arrendatario las normas de la ley, se establece expresamente la nulidad del pacto en contrario. Pero las normas tienen una lógica inmanente a las mismas que se sobrepone y predomina por encima de las declaraciones de las Exposiciones de Motivos, que son meramente orientativas y auxiliares de la función hermenéutica. Con ello quiero aludir tan sólo, ante la imposibilidad ahora de un tratamiento más pormenorizado, a la cuestión de las consecuencias que, fuera de los dos casos mencionados, hayan de tener las contravenciones de las restantes normas de *ius cogens*, cualesquiera que éstas sean, que contempla la Ley. ¿Entran de lleno en el ámbito de aplicación del artículo 6.3 del Código Civil, que rige supletoriamente, y son nulas de pleno derecho o cabe, por el contrario, una consecuencia menos gravosa? ¿*Quid iuris*? en el caso, por ejemplo, de la no observancia de la forma escrita impuesta por el artículo 11.1 de la LAR. ¿Es por ello nulo el contrato? Sería paradójico que así sucediera cuando la propia LAR contempla su subsistencia aun cuando declara nulas y tiene por no puestas las cláusulas contrarias a las dos situaciones, ya aludidas, que en ella expresamente se contemplan.

A la hora de emitir un juicio crítico sobre el grado de acogida del dogma de la autonomía de la voluntad de las partes en la Ley de Arrendamientos Rústicos 49/2003, la respuesta diferirá grandemente, al margen de otras consideraciones

³⁵ El artículo 9 de la Ley de 1980 establecía: “1. Son nulas y se tendrán por no puestas las cláusulas que modifiquen en perjuicio del arrendatario las normas de la presente Ley, salvo los casos en que ésta expresamente lo autorice. 2. No puede imponerse al arrendatario condiciones o prestaciones diferentes de las que son propias conforme a lo establecido en esta Ley, ni gastos ni reparaciones u otros conceptos que por Ley no le corresponden”.

de menor calado, según la ideología más o menos liberal o intervencionista de sus críticos y enjuiciadores. Quienes consideran necesaria la intervención del Estado, más allá de ese mínimo que todos coinciden en reclamar, para mantener, por razones de un supuesto desequilibrio del arrendatario, la igualdad perdida de las partes, estarán en contra de la desregulación que la Ley inicia tímidamente y juzgarán deleznable el confesado propósito de primar la autonomía de la voluntad. Pero tampoco quedarán satisfechos quienes entiendan que la libertad contractual es un noble empeño que redundará en beneficio de arrendadores y arrendatarios, y, a la postre, en beneficio del consumidor que es el destinatario final de los productos de la actividad agraria. La Ley presenta muchos resabios intervencionistas que desmienten la enfática proclama de su Exposición de Motivos de “consagrar el objetivo de dar primacía a la voluntad de las partes”. Viene a ser un híbrido entre autonomía de la voluntad y dirigismo estatal, pues lo por ella imperativamente normado es de rango preferente y constituye un límite infranqueable que las partes necesariamente han de respetar. Su carácter transaccional habrá satisfecho a muy pocos y evidencia, al propio tiempo, que en esta materia a la hora de legislar las diferencias ideológicas entre los dos grandes partidos políticos españoles no son tan acusadas como a priori pudiera pensarse³⁶. No deja de ser llamativo, a la par que indicativo de una cierta dilución ocasional de las ideologías, el hecho de que la supresión de las prórrogas forzosas de las relaciones arrendaticias tanto rústicas como urbanas fuese producto precisamente de sendas reformas socialistas³⁷. Pese a la más liberal orientación de la Ley, en comparación con la por ella derogada, es de lamentar sin embargo que no se haya cumplido el vaticinio de GARCÍA CANTERO³⁸ de que con la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias se abriría en España “una nueva etapa de la legislación arrendaticia rústica que podría describirse en los siguientes términos: *Desde la legislación especial —o excepcio-*

³⁶ De otra opinión Guilarte Gutiérrez, Vicente (véase la obra citada en nota 22, p.7), a cuyo juicio la Ley devuelve “definitivamente las relaciones arrendaticias a pautas absolutamente liberales”.

³⁷ DOMÍNGUEZ LUELMO, Andrés, ob. cit., p.9 y s, señala a este respecto que: “A pesar de las confusas noticias difundidas recientemente en algunos medios de comunicación, la supresión de las prórrogas forzosas fue auspiciada por el anterior Gobierno socialista y materializada en la Ley de 4 de julio de 1995”. Vid. también nota 20.

³⁸ Cfr. GARCÍA CANTERO, Gabriel, *Lectura crítica del Código Civil a la luz de la vigente legislación agraria*, en “Operación Jovellanos”. Propuestas de reforma para la agricultura española, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y Consejo General del Notariado, Madrid, 2000, p.182. Que, no obstante, aboga por evitar la *defunción del Derecho Agrario*, conservando alguna de sus parcelas, pues el movimiento de *vuelta al Código Civil* no puede significar, sin más, “la aplicación pura y dura del actual régimen codicial en materia de arrendamiento de cosas”. Mostrándose antes bien partidario de mantener, entre otros aspectos, la protección del *agricultor profesional*, el *retracto de colindantes* y una *duración mínima de cinco años*. El Proyecto de Ley 121/000030 por el que se modifica la Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de Arrendamientos Rústicos acepta y sigue este planteamiento que podría calificarse de alejamiento más que de vuelta al Código Civil.

nal— versus Código Civil". Por desgracia no ha sido ésta la senda elegida, y las certeras palabras de Jovellanos de que el único fin de las leyes agrarias debe ser no excitar ni dirigir, sino "proteger la libre acción del interés de sus agentes (dueños de la tierra, por un lado, y colonos, por otro) dentro de la esfera señalada por la justicia", removiendo los obstáculos que pueden obstruirla o entorpecerla³⁹, no han tenido ningún eco sustancial en nuestros legisladores y tratadistas más atentos, en general, a las tradicionales reivindicaciones del agrarismo irredentista que al liberalismo jovellanista. Contrariamente a lo que él denunciara se sigue insistiendo en la vieja idea de que los hombre estarán "mejor dirigidos por medio de leyes que de sus deseos personales", y suponiendo, igualmente, que nadie podrá "dictar mejores leyes que aquellos que, libres de las ilusiones del interés personal, obrasen sólo atentos al interés público"⁴⁰.

Estar a favor de las ideas de Jovellanos y, por tanto, de la autonomía de la voluntad no significa, en modo alguno, acatar la ley de la selva como tan falaz como recurrentemente se suele decir, pues no cabe olvidar, que aquél exige que la libre acción del interés de los sujetos de la relación arrendaticia discurra "*dentro de la esfera señalada por la justicia*", o lo que es igual, desde el punto de vista que aquí se defiende, de conformidad con lo establecido en el Código Civil. El valor del principio de la autonomía de la voluntad, recuerda DE CASTRO⁴¹, "sigue siendo indiscutible, como unido íntimamente al respeto debido a la libertad de la persona", si bien tenga "límites inmanentes" que fueron "considerados naturales e indiscutibles por el Derecho común", sin necesidad, a mi entender, de echar mano de una legislación especial o excepcional.

VII. CARÁCTER REGRESIVO DE LA PROYECTADA REFORMA.

El nuevo Gobierno, salido de las urnas a raíz de las elecciones del 14 de marzo de 2004, ha enviado a las Cortes el Proyecto de Ley 121/000030 con el fin de modificar la vigente Ley de Arrendamientos Rústicos. Las reformas previstas, si bien respetan formalmente el principio de autonomía de la voluntad de los contratantes, introducen modificaciones —en realidad son reintroducciones— tales como la figura del agricultor profesional, la ampliación a cinco años del plazo mínimo de duración del contrato, y los derechos de tanteo, retracto y adquisición preferente que suponen una vuelta al pasado y otras tantas limitaciones al proclamado principio.

³⁹ Vid. nota 19.

⁴⁰ Vid. texto correspondiente a la nota 20.

⁴¹ CASTRO Y BRAVO, Federico de, *Notas sobre las limitaciones intrínsecas de la autonomía de la voluntad*, en Anuario de Derecho Civil, 1982, p.1066.

VIII. ADENDA.

A la vista de la nueva regulación y en lo que concierne al objeto y finalidad de nuestro trabajo poco es en realidad, como era fácilmente de prever, lo que haya de añadirse, sin incurrir en enojosas reiteraciones, que no estuviera ya dicho o al menos apuntado en lo que antecede, pues tal y como señalábamos en el epígrafe precedente, escrito parcialmente, al igual que los restantes, durante la tramitación parlamentaria del mencionado Proyecto de reforma, convertido ahora en la actual Ley 26/2005, de 30 de noviembre, por la que se modifica la Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de Arrendamientos Rústicos, las modificaciones proyectadas y ahora consolidadas, aunque de escasa monta, suponen en algunos casos una merma de la proclamada autonomía de la voluntad como principio rector de las relaciones arrendaticias rústicas.

No obsta a esta afirmación el hecho de que el art. 1.2 de la Ley mantenga la misma redacción, y siga, por consiguiente, otorgando a la autonomía de la voluntad el carácter de fuente en la materia. Ni tampoco la circunstancia de que en la Exposición de Motivos se insista (de manera harto mejorable⁴²) en que para que la ley sea un instrumento eficaz, capaz de dar seguridad bastante a las partes contratantes, y resulte atractiva para unos y otros, debe favorecer la movilidad de la tierra y "*ser escrupulosamente respetuosa con la relación que libremente pacten ambos*" y que el legislador considera, "*salvo en los supuestos que ella recoge*", suficientemente abierta y flexible para dar respuesta a la casuística que pueda presentarse a los contratantes. Pues son precisamente estas salvedades las que en su mayoría acentúan el carácter heterónomo de la reforma, introduciendo una mayor restricción⁴³ en el ya de por sí estrecho marco que a la autonomía de la voluntad le confería, como hemos dejado sentado, la legislación reformada, cuya exigua vigencia, poco más de año y medio, permite cuestionar la necesidad una reforma efectuada con tanta premura y sin tiempo suficiente para comprobar la operatividad de la normativa hasta ahora existente.

⁴² Al margen de otras deficiencias que omitimos reseñar, resulta pedantesco que, con jerga economicista que recuerda a los llamados activos financieros en el terreno económico, a los agricultores se les denomine por dos veces "activos agrarios".

⁴³ Dentro de este contexto, constituye una excepción la pérdida del carácter imperativo que en cuanto a la obligatoriedad de la forma escrita exigía y sigue exigiendo el artículo 11.1 (véase lo dicho en el texto correspondiente a la nota 24), como consecuencia de la presunción que a favor de la existencia del arrendamiento establece ahora el párrafo segundo del citado artículo.

Orden de 21 de diciembre de 2005, de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se regulan las ayudas para el ejercicio 2006, al fomento del cese anticipado en la actividad agraria en la Comunidad Valenciana. (DOGV 29 diciembre 2005).

REVISTA DE REVISTAS

BEGOÑA GONZÁLEZ ACEBES

Profesora de Derecho Civil de la Universidad de Valladolid

BOLETÍN ICE ECONOMICO. INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA.

Nº 285, AGOSTO 2005.

GONZÁLEZ LAXE, F. *"La acuicultura. Producción, comercio y seguridad alimenticia"*.

NOTICIAS DE LA UNIÓN EUROPEA.

Nº 251, DICIEMBRE 2005.

MELLADO RUIZ, L. *"Seguridad alimentaria y alimentos transgénicos: nuevas vías de integración desde el enfoque de la gestión de riesgos"*.

UNIÓN EUROPEA ARANZADI.

Nº 5, VOL. 32.

BOURGES, L.A. *"La aplicación del principio de proporcionalidad: ¿la directiva 2002/46/CE relativa a los complementos alimenticios en peligro?, p. 11 – 20."*

Nº 6.

CORDERO ZÁRRAGA, E. *"La seguridad alimentaria en la Unión Europea"*, p. 43.

MANTECA VALDEANDE, V. *"Nueva regulación de los transgénicos"*

Nº 10.

GONZÁLEZ VAQUÉ, L. *"La sentencia Kellogg's e Inkosport Nederland": el TJCE precisa y confirma su jurisprudencia relativa a la libre circulación de los productos alimenticios"*, p. 17.

REVISTA ARAZADI DE DERECHO AMBIENTAL.

Nº 7, 2005.

GARCÍA URETA, A. M^a. *"Algunas cuestiones sobre la regulación del derecho de participación a la luz del convenio de Aarhus de 1998"*, p. 43.

DELGADO PIQUERAS, F. *"El régimen jurídico de la evaluación ambiental de las actividades agroforestales"*, p. 71.

GONZÁLEZ VAQUÉ, L. *"El principio de precaución: incertidumbre científica, riesgos hipotéticos y decisión política"*, p. 97.

ESCAJEDO SAN EPIFANIO, L. *"Los retos de la regulación jurídica de los cultivos transgénicos: su investigación, cultivo y comercialización"*, p. 115.

CANTÓ LÓPEZ, M^a T. *"El régimen jurídico estatal de la condicionalidad de las ayudas directas a la agricultura"*, p. 253.

ESTUDIOS SOBRE CONSUMO.

Nº 72, 2005.

MONTORO RIÓS F.J., CASTEÑEDA GARCÍA, J.A. y MUÑOZ LEIVA, F. *"Efecto de la certificación de agricultura ecológica sobre el comportamiento del comprador"*, p. 49.

REVUE DU MARCHÉ COMÚN ET DE L'UNIÓN EUROPEENNE.

Nº 490, 2005.

CARDWELL, M. y BODIGUEL, L. *"Evolución de la definición de agricultura, por una agricultura evolucionada. Estudio comparativo de la Unión Europea"*, p. 456.

BIBLIOGRAFÍA

COMENTARIO DE LA LEY DE ARRENDAMIENTOS RÚSTICOS. Segunda edición. Coordinador: JOSÉ MARÍA CABALLERO LOZANO. Editorial DYKINSON, 2006, 600 págs.

Esta obra es fruto del trabajo de varios profesores de distintas Universidades españolas.

El comentario de cada uno de los artículos de la Ley ha sido hecho centrándose principalmente en el texto de la norma, además de tener en cuenta las opiniones doctrinales y jurisprudenciales. La obra contiene el texto de la ley 49/2003, de 26 de noviembre, de Arrendamientos Rústicos, con las modificaciones introducidas por Ley 26/2005, de 30 de noviembre, y, además contiene una extensa bibliografía de los distintos temas tratados.

Respecto al contenido de la Ley, en el Capítulo I se consagra el objetivo de dar primacía a la autonomía de la voluntad de las partes, siempre que no vaya en contra de las pocas normas imperativas de esta ley (art. 1). Se incluye el arrendamiento de fincas y el de explotaciones (art. 2), integrando el contenido del contrato los derechos de producción agraria y otros derechos inherentes a las fincas o a las explotaciones (art. 3). También se recogen una serie de normas que tratan de distinguir el arrendamiento rústico de otros supuestos: compatibilidad de arrendamientos (art. 4), contratos no considerados como arrendamientos (art. 5), arrendamientos exceptuados de la Ley (art. 6) e inaplicabilidad de la Ley (art. 7).

El Capítulo II relativo a las partes contratantes regula, por una parte, la capacidad y limitaciones a la extensión del arrendamiento: pueden celebrarse arrendamientos rústicos entre personas físicas o jurídicas, e incluso las comunidades de bienes, no pudiendo ser arrendatarios las personas físicas o jurídicas que ya sean titulares de explotaciones agrarias de dimensiones superiores a las que fijen los órganos competentes de las Comunidades Autónomas (art. 9); y, por otra, la resolución del contrato por resolución del derecho del concedente (art. 10).

El Capítulo III se refiere a la forma del contrato, que deberá constar por escrito, si bien las partes podrán compelerse a formalizarlo en documento público (art. 11).

Una de las modificaciones de la Ley es la relativa a la duración del arrendamiento, regulada en el Capítulo IV, alargando la duración de tres a cinco años y estableciéndose un sistema de prórrogas tácitas por cinco años (art. 12).

El Capítulo V se refiere a la renta. En cuanto a su fijación será la que libremente estipulen las partes. Se fijará en dinero, procediéndose a su conversión en dinero si se fijara en todo o en parte en especie. Cabe la posibilidad de actualización de la

renta (art. 13). Se regula la forma y lugar de pago de la renta (art. 14), las cantidades asimiladas a la renta (art. 15) y el contrato de seguro (art. 16).

La regulación de la gastos y mejoras está contenida en el Capítulo VI, considerando como mejora obligatoria la que venga impuesta por acuerdos de las comunidades de regantes sobre la modernización de regadíos. Se añade, con la modificación de la Ley de 2005, un nuevo párrafo al artículo 21, referente a la posibilidad de realizar el arrendatario, previa notificación al arrendador, obras de accesibilidad en el interior de los edificios de la finca que le sirvan de vivienda para atender las necesidades de las personas con discapacidad y mayores de 70 años.

El Capítulo VII regula la enajenación y el subarriendo, introduciendo la Ley de 2005, las figuras de tanteo y el retracto, teniendo derecho a ejercitarlos los arrendatarios, personas físicas, que sean agricultores profesionales o alguna de las entidades que menciona el artículo 9.2, en toda transmisión *Inter Vivos* de fincas rústicas arrendadas, incluida la donación, aportación a sociedad, permuta, adjudicación en pago o cualquiera otra distinta de la compraventa, de su nuda propiedad, de porción determinada o de una participación indivisas de aquéllas.

En el Capítulo VIII se recogen los supuestos de terminación del arrendamiento (art. 24), la resolución a instancia del arrendador (art. 25), la rescisión (art. 26) y sus efectos (art. 27).

El Capítulo IX está dedicado a la aparcería, recogiendo la aparcería asociativa que se regirán por la reglas de su constitución y, en su defecto, por las del contrato de sociedad (art. 32).

A las normas procesales se refiere el Capítulo X, correspondiendo el conocimiento y resolución de los litigios que se susciten al amparo de esta ley a la jurisdicción civil (art. 33), aunque las partes podrán someterse libremente al arbitraje en los términos previstos en la legislación aplicable a la materia (art. 34).

Finalmente, la Ley contiene cuatro disposiciones adicionales, la tercera sobre la creación del Registro general de arrendamientos rústicos y la cuarta sobre la percepción del derecho del pago único y otros derechos derivados de la política Agrícola Común, son novedades introducidas por la Ley de 2005, además contiene dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

ANA ISABEL BERROCAL LANZAROT.
Profesora Contratada. Doctor de Derecho Civil.
Universidad Complutense de Madrid.

Fernando GONZÁLEZ BOTIJA. *El régimen jurídico del etiquetado de vinos (Derecho comunitario y español sobre designación, presentación y publicidad de los productos vitivinícolas).* Atelier, Barcelona 2005. 1113 páginas.

En el número 43 de esta misma revista al reseñar un libro anterior del Profesor GONZÁLEZ BOTIJA, *El régimen jurídico de los vinos de calidad producidos en regiones determinadas*, lo calificamos de *lágrima del derecho comunitario*, haciendo votos para que el cosechero-escribidor nos ofreciera otras páginas de autor con tan rica *ampelografía jurídica*¹. Parece ser que nuestro ruego ha sido atendido con la publicación de su última obra, *El régimen jurídico del etiquetado de vinos (Derecho comunitario y español sobre designación, presentación y publicidad de los productos vitivinícolas)* bajo los auspicios de la misma casa editorial.

Esta sólida obra analiza el régimen de la *designación, presentación y publicidad* de la *alhóndiga de vinos*, comunitaria y española². Constituye una aportación relevante y exhaustiva en ese peculiar *marco de plantación* que son las reglas de "*etiquetado*" de la vinatería. Es una obra única, en el derecho comparado nos encontrábamos con concisos manuales como el de Jean ROZIER y Eugène GARDIA, *L'étiquetage des vins. Réglementations française et communautaire* (Librairies Techniques. Paris), o BAHANS y MENJUNCQ que en su "*Droit du marché viti-vinicole*" (Editions Féret, Burdeos, 2003) introducen algún capítulo descriptivo, o en el caso italiano y más concebido como guía de usuarios el libro del Ingeniero Armando BOTTEON, *Norme per la Etichettatura dei vini*. (Edizioni Arbos S.R.L., Lavis, Trento, 2002)³.

Sin embargo el trabajo del profesor GONZÁLEZ BOTIJA supone un salto cualitativo y cuantitativo en la bibliografía especializada⁴. Así lo ha entendido una institución prestigiosa como la O.I.V. al otorgarle, en la sección de estudios de de-

¹ Ha de señalarse que el libro sobre los VCPRD del profesor GONZÁLEZ BOTIJA ha sido galardonado por la O.I.V.

² Divídese el libro en ocho capítulos, un primer capítulo introductorio, un capítulo IIº (*Reglas generales de designación y presentación de vinos: planteamiento general*), Capítulo IIIº (*Normativa española*), Capítulo IVº (*Normas sobre designación*), Capítulo IV (*Normas de presentación*), Capítulo Vº (*La aplicación de las normas sobre publicidad de bebidas alcohólicas en general y los productos vitivinícolas en particular*), Capítulo VI (*Normas generales sobre designación, presentación y publicidad de vinos*), Capítulo VII (*La protección de las denominaciones de origen comunitarias frente a los vinos de Estados terceros*).

³ A quien se debe los sucesivas ediciones del *Codice di Legislazione Vinicola*, por la casa "Edizione Arbos/Flora, de Trento, que también edita una notable revista periódica de "Legislazione vinicola e delle bevande" bajo su dirección y la del *Centro Studi legislazione vinicola e alimentare*

⁴ En comandita con la profesora SERRANO-SUÑER HOYOS acaba de publicar sus *Comentarios a la Ley de la viña y el vino*, (Editorial Civitas, Madrid, 2004), que sigue metodológicamente, la tradición de glosa del articulado de la LVV de 2003.

recho y economía, el premio internacional correspondiente a esta añada de 2005, que ha sido pródigo por su reciente habilitación académica.

Ambos libros, y alguno otro que el autor reserva en sus cavas bibliográficas, se presentaron como tesis doctoral bajo la dirección del Profesor MORELL OCAÑA. Contra las “modas monovarietales” al uso en materia de tesis doctorales más “finas” y llevaderas, el “doctor madrileño”, si se nos permite la licencia vínica, ha elaborado un vino de mayor “cuerpo y reciedumbre de escritura”, como observa el *vintage* de la tradición portuguesa⁵. El libro, y algo advierte su prologuista, tiene la virtud de las buenas *páginas de autor*, asienta conceptos que se han trasegado con excesiva soltura en la LVV de 2003⁶.

Entender qué sea el “etiquetado de un producto” no es solo un *no-logo* o una cuestión jurídica menor. Fijar el *definendum* de un producto (sea vino, vino sin alcohol, vino de mesa, espumoso, o especiales), expulsa del mercado toda mercancía que no se ajuste en su composición o elaboración a las reglas comunitarias y nacionales establecidas. Ese género de “indicaciones obligatorias (denominación de venta, volumen, grado alcohólico y otros datos de producción) o de menciones facultativas” son compendiadas, ordenadas y desmenuzadas por el autor ofreciendo las claves positivas y jurisprudenciales que dotan de cierta coherencia a la reglamentación comunitaria.

Ese “consumidor medio” tan invocado por la doctrina legal comunitaria puede ahogarse presa del “síndrome de Buridán” ante el elenco de indicaciones técnicas, de calidad y de origen que tornan las etiquetas de los vinos en un breviario de *nuissances*⁷, pero que le obligan a acarrear en sus compras un *cahier d'instructions* enciclopédico⁸. El libro ordena, sistematiza y analiza esa pléyade de referencias, disposiciones, menciones, y normas obligatorias o facultativas del mercado vinícola.

⁵ La recepción de la doctrina jurídica portuguesa sigue siendo escasa. Al olvido de autores de la talla de GOMES CANOTILHO, o de Vital MOREIRA, se suma, en el ámbito vinícola los trabajos de RIBEIRO DE ALMEIDA, o el propio MOREIRA, lo que explica el escaso rigor de algunos juristas españoles cuando se acercan de soslayo a la bibliografía jurídica lusa.

⁶ Como ha criticado con tino LÓPEZ BENÍTEZ en *Del Estatuto del vino a las leyes del vino: un panorama actual y de futuro de la Ordenación vitivinícola en España*, Cuadernos Civitas, Madrid, 2004.

⁷ En uno de sus conocidos poemas, Cuatro Personas y cuatro Botellas, el escritor turco Nazim HIKMET, describe alguna de estas confusiones: “una mesa redonda. Cuatro botellas. Cuatro personas y cuatro copas de vinos. La marca del vino: Medoc”. Las reglas del etiquetado eran escasas a la sazón. Difícil sería hogaño escribir una loa a la etiqueta normalizada con arreglo al reglamento comunitario estudiado in extenso por el autor.

⁸ Súmesen los tipos de indicaciones: de variedades, grado alcohólico, geográficas, de métodos de elaboración, de tipos de vinos bajo la cobertura del signo franco europeo (VCPRD), compatibles o no con las indicaciones “ecológicas” o sanitarias (etiquetado de composición de determinadas materias) etc. y la compra de un monovarietal o de un vino de coupage resulta una tarea más prolija que la lectura del manual de instrucciones del vehículo.

Ese mismo “consumidor medio” asocia un determinado “tipo de botella o envase” con un vino o con otra bebida. Pensemos en botellas “bordelesas o borgoñonas” o las que asociamos al *Champagne* o al cava, o a un “vino alsaciano”⁹. La obra disecciona la normativa comunitaria que regula hasta el último detalle, la forma y composición de los recipientes, del embalaje, o la publicidad de los diversos tipos de vino en el capítulo de normas de presentación de los productos. Cierra su trabajo analizando las normas sobre designación, presentación y publicidad de vinos, y dedica el último de los capítulos al estudio del régimen de protección de las denominaciones de origen comunitarias frente a los vinos de los Estados terceros (*iure conventionis* o en el marco de los Acuerdos ADPIC) deteniéndose entre otros, en el caso de la *homonimia* de ambas riberas, la argentina y la española, que puede ayudar a entender algunos de los problemas que suscitan concepciones sustancialmente distintas entre los países de la vieja y nueva vitivinicultura, o los conflictos entre marcas (*Konyac*) y denominaciones de origen (*Cognac*). Los hábitos de ese “consumidor medio” tan caro a la jurisprudencia, aparecen descritos en la novela de Alfredo BRYCE ECHENIQUE *La vida exagerada de Martín Romaña*: “vi que yo, encambio, estaba llegando al fondo de una botella de cognac. Corregí inmediatamente la escena, porque si bien en España se dice coñac, ésta es una denominación regional francesa (¡ah!, nadie sabrá nunca lo importantísimo que son las denominaciones regionales francesas cuando uno ha llegado demasiado tarde a alguna parte...), y en las etiquetas de los coñacs españoles sentí el sabor de una distinta concepción de esa bebida, los productores ponen siempre la palabra brandy. Estaba llegando al fondo de una botella con una etiqueta y la palabra brandy en vez de la palabra cognac...” y concluye como se bebía hasta la “última gota de esa botella de cognac en cuya etiqueta controlaba permanentemente la palabra brandy”¹⁰. Dado su proceder colegimos que Martín Romaña no había leído el libro del Profesor González Botija. Los amantes de ambos placeres (el *ius* y el *oinos*) pueden recrearse con ese auténtico libro de autor, y de manera dionisiaca abandonar el escalón del “consumidor medio” y alcanzar el del “consumidor informado”.

CARLOS COELLO MARTÍN
Profesor de Derecho Administrativo.
Universidad de La Rioja.

⁹ En ocasiones la asociación es de otro tipo, Malcom LOWRY, en su célebre novela *Bajo el Volcán*, Tusquets, 1999, identifica la botella de “*Anís del Mono*” como aquella “en cuya etiqueta un demonio blandía un tridente”.

¹⁰ Utilizo la edición de Plaza & Janés, Barcelona, 1985, págs. 447

NAVARRO FERNÁNDEZ, José A. *Introducción al Derecho Agrario. Régimen jurídico de las explotaciones agrarias*. Tirant lo blanch, Valencia, 2005, 756 págs.

José Antonio Navarro es Profesor Titular de Derecho civil de la Universidad de Granada, en la que ha tenido la suerte de impartir cursos de Derecho agrario en numerosas ocasiones, fruto de los cuales es el monumental "manual" que reseñamos. El Profesor Navarro ha redactado siete de los diez capítulos en que se divide la obra y ha coordinado las aportaciones de otros especialistas; mientras J. L. Monereo Pérez y M. D. García Valverde se han ocupado de las relaciones laborales en la agricultura, el mismo Monereo, en colaboración con J. A. Fernández Avilés, exponen el régimen especial agrario de la Seguridad Social, mientras que el régimen fiscal de la actividad agraria ha estado a cargo M. C. Morón Pérez. Por supuesto que nos vamos a centrar aquí en las materias tratadas por el autor y coordinador de esta meritoria obra.

Ante todo, hay que decir que el Profesor Navarro se inscribe, aunque no lo proclame de forma expresa, en la corriente de los *Critical Legal Studies*, los conocidos *crits* de los campus universitarios estadounidenses, quienes se apoyan principalmente en las enseñanzas de J. Derrida y aplican el método deconstruccionista a los estudios jurídicos; de acuerdo con esta metodología el significado del texto normativo aflora de su contexto histórico, lo mismo en sus causas que en sus efectos, y por eso el valor genuino de las normas se desprende de las contradicciones existentes en el ordenamiento y de las consecuencias perversas que determinada solución legal puede provocar en la economía, la sociedad y el medio ambiente, lo que resplandese con nitidez tanto en el ámbito del territorio rural como en el de la economía agraria.

En efecto, como es de sobra conocido, lo que llamamos Derecho Agrario es un conjunto de normas de distinto rango y procedencia, que se ha formado por sedimentación de diversas épocas y la acumulación de sucesivos estratos normativos, cuya mejor expresión la constituyó esa consolidación en sentido técnico que fue la LRDA de 1973. Aparte de carecer de un hilo conductor, siempre fue incompleta, pues, al tiempo que no abarcaba los contratos agrarios, suponía el Derecho Común de bienes, familia y sucesiones, lo mismo del Código Civil que de los diferentes Derechos territoriales. Además, fue superada por la Constitución de 1978 y la subsiguiente legislación estatal y autonómica, así como por el posterior ingreso de España en la actual Unión Europea y la inserción de ésta en el concierto internacional representado por la FAO, los convenios bilaterales celebrados con terceros países y las negociaciones multilaterales que tienen lugar en el seno de la OMC.

Por eso, la primera dificultad con que tropieza una obra como esta es la ordenación del mencionado conglomerado normativo puesto que carece, no sólo de unidad sistemática, sino de una figura central, un eje en torno al que se pueda agrupar, al menos, la materia. Para solventar esta dificultad, el autor asimila la

agricultura a la actividad agraria, la cual se despliega en y para el mercado, por lo que ha de ser necesariamente organizada para acceder a los recursos y obtener los mayores rendimientos económicos posibles; en una palabra, se trata de una actividad organizada en forma de empresa.

Esta organización no es otra cosa que la explotación agrícola, al menos desde el punto de vista jurídico, y es en derredor de la misma que se organiza y estructura la materia. Por eso, a partir de los bienes que se integran en la explotación, se pasa a su conservación, protección y transmisión, a las distintas formas de organización y los contratos agrarios —incluido el contrato de trabajo— para desembocar en el mercado de los productos agrícolas. Lo que se completa con el régimen de la previsión social y la fiscalidad agrarias.

A la vista de estos antecedentes, resultan de singular interés las reflexiones del autor sobre el Derecho y la agricultura en la sociedad moderna, deteniéndose en la quiebra del Antiguo Régimen y consiguiente conversión de la propiedad liberal en capital por medio de la legislación desamortizadora, primero y, luego, por la codificación. Resalta que el Código Civil, a pesar de su claro conservadurismo rústico, no es de carácter agrario pues no diferencia la cualidad productiva de los bienes, ni la particularidad de la relación laboral, en especial, la agrícola, que se hace aguda durante el primer tercio del siglo pasado y de la que se ocuparon importantes juristas de la II República.

A fin de superar la entonces llamada cuestión agraria, la legislación franquista recorre distintas etapas que, al compás de las transformaciones de la economía y las relaciones internacionales, deriva desde la colonización interior y los grandes regadíos a la concentración parcelaria y la mejora en teoría forzosa de las fincas mejorables, a lo que se unen diferentes obras de infraestructura en las explotaciones y el entorno rural, aparte de la progresiva mecanización y el masivo éxodo rural.

Es en este contexto en el que se produce un interesante debate doctrinal sobre la autonomía del Derecho Agrario que concluye, no sin cierto voluntarismo, postulando el papel central de la empresa agraria, que existía ya en la realidad social, pero cuya plasmación normativa habría de esperar hasta los años ochenta. Tras la Ley de Comarcas Mejorables de 1979, se concreta en la Ley de Arrendamientos Rústicos de 1980 y el Estatuto de la Explotación Familiar y los Agricultores Jóvenes de 1981, el cual, aunque se inspiró en el Derecho Comunitario, fue superado pronto por las sucesivas transformaciones de la PAC hasta ser derogado, significativamente, por la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias 1995. A lo que se suman los actuales retos de la globalización liberal del comercio internacional de los productos agrarios.

Tras el examen de las fuentes normativas en sus distintos escalones, el autor se ocupa del productor, la indefinible noción de empresa y su peculiaridad, que consiste en el ejercicio de las actividades agrarias principales, conexas y complementarias, en las que se analizan las buenas prácticas agrícolas encaminadas al

desarrollo sostenible y la llamada agricultura ecológica. A continuación estudia la explotación agrícola, deteniéndose en sus bienes básicos, como el fundo rústico, así como en las distintas figuras previstas para la ordenación de su base territorial; se destacan aquí, en pocas páginas, los aspectos más esenciales de la expropiación forzosa, la reforma de estructuras, la colonización, la concentración parcelaria, la redistribución y los bancos de tierras, las zonas de montaña y las desfavorecidas.

Asimismo, entre los bienes de la explotación se incluye el cultivo en invernaderos y los bienes inmateriales, como son los signos distintivos, las invenciones, los derechos de producción y el pago único. Considerada la explotación como un todo, se traen a colación las diversas vías para conservar su integridad en el tránsito hereditario, el régimen de las explotaciones prioritarias, así como la transmisión de la misma en globo, si bien se reconoce que cada elemento discurre según propio régimen, por lo que su unidad orgánica parece más una petición de principio que una realidad normativa, y resulta claro que la explotación no constituye una entidad distinta de los bienes que la componen.

Este es el tema nuclear de la obra que comentamos. A él se añaden la disciplina aplicable a los agricultores individuales, como el profesional de la agricultura y el agricultor joven, a la vez que a la empresa familiar, las distintas formas asociativas y la responsabilidad del empresario por alimentos defectuosos. Asimismo, sigue un amplio estudio de los arrendamientos rústicos, las aparcerías, las modalidades autonómicas, los seguros agrarios y los contratos de integración vertical en la agricultura. Finalmente, en el régimen del mercado se comprenden la libre circulación, las organizaciones comunes por productos, las agrupaciones de productores, los acuerdos interprofesionales, el etiquetado de los alimentos y la seguridad alimentaria.

Tal es, en suma, el contenido de este novedoso libro de Derecho Agrario. Dada la postura metodológica de su autor, se comprende que la obra esté más cerca de una reflexión crítica sobre la política agrícola que del examen exegético y los problemas de interpretación y aplicación que suscita el Derecho Agrario vigente, aunque recoge los elementos fundamentales de sus complejas figuras e instituciones. De aquí que este libro exceda los límites estrechos que impone la didáctica y que responda más bien, bajo la forma modesta de un manual, a las exigencias propias de un ensayo extenso sobre las vicisitudes de la legislación agraria en el pasado y sus posibles proyecciones hacia el futuro. Por consiguiente, hay que felicitar al profesor Navarro por su importante aportación a los estudios agraristas en nuestro país.

CARLOS VATTIER FUENZALIDA.

Catedrático de derecho civil. Universidad de Burgos.

PASTORINO, Leonardo Fabio. *La política europea de desarrollo rural sostenible. ¿Obstáculo o modelo para el Mercosur?* Ediciones Al Margen, La Plata (Argentina) 2005, 258 págs.

El autor de esta espléndida monografía es Profesor Titular de la Cátedra de Derecho Agrario en la Universidad de La Plata y Secretario Ejecutivo de la UMAU, siendo conocido en España por su participación en diversos Congresos científicos de carácter internacional, como los celebrados en Almería y en Logroño en 2002. La obra que reseñamos es la versión revisada de la tesis doctoral que realizó bajo la dirección del Profesor Alfredo Massart en la *Scuola Sant'Anna* de Pisa con la que obtuvo la calificación máxima.

El trabajo es de gran interés para nosotros pues ofrece una visión crítica de las principales transformaciones de la PAC hasta llegar a las incertidumbres del presente, no sólo dentro de la Unión Europea sino en el seno de la Organización Mundial de Comercio, cuyas negociaciones multilaterales iniciadas en Doha deben culminar en la reunión de Hong Kong. Reducidas ya las ayudas directas a la producción, estas negociaciones se encaminan a una disciplina mundial de comercio libre de los productos agrícolas, por lo que se puede intuir que, si se alcanza un acuerdo, la PAC se debe orientar en adelante hacia el desarrollo sostenible. Tal es, en suma, el planteamiento de la obra y su relevancia para el agrarista europeo.

En efecto, el autor parte de la idea de que el Derecho Agrario moderno no es sólo el sector del ordenamiento que regula la obtención de productos agrícolas, ganaderos, forestales o de la pesca, sino que se ha desplazado a la protección del territorio, la preservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible. Su eje se ha deslizado desde la empresa agraria a la proyección territorial de la actividad agraria que se despliega en los ámbitos rurales; en pocas palabras, el centro del Derecho Agrario ha pasado de la economía a la geografía humana o, por mantener la denominación habitual, al desarrollo rural.

Esta idea no solo concuerda con las últimas orientaciones de la PAC que hemos apuntado, sino que es la plataforma desde la que el autor lleva a cabo su estudio crítico del modelo europeo y le permite desestimar que se pueda considerar como un ejemplo a seguir en el Mercosur. El estudio se organiza en tres grandes apartados, que se refieren a la evolución de la PAC, desde sus orígenes hasta la reforma de 2003; a las ayudas pactadas mediante contratos celebrados con la Administración y al significado profundo de la protección dispensada a los productos agrícolas de calidad. Cada parte es densa y tiene su propia justificación.

Así, la evolución de la PAC se explica como un difícil itinerario en pos del desarrollo rural sostenible para todos. Durante la posguerra era natural que predominara su perfil productivista y proteccionista, pero no es razonable que las organizaciones comunes de mercado perduren hasta hoy; alcanzados los objeti-

vos económicos del Tratado, en especial el autoabastecimiento alimentario y la mejora de las rentas agrícolas, aunque no la protección de los consumidores, ya a mediados de los años ochenta aparecen las primeras críticas en materia ambiental y presupuestaria; resultado de las mismas es la lenta gestación de la política de estructuras, que se inicia por aquellos años, se acentúa con las medidas de acompañamiento del año 1992, hasta desembocar en la reforma de la PAC de 1999 y en la modificación de "medio término" de 2003, que instaura el pago único, desacoplado, decreciente, que absorbe las ayudas por productos y está llamado a sustituirlas en el futuro. Así, pues, para el autor la preservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible constituyen un elemento común que incide no sólo en las ayudas al desarrollo rural sino también en la ecocondicionalidad del pago único. Vista así, la evolución de la PAC aparece lineal y convincente.

Esto explica el segundo apartado de la obra. El desarrollo rural pasa a depender de la Administración territorial, desde su nivel más alto hasta las entidades locales de base. A través de ellas se articula un plan de actuaciones en zonas, comarcas y hasta explotaciones, que se financia con las ayudas comunitarias, cuyo fundamento radica en el servicio público que prestan los agricultores, no sólo por la producción, la transformación y la comercialización de alimentos, sino por otros servicios de interés principalmente rural, tales como la mejora del territorio, labores de limpieza de granjas y barbechos, el turismo y demás actividades similares. Asoma aquí la polisémica noción de multifuncionalidad, y aparecen los contratos celebrados con la Administración en los que se detallan las tareas y las ayudas. Con el antecedente del *set aside*, el modelo más acabado es el francés, que se ha imitado de forma confusa en Italia y de manera programática en Cataluña; según noticias de prensa, el Gobierno español prepara un reglamento de desarrollo rural, que posiblemente contemple la figura del contrato acordado con la Administración.

No obstante, es sabido que esta figura plantea problemas no fáciles de resolver. Ante todo, los servicios pretendidamente públicos que prestan los agricultores no son funciones públicas que la Administración traspara a los particulares a través de una especie de concesión administrativa; por el contrario, se trata más bien de actividades privadas que sirven a los intereses generales de la comunidad y por eso merecen la ayuda con cargo a los fondos públicos que perciben. Algo semejante ocurre, por ejemplo, con las fundaciones y las asociaciones declaradas de interés público que, siendo entidades netamente privadas, obtienen ventajas fiscales con el fin de fomentar y compensar el interés general que las anima. Por otra parte, parece evidente que no se trata de contratos administrativos sino de contratos celebrados por la Administración con los particulares, en los que no ejerce su *ius imperium*, y se rigen, por ello, por el Derecho Privado, señaladamente, por las reglas generales sobre el contrato, las obligaciones y la responsabilidad contractual previstas por el Código Civil, sin que sean de aplicación los privilegios exorbitantes de la Administración. Por fin, es obvio que se

trata de contratos de adhesión y que se debe proteger a los particulares ante las cláusulas predispuestas, tanto leoninas como abusivas.

El último apartado de la obra mantiene el mismo hilo conductor. Centrado en las producciones de calidad, resalta la simbiosis que existe entre la tipología de los productos agrícolas y las características del territorio. Tras examinar los productos regulados a escala europea, se detiene en las denominaciones geográficas, las denominaciones de origen, los productos tradicionales, así como en el papel colectivo y muchas veces anónimo que desempeñan los habitantes en la fabricación de los productos de calidad y denominación protegida. De aquí que el autor dude acerca de si estos productos se deban tutelar por medio de marcas de fabricación o de comercio, como se ha establecido por los ADPIC de 1994, que consideran las indicaciones geográficas como un supuesto típico de propiedad intelectual, entendida en el amplio sentido anglosajón que abarca además la propiedad industrial. Y ello porque su fundamento, a juicio del autor, no reside solamente en una estrategia de competitividad mercantil —que también la hay— sino porque tal protección es un instrumento que impulsa el desarrollo territorial sostenible. Una muestra de este nexo la constituye la modificación que se ha introducido en el régimen de desarrollo rural para introducir nuevas ayudas a la calidad alimentaria; sostiene el autor que la protección de los productos de calidad controlada constituye una vía indirecta que incita el desarrollo sostenible del ámbito territorial donde se producen o fabrican.

En definitiva, esta síntesis pone de relieve que estamos ante una obra tan compleja como completa, bien estructurada, con argumentos apoyados en opiniones solventes y una documentación amplia y diversa. No sólo hay que felicitar al autor, sino recomendar una lectura atenta de este libro ya que puede ser de provecho tanto para los lectores "del lado de allá", según escribió J. Cortázar en su célebre *Rayuela*, como también para los "del lado de acá", si bien no hay "capítulos prescindibles".

CARLOS VATTIER FUENZALIDA.
Catedrático de derecho civil. Universidad de burgos.

EL DERECHO PÚBLICO DE LA AGRICULTURA: ESTADO ACTUAL Y PERSPECTIVAS. Directores: MANUEL GONZALO y JOSÉ LUIS SAINZ VELEZ. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Secretaría General Técnica. 494 pág.

La adhesión de España a la Unión Europea constituyó un hecho crucial en nuestra historia actual al influir decisivamente en diversos sectores económicos, dentro de los cuales se encuentra el sector agrario.

Este libro constituye un magnífico instrumento para introducir al lector en todo el entramado de la política económica agraria, a la cual no siempre se le ha prestado la debida atención, a pesar de que uno de los rasgos que caracterizan al actual Derecho Agrario es la progresiva publicación de su contenido.

La facultad del Estado español para regular la agricultura, se ha visto condicionada por la aparición de dos poderes con capacidad efectiva para dictar normas reglamentadoras: las Comunidades Autónomas y la Unión Europea. Esta pluralidad de órganos normativos determina, como declara Lamela Fernández, que los agricultores y ganaderos estén sometidos a un cúmulo de normas legislativas emanadas de diversas instancias:

1º.- La Unión Europea, con su cohorte de Acuerdos Internacionales, compromisos suscritos en el GATT y futuros compromisos que se proyectan formalizar con la OMC, Organización Mundial del Comercio.

2º.- El Estado español, con disposiciones de diferentes rangos que afectan directa o indirectamente al sector agrario.

3º.- La Comunidad Autónoma, que unas veces desarrolla las disposiciones emanadas de la Unión Europea o del Estado y otras, genera una normativa propia, en el ámbito de las competencias que le atribuye la Constitución española.

4º.- En ocasiones, normas específicas de otras instancias territoriales como Diputaciones, Cabildos y Municipios donde desarrollan su actividad.

La obra recoge las intervenciones de los diferentes participantes en el curso organizado por la Escuela de Estudios Agrarios Jovellanos, resultado de un convenio entre la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Estas intervenciones versaron sobre los siguientes aspectos: la distribución de competencias entre los poderes públicos, las intervenciones administrativas en cada uno de los niveles de la actividad agraria, la fiscalidad de las empresas, el régimen de las organizaciones comunes de mercado de las producciones agrarias, la sanidad y el sistema de infracciones y sanciones por el incumplimiento de las normas que rigen la producción y la comercialización de los productos agrarios, así como el distinto papel que incumbe a los agentes económicos privados en el ámbito de la PAC.

Comienza la obra con la Intervención del Subsecretario de Agricultura Manuel Lamela Fernández en la inauguración del curso "El Derecho Público de la agricultura: estado actual y perspectivas".

Posteriormente, durante el desarrollo del curso, tienen lugar las siguientes intervenciones que son recogidas en la obra:

La Europa social y la agricultura, por Juan Ramón Fernández Torres.

La intervención pública en la agricultura comunitaria, por Claude Blumann.

La articulación de competencias entre las administraciones públicas agrarias, por Manuel Gonzalo.

Mesa redonda sobre "Las reformas propuestas por la Agenda 2000 en la evolución del derecho público de la PAC".

Intervención de Mariano López Benítez.

Intervención de Heriberto Morilla Abad.

Intervención de Antonio Bardón Artacho.

La fiscalidad agraria, por Jaime Lamo de Espinosa.

El problema financiero agrario español en el contexto comunitario actual, por Juan Velarde Fuertes.

Mesa redonda sobre "La fiscalidad agraria".

Intervención de Clemente Checa González.

Intervención de Eduardo Abril Abadín y Roberto Serrano.

Intervención de Gerardo García Fernández.

Régimen de las infracciones y sanciones en la PAC, por José Luis Palma.

Los sistemas de organizaciones comunes de mercado, por Ramón Tamames.

Mesa redonda sobre "El incumplimiento de las obligaciones derivadas de la PAC, sus consecuencias y corrección".

Intervención de Alberto Ballarín Marcial.

Intervención de Nicolás López de Coca y Luis González-Quevedo.

Intervención de Luis González-Quevedo.

Intervención de Ángeles Ezquerro Plasencia.

Régimen jurídico de la sanidad agraria, por Rafael Peche.

Las organizaciones profesionales agrarias, por José Manuel Rodríguez Molina.

Mesa redonda sobre "La participación de los agentes económicos en la PAC"

Intervención de Pedro Menchero

Intervención de Miguel Ángel Ramírez

Intervención de José Rueda

Intervención de José Canal

La lectura de este libro sin duda reviste utilidad, tanto para los estudiosos como para los aplicadores del derecho interesados en acercarse a un conjunto de temas que les permitirá adquirir nuevos conocimientos sobre un sector como la agricultura que, a juicio de muchos intervinientes en el curso, no son bien conocidos por la sociedad española.

MARÍA ISABEL MONDÉJAR PEÑA

Profesora de Derecho Civil. Universidad Autónoma de Madrid

NOTICIAS

CONGRESO ESPAÑOL E INTERNACIONAL DE DERECHO AGRARIO
(22 Y 23 de junio de 2006)
Universidad Politécnica de Valencia
Asociación Española de Derecho Agrario

PROGRAMA CIENTÍFICO PROVISIONAL

PRIMERA JORNADA: 22 DE JUNIO

9 h. Inscripción, acreditaciones y recogida de documentación.

10 h. Inauguración: Personalidad política (por determinar).

10.45 h. "Definición y justificación del actual Derecho agroalimentario y Derecho rural".

D. Alberto Ballarín Marcial. Presidente de la Asociación Española de Derecho Agrario.

11.30 h. Pausa-café.

11.45 h.: "Aproximación a la ley de arrendamientos rústicos".

D. Pablo Amat Llombart. Profesor Titular de Escuela Universitaria de Derecho civil. Universidad Politécnica de Valencia.

12.15 h.: "Novedades legislativas del contrato de arrendamiento rústico".

D. Enrique Rubio Torrano. Catedrático de Derecho civil. Universidad Pública de Navarra.

16.30 h.: "El arrendamiento rústico: un contrato para la empresa agraria".

D. José Antonio Cobacho Gómez. Catedrático de Derecho civil. Universidad de Murcia.

17.15 h.: "La progresiva descentralización de la PAC y la concentración de competencias por la Unión Europea en materia de producción y comercio de alimentos".

D. Luigi Costato. Catedrático de Derecho agrario comunitario. Universidad de Ferrara.

18.00 h. Pausa.

18.15 h.: "Régimen jurídico de la calidad agroalimentaria, en particular la normativa autonómica española".

D. Ángel Sánchez Hernández. Profesor Titular de Escuela Universitaria de Derecho civil. Universidad de La Rioja.

19.00 h. Comunicaciones.

SEGUNDA JORNADA: 23 DE JUNIO

9.30 h.: "Reflexiones sobre los nuevos textos europeos en materia de desarrollo rural".

D^a. Esther Muñiz Espada. Profesora Titular de Derecho civil. Universidad de Valladolid.

10.00 h.: "La reforma de la PAC y el pago único en su aplicación a España"

D. José María de la Cuesta Sáenz. Catedrático de Derecho civil. Universidad de Burgos.

10.45 h. Pausa-café.

11.00 h.: "El desarrollo rural en España: perspectivas de futuro".

D. Carlos Vattier Fuenzalida. Catedrático de Derecho civil. Universidad de Burgos.

11.45 h.: "Responsabilidad civil ambiental de los empresarios agroalimentarios"

D. Agustín Luna Serrano. Catedrático de Derecho civil. Universidad de Barcelona. (pendiente de confirmación.)

12.30 h. a 13.30 h.: Comunicaciones.

16.30 h.: "Aspectos legales de los alimentos transgénicos".

D. Domingo Bello Janeiro. Catedrático de Derecho civil. Universidad de La Coruña.

17.15 h. Mesa Redonda: "Derecho agrario y biotecnología".

Participantes:

D^a. Desamparados Llombart Bosch. Profesora Titular Emérita. Universidad Politécnica de Valencia. (Moderadora)

D. Ramón Herrera Campos. Catedrático de Derecho civil. Universidad de Almería.

D. Ramón Herrera de las Heras. Universidad de Almería.

19.00 h. Pausa.

19.15 h.: Conferencia de clausura.

D. Joseph Hudault. Catedrático de Derecho agrario.

Universidad de París I Pantheon-Sorbonne.

20 h. Acto oficial de clausura: Personalidad política (por determinar).

Datos del Congreso:

Lugar de celebración: Salón de Actos de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos. Universidad Politécnica de Valencia.

Fechas: 22 y 23 de junio de 2006. Sesión de mañana y tarde.

Organizadores:

Desamparados Llombart Bosch. Tf. 96.387.92.83

Pablo Amat Llombart. Tf. 96.387.92.83 / e.mail:pabamll@urb.upv.es

Esther Muñiz Espada. Tf. 983.18.41.48

Se admite la presentación de comunicaciones a las ponencias generales.

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

NOMBRE: _____

NIF / CIF: _____

DOMICILIO: _____

POBLACIÓN: _____

PROVINCIA: _____ PAÍS: _____

CÓDIGO POSTAL: _____ TELÉFONO: _____

DESEO SUSCRIBIRME:

☐ A PARTIR DE: _____

☐ A PARTIR DE 2004

PRECIO ANUAL: ESPAÑA 60 €; EXTRANJERO 80 € (IVA INCLUIDO)

RECORTE ESTA HOJA Y ENVÍELA A:

REVISTA DE DERECHO AGRARIO Y ALIMENTARIO.

C / AYALA, 20

28001 MADRID

aedagraria@yahoo.es

NOSOTROS NOS ENCARGAREMOS DE ENVIARLE LA FACTURA.

NORMAS DE PUBLICACIÓN EN LA REVISTA DE DERECHO AGRARIO Y ALIMENTARIO.

LOS TRABAJOS SE PRESENTARÁN ENVIANDO UNA COPIA EN PAPEL IMPRESO Y EN SOPORTE INFORMÁTICO A LA SIGUIENTE DIRECCIÓN:

REVISTA DE DERECHO AGRARIO Y ALIMENTARIO
C/ AYALA, 20
28001 MADRID

PROCESADOR DE TEXTO: WORD
LETRA: TIMES 11 CPL.
INTERLINEADO: 1,5
EXTENSIÓN (MÁXIMA): 30 PÁGINAS
LA JUSTIFICACIÓN DEL TEXTO SERÁ COMPLETA.

INDICAR EL TÍTULO DEL TRABAJO
NOMBRE Y APELLIDOS (por este orden) DEL AUTOR.
CARGO: PROFESOR DE..., UNIVERSIDAD DE..., ABOGADO, NOTARIO, ETC.
SUMARIO: INDICAR ANTES DE COMENZAR EL TRABAJO LOS DISTINTOS
EPÍGRAFES DEL MISMO. ESCRITO: TIPO FRASE. NO EN NEGRITA.

EN EL TEXTO LOS DISTINTOS EPÍGRAFES SE EXPRESARÁN:

I. MAYÚSCULA Y EN NEGRITA.

1. Minúscula y en negrita.

A) Minúscula (no en negrita)

a) Minúscula.

a') Minúscula.

LAS NOTAS HAN DE IR A PIE DE PÁGINA Y NO AL FINAL DEL TEXTO. SERÁN NUMERADAS CONSECUTIVAMENTE EN CARACTERES ARÁBICOS. TIPO DE LETRA: TIMES 9 CPL. INTERLINEADO: SENCILLO. SI LA CITA ES DE UN AUTOR SERÍA:

A) SI ES DE UN LIBRO: NOMBRE Y APELLIDOS DEL AUTOR (en mayúsculas); EL TÍTULO DEL LIBRO (en cursiva); LUGAR DONDE SE HA EDITADO, AÑO Y LA/S PÁGINA/S DONDE SE RECOGE LA CITA.

B) SI ES DE UN ARTÍCULO DE REVISTA: NOMBRE Y APELLIDOS DEL AUTOR (en mayúsculas); TÍTULO DEL ARTÍCULO (entre comillas); NOMBRE DE LA REVISTA (en cursiva); AÑO, NÚMERO DE LA REVISTA Y LA/S PÁGINA/S DONDE SE RECOGE LA CITA.