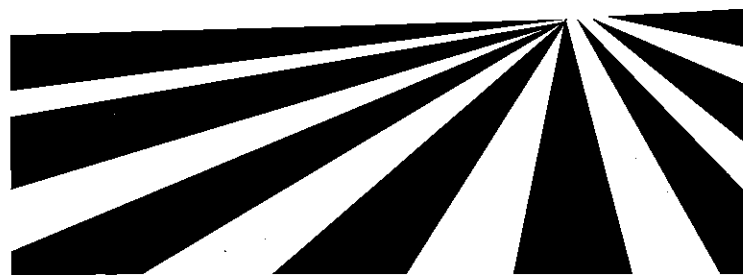


**agro
consulting, s.l.**



Asesoramiento para compras e
inversiones y fincas rústicas.

Estudios de valoración y divisiones de
fincas rústicas.

Estudios técnicos y económicos de
mejoras territoriales e industrias
agroalimentarias.

Estudios de financiación y de viabilidad
económica.

Asesoramiento en gestión, y contabilidad
de empresas agrarias.

Santa Engracia, 15, 2º Izqda. 28010 Madrid. Teléfs. 447 25 09 - 447 29 50 y 448 01 10. Télex 42890 ETIF E

DERECHO AGRARIO Y ALIMENTARIO

AÑO XIV N° 33 JULIO - DICIEMBRE 1998



PARTE I DERECHO AGRARIO GENERAL

ESTUDIOS

EFFREN BORRAJO DA-CRUZ.- CATEDRÁTICO DE DERECHO DEL TRABAJO Y S. SOCIAL.- Régimen jurídico de la jubilación anticipada en la titularidad de las explotaciones agrarias: CEE y España.

JOSE DAMIAN TELLEZ DE PERALTA.- PROF. ASOCIADO DERECHO CIVIL UNIVERSIDAD DE ALMERIA.- La comercialización de los productos del invernadero: la especial contratación en las alhondigas.

DOCUMENTACIÓN

MARGARITA ISABEL POVEDA BERNAL. ISABEL REVILLA GIMENEZ.- UNIVERSIDAD DE BURGOS.- Incidencia en la regulación de los arrendamientos rústicos de las nuevas tendencias diversificadoras de la agricultura.

JURISPRUDENCIA

ANGEL SANCHEZ HERMANDEZ.- PROFESOR UNIVERSIDAD DE LA RIOJA.

FRANCISCO MILLAN SALAS.- PROFESOR UNIVERSIDAD COMPLUTENSE.- Jurisprudencia Contencioso-Administrativa

LEGISLACION

REAL DECRETO 10 JULIO 1998.- MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION. ESTRUCTURA ORGANICA.

DISPOSICIONES LEGALES DE INTERES.

REVISTA DE REVISTAS

ESTHER MUÑOZ ESPADA.- UNIVERSIDAD DE VALLADOLID.- Revista de Derecho Rural.

PARTE II DERECHO COMUNITARIO

ESTUDIOS

ALBERT MASSOT MARTIDIR. GRAL. ESTUDIOS PARLAMENTO EUROPEO.- Política Agrícola Común en crisis. Crisis de la construcción europea.

DOCUMENTACION

LUIS GONZALEZ VAQUE.- COMISION EUROPEA, BRUSELAS.- Hacia la responsabilidad objetiva de las materias primas agrícolas en el Derecho europeo (Modificación de la Directiva 85/374/CEE).

JURISPRUDENCIA

LUIS GONZALEZ VAQUE.- COMISION EUROPEA, BRUSELAS.- La Sentencia "Fresas" o la decidida voluntad de asegurar la libre circulación de mercancías en el Mercado Unico.

PARTE III DERECHO COMPARADO E INTERNACIONAL

ESTEBAN PERALTA LOSILLA.- PROFESOR TITULAR DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO Y RELACIONES INTERNACIONALES. UNIVERSIDAD ZARAGOZA.- La conferencia ministerial de la OCM; ¿hacia una mayor liberalización del comercio de productos agrarios?

MIRIAM VELAZCO MUGARRA.- MIEMBRO SOCIEDAD CIENTIFICA DE DERECHO CIVIL Y DE FAMILIA DE LA UNION NACIONAL DE JURISTAS DE CUBA.- "Propuesta al legislador".

BIBLIOGRAFIA

JUAN FCO. DELGADO DE MIGUEL.- NOTARIO.- Leyes agrarias y agroalimentarias internacionales, comunitarias, estatales y de Comunidades autónomas.

FRANCISCO MILLAN SALAS.- PROFESOR DERECHO CIVIL UNIVERSIDAD COMPLUTENSE.- La fiscalidad sobre la propiedad rústica en las Haciendas Territoriales.

- El Derecho sucesorio agrario español.

ANUNCIOS

- XX Congreso del C.E.D.R.
- VIII Congreso de D. Agrario
- Congreso Internacional

Publicación trimestral de la Asociación española de Derecho agrario, de la Sección española de la Asociación Europea para el Derecho alimentario y de la Asociación catalana de Derecho agrario.

AÑO XIV - N° 33
JULIO - DICIEMBRE 1998

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

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

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

1985, Revista de Derecho agrario y Alimentario.

Edita EDIASA
Ayala, 20
28001 MADRID

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

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

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

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

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

EDITORIAL

Como lo venimos señalando en otras editoriales, el interés por el Derecho Agroalimentario, evidentemente ligado al que provoca la incierta y preocupante Política Agrícola Común, sigue **in crescendo**. En el Editorial anterior enumeramos las actividades del primer semestre. En agosto y septiembre descansamos, pero en octubre volvimos a trabajar: reunión en Minsk (Bielorusia) de un grupo de juristas españoles encabezados por los profesores de la Universidad de Barcelona Costa Ran y Luna Serrano y otro de juristas rusos entre los cuales cabe destacar al profesor Bistrov para tratar de la organización de los estudios universitarios jurídico-agrarios.

Debe dedicarse una mención especial a la celebración en Valencia, a finales del mes de octubre, del VII Congreso Nacional de Derecho Agrario, organizado por la AEDA y la Universidad Politécnica de Valencia, concretamente por los profesores Amat y Llompard; hay que agradecerles el gran esfuerzo por ellos realizado y constatar el éxito del Congreso en todos sus aspectos; asistieron el profesor Luna Serrano, Presidente del Comité Europeo de Derecho Rural, el decano de la Facultad de Derecho de Burgos Carlos Vattier, el de la Facultad de Derecho de Almería Ramón Herrera, los profesores de los Mozos, de la Cuesta, García Cantero, Martín Ballesteros... La lección de Jaime Lamo de Espinosa fue verdaderamente magistral como se esperaba de él; la participación de estudiantes y jóvenes estudiosos del Derecho Agrario fue muy numerosa y hubo comunicaciones interesantes por lo que disponemos de gran cantidad de material para publicar sin que podamos hacerlo por razones obvias de espacio. Ya ha aparecido el libro que contiene todos los trabajos aportados al Congreso del que se da cuenta en la bibliografía de este número.

Después de ese Congreso se celebró en Madrid un Seminario de especial importancia organizado por el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense y el Instituto de Estudios Económicos de la CEOE sobre la reforma de la PAC; lo inauguró la Ministra de Agricultura Loyola de Palacio e intervinieron en él los "pesos pesados" del agrarismo español y comunitario entre ellos Massot del que se publica aquí su importante ponencia.

Hay que citar también el Congreso de Derecho Agrario de Zaragoza organizado muy meritoriamente por Luis Martín Ballesteros Hernández, director del Instituto de Derecho Agrario en el que nos volvimos a reunir una serie de agraristas, más o menos los mismos que en Valencia, si bien debe destacarse la intervención de un grupo de catedráticos de la Universidad de Zaragoza que presentaron ponencias de gran valor, como Bermejo Vera, López Ramón, Embid Irujo y Quintana de Carlo.

En estos dos Congresos las intervenciones se han producido en torno a dos ejes fundamentales: la modernización de las estructuras y la problemática de los regadíos, pues, no en vano, ambas Comunidades Autónomas tienen una gran potencia agroalimentaria basada en el agua, habiendo señalado la Consejera de Agricultura de Valencia que se destinan a la exportación el 75% de todas las producciones de regadío.

El subsecretario del MAPA y Abogado del Estado, Manuel Lamela Fernández, tuvo una intervención muy interesante sobre "Competencia estatal y autonómica en Derecho Agrario", un tema que ha hecho correr ya mucha tinta. Pero insisto en que la mayor parte de las intervenciones fue la referida al medio ambiente y al problema del agua, lo que, dicho sea de paso, prueba su importancia para la agricultura y también para el mundo rural; pudimos comprobar esta observación asistiendo al Congreso Nacional de Riegos organizado por la Federación de Comunidades de regantes de España, celebrado en Madrid el día 3 de diciembre, del que yo destacaría la ponencia de Antonio Rodríguez de la Borbolla, que nos ilustró a todos, con datos actuales, sobre lo que significa el regadío español: en el 15% de la SAU irrigada, se obtiene más del 60% de todas las producciones y, a su vez, más de un 60% de éstas se destinan a la exportación; desde luego el regadío es la base de la industria agroalimentaria y, como antes decíamos, del turismo rural en gran parte.

Además de toda esta lista verdaderamente impresionante de reuniones hay que decir que durante este año se ha venido realizando la que llamamos "Operación Jovellanos" sin precedentes en la historia del derecho español ya que un grupo de juristas, la mayor parte de ellos catedráticos de Universidad, han estudiado una serie de propuestas legislativas de reforma con su correspondiente justificación, cada uno de ellos en la materia de su especialidad: aguas, montes, laboral, estructuras productivas, sociedades agrarias, cooperativismo, concentración de explotaciones, derecho sucesorio agrario, arrendamientos rústicos, comercialización, derecho alimentario, fiscalidad agraria, seguros agrarios, innovaciones tecnológicas, caza, medio ambiente, lectura crítica de los derechos forales y del Código Civil. Esta operación ha sido generosamente patrocinada por el Consejo Superior del Notariado, presidido por el Notario de Madrid, Don Antonio Fernández Golfín, en este momento por el también Notario de Madrid, Juan Bolás y por el Instituto de Estudios Económicos cuyo director es el Catedrático de Economía de la Universidad de Madrid, Don Juan Iranzo.

Después de todo lo expuesto, debemos felicitarlos por el gran número y la calidad de los estudios, de las reflexiones y de los debates que durante el año 1998 han tenido lugar en relación con la agricultura y el derecho agroalimentario.

También queremos hacer constar que nuestro socio y Director de la Asociación Española de Derecho Agrario, Juan José Sanz Jarque ha sido designado Rector Magnífico de la nueva Universidad Católica Santa Teresa de Jesús en Avila; nuestra felicitación por ello. Asimismo Alberto Ballarín Marcial ha sido designado Presidente del Foro del Ebro.

REGIMEN JURÍDICO DE LA JUBILACIÓN ANTICIPADA EN LA TITULARIDAD DE LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS: CEE y ESPAÑA

EFREN BORRAJO DACRUZ
Catedrático de Derecho del Trabajo
y Seguridad Social.
Universidad Complutense (Madrid)

I. GLOBALIZACIÓN ECONOMICA Y REESTRUCTURACIÓN AGRARIA

1. Globalización y competitividad

La globalización económica impone sus exigencias en las empresas y explotaciones productivas en todos los países. La Unión Europea y, dentro de ella, el Reino de España recogen el fenómeno y lo analizan en informes, estudios y demás medios de valoración del presente y de sus diseños prospectivos, tanto en el sector industrial y de servicios como en el sector agrario.

La "competitividad" es la palabra mágica también en este orden de realidades tanto económicas y sociales como políticas.

Las explotaciones agrarias europeas operan, con esta perspectiva, desde los orígenes del Mercado Común, y España ha tenido que sumarse al movimiento provocado por la competencia en la Comunidad Económica Europea desde su ingreso en 1986 y, ahora, en especial desde 1993, en los mercados supra o extra-europeos, a resultas de los cambios impuestos en su Política Agraria Común (PAC), de los acuerdos comerciales multilaterales en el marco del GATT, etc.

2. Problemas estructurales de las explotaciones agrarias

Las deficiencias y limitaciones de las explotaciones agrarias están enumeradas en las Exposiciones de Motivos de las correspondientes nuevas normas comunitarias y se reproducen, casi miméticamente, en los de las nuevas leyes españolas sobre modernización de las estructuras agrarias. En especial, los dos siguientes problemas:

- * por un lado, la dimensión insuficiente de las explotaciones agrarias;

- * por otro lado, el envejecimiento de la población agraria.

Los objetivos de lograr son, por tanto, la ampliación cuantitativa y cualitativa de las explotaciones y la promoción de jóvenes agricultores hacia la dirección y la gestión de las mismas. Pero, a la vez, la cultura europea -la sensibilidad social- impone dos nuevos objetivos; a saber: por un lado, la jubilación sin trauma de los viejos o envejecidos titulares de las explotaciones agrarias y, con ellos, de los asalariados de las mismas; y, por otro lado, el mantenimiento del hábitat rural con sus valores ecológicos, tanto en su sentido material (bosque, ríos, etc.) como en su sentido cultural. Se alcanza así un objetivo, en verdad, encomiable: el factor económico no degrada el bien social; uno y otro son la doble cara de un mismo proyecto de mejora de la sociedad.

3. Políticas de jubilación anticipada de agricultores

Los proyectos europeos al respecto son múltiples y variados. Uno de ellos, que busca el logro simultáneo de los cuatro propósitos, es el que ha llevado el establecimiento de un régimen comunitario de ayudas a la Jubilación Anticipada en la Agricultura.

Tales Ayudas presuponen que se retiren del proceso de producción para la comercialización agrarias los mayores de cierta edad (en principio, con 55 años cumplidos), a condición de que cedan sus explotaciones a otras personas más jóvenes que asumirán, a su vez, el compromiso de ampliarlas.

Globalización, reestructuración y juvenalización en la titularidad y en el trabajo en las explotaciones agrarias se compaginan, así, en los programas comunitarios sobre jubilación anticipada de los productores agrarios.

Los Reglamentos CEE tienen aplicación en los distintos Estados-miembros. La experiencia española de tal aplicación es, en buena medida, el objeto de este ensayo, vista, eso sí, desde el punto de vista de su formulación jurídica¹.

II. NORMAS REGULADORAS

Conforme a la naturaleza supranacional del problema, las normas son, en primer lugar, las propias del Derecho comunitario y, con ellas, las normas nacionales, en nuestro caso las de España.

1. Normas comunitarias

En primer capítulo de normas, el Consejo de Ministros aprobó el Reglamento (CEE) 1096/1988, de 25 de abril (DOCE, L. 110, 29 de abril), que fijó el catálogo de medidas que, con modificaciones (por ejemplo: Reglamento (CEE), del Consejo 3808/1989, de 12 de diciembre), llegan a nuestros días, en el Reglamento vigente 2079/1992, de 30 de junio (DOCE, L. 215, de 30 de julio). Está completado por el Reglamento (CEE), 2773/1995, de la Comisión, de 30 de noviembre (DOCE, 1 diciembre) que sustituyó sus valores en ECUS. Estas normas específicas se encuadran en las más generales sobre reestructuración de las explotaciones agrarias; entre otros, Reglamento (CEE), 2328/1991, del Consejo, de 15 de julio, sobre mejora de la eficacia de las estructuras agrarias (DOCE, L. 217, de 6 de agosto).

2. Normas españolas

Por lo que se refiere al Reino de España, la evolución normativa se registra, en concordancia con los textos jurídicos europeos, en las siguientes disposiciones reglamentarias:

- * RD 1178/1989, 29 septiembre (BOE, 30 septiembre);

- * RD 22/1991, 18 enero (ver Reglamento del Consejo,

CEE ya citado, 3808/1989, 12 diciembre);

* RD 477/1993, 2 de abril (BOE, 3 abril);

* RD 539/1994, 25 marzo;

* RD 1695/1995, 20 de octubre (BOE, 4 noviembre), que es el texto legal vigente.

El régimen de ayudas regulado en el RD se actualiza anualmente, mediante Ordenes Ministeriales; la vigente para 1998 es la OM de 19 de enero de 1998 (BOE, 28 enero). Estas normas específicas españolas se encuadran en un régimen jurídico más amplio, en el que son de gran interés: la Ley 19/1995, de 4 julio (BOE, 5 julio) sobre Modernización de las Explotaciones Agrarias, con Exposición de motivos de gran valor didáctico; RD 204/1996, de 9 febrero (BOE, 10 febrero), sobre Mejoras estructurales y Modernización de las Explotaciones Agrarias (modificado por RD 1153/1997, de 11 julio (BOE, 11 agosto)².

3. Articulación normativa

Como es sabido, los Reglamentos comunitarios constituyen las normas de mayor rango y eficacia dentro del Derecho europeo derivado; son, en sus propios términos, de eficacia directa e inmediata, por lo que se incorporan automáticamente al Derecho interno de cada uno de los Estados-miembros. No requieren acto estatal alguno de transposición ni, menos, de recepción. Por tanto, en caso de colisión con una norma nacional (interna; por ejemplo la española), ésta cede ante la primacía aplicativa de aquélla.

Ahora bien, hay un tipo de Reglamento que, por la propia estructura de sus preceptos, acepta, cuando no exige, que el Estado-miembro obligado dicte a modo de unas normas de desarrollo, pues la regla abierta del Reglamento comunitario requiere de precisiones o concreciones nacionales.

El Reglamento (CEE) 2079/92 contiene numerosas reglas abiertas, con alternativas para la acción de cada Estado-miembro, en busca de una flexibilidad en su aplicación que se ajuste a las peculiaridades, no sólo de cada sociedad nacional, sino que, dentro de éstas, atiende a sus diferencias regionales, provinciales, incluso municipales.

Ahora bien, si en algún punto concreto surgiese una contradicción entre la acción (positiva o por omisión) estatal con un precepto reglamentario europeo, éste mantendrá su primacía y podrá ser atendido por el Juez nacional; y así consta en el art. 12 del Reglamento CEE 2079/1992 aplicable:

“Entrada en vigor. El presente Reglamento entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus términos y directamente aplicable en cada Estado miembro”.

La eficacia directa e inmediata del Reglamento CEE 2079/92 ha obligado al Estado español a resolver el problema de las inevitables demoras administrativas para su aplicación. Como el RD 1695/95 prevé la celebración en la materia de Convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas, en su Disposición Adicional 3ª establece que se anticipen las Ayudas y que los solicitantes perciban, con cargo al propio Estado (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación) hasta la mitad de las Ayudas previstas, aún antes de que se suscriban tales Convenios de colaboración.

La aplicabilidad inmediata es, pues, objetivo prioritario.

También hay que dejar constancia de que tales reglas españolas son estatales, por lo que puede encontrar ampliación o desarrollo aplicativo, en otras normas, generalmente de tipo administrativo u organizativo, de las Comunidades Autónomas tal y como ya se ha dicho. En fin, unas y otras exigirán coordinación con las demás normas que regulan las estructuras y la actividad agrarias, en especial la Ley 19/1995, de 4 de julio (BOE, 5 de julio), demodernización de las Explotaciones Agrarias, al igual que sucede con la específica normativa comunitaria que rige en la materia y que se coordina con la general sobre estructuras agrarias; por ejemplo:

* Tratado CEE, art. 39.1.a);

* Reglamento CEE, 729/1970, de 21 de abril 1970, sobre financiación de la política agrícola común (en DOCE, L 94, de 28 abril) y sus modificaciones posteriores;

* Reglamento CEE, 797/1985, del Consejo, de 12 marzo 1985, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, etc.

III. REGIMEN JURIDICO NACIONAL: LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA

1. Norma básica

La disposición legal que se resume y sistematiza es la estatal: el RD 1695/1995 y su OM de desarrollo de fecha 19 enero 1998, ya citados.

El Estado dicta estas normas al amparo del art. 149.1.13ª de la Constitución que le otorga competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Son, por tanto, normas de aplicación directa en todo el territorio español, sin perjuicio, dado su carácter básico, de los complementos normativos de dichas Comunidades Autónomas, cuya opinión debió ser previamente obtenida para la elaboración del propio RD.

2. Precisiones terminológicas y técnico-jurídicas

El RD 1695/1995, en unos casos y con muy escasas adaptaciones, toma el Reglamento 2079/1992 y de la Ley 19/1995, las definiciones de los sujetos que pueden concurrir en el acto de jubilación anticipada del agricultor; y ya fuera del modelo directo de dicho Reglamento, da también las definiciones de distintos elementos materiales que permiten delimitar y medir el hecho económico de la jubilación y el derecho a las correspondientes ayudas.

2.1. Sujetos implicados

Los sujetos que pueden estar implicados en el proceso jubilatorio (sustitutorio en la titularidad de la explotación agraria) son los siguientes:

2.1.1 Cedente o cesionario

La versión española del Reglamento CEE emplea la palabra “cesionista”, pero la coloca en alternativa con la más apropiada de “cedente”, a la que concede aplicación preferente. La definición española es más larga, en los siguientes términos:

“Art. 2.1. Cedente o cesionista: el agricultor que cese definitivamente en la actividad agraria con fines comerciales y ceda su explotación bien a un cesionario o bien a un servicio o entidad de transmisión”.

La regla comunitaria refuerza la “idea de retiro” a una situación de inactividad en la producción agraria con fines comerciales y de ahí que establezca la exigencia de que se cese definitivamente en “... toda ...” actividad de tal naturaleza. A su vez, la matización de que la actividad cesada es la agrícola con “fines comerciales”, prepara la salvedad de que el “prejubilado” (al igual, en su día, el jubilado pleno) puede mantener actividades productivas agrícolas con fines de “autoconsumo” y similares (Ver, RD 1695/1995, art. 8.1.a) segundo párrafo).

La condición de beneficiario sólo se alcanza si el cedente reúne los requisitos que al efecto el propio RD establece (infra, 3.2.).

2.1.2. Cesionario agrario

Reglamento CEE y RD español coinciden literalmente, al definirlo como la persona que suceda al cedente al frente de la explotación agraria y que, con tal motivo, amplíe el tamaño de ésta, o al agricultor que tome en todo o en parte las tierras por el cedente para ampliar así su propia explotación (RD, art. 2.2.).

Para generar en el cedente (o asimilado) los derechos a las Ayudas, el cesionario agrario ha de reunir los siguientes requisitos; según el art. 5 del citado RD 1695/1995:

1. Podrán ser cesionarios agrarios las siguientes personas:

a) Las personas físicas titulares de explotaciones agrarias con preexistencia de un año antes de la fecha del cumplimiento del cese en la actividad agraria por el cedente cuando reúnan los siguientes requisitos:

1º. No haber cumplido los cincuenta años de edad en el momento del cese del cedente.

2º. Poseer una capacidad profesional suficiente tal como se define en el art. 2, apartado 11, del RD 1887/1991, de 30 de diciembre, sobre mejora de las estructuras agrarias³.

3º. Estar dado de alta en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social o en el Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos en función de su actividad agraria y haber cotizado en estos regímenes durante un período mínimo de un año.

4º. Ejercer o pasar a ejercer como consecuencia del aumento de dimensión de su explotación la actividad agraria a título principal.

b) Los trabajadores del sector agrario que, no siendo titulares de una explotación, cumplan los requisitos previstos en el párrafo a) anterior.

c) Los agricultores jóvenes, tal como los define el apartado 7 del art. 2 de la Ley 19/1995, que reúnan los requisitos exigidos a aquéllos en la citada Ley; es decir, mayores de 18 años y menores de 45 años, que ejerzan o pretendan ejercer la actividad agraria.

d) Las cooperativas u otro tipo de personas jurídicas, que cuenten con los requisitos establecidos en los arts. 5 y 6 de la Ley 19/1995.

2. En cualquiera de los casos los cesionarios han de comprometerse a ejercer la actividad agrícola o pecuaria a título principal y a mantener la explotación resultante de la transmisión o explotación equivalente durante un plazo no inferior a cinco años. Si antes de transcurrir los cinco años el cesionario abandona la actividad agraria, la explotación transmitida deberá ponerse a disposición del Servicio o Entidad de transmisión previsto en el art. 8 para su reasignación, hasta completar el período.

3. El cesionario deberá comprometerse a subrogarse, en su caso, en los derechos y obligaciones derivados de los planes de mejora realizados por el cedente conforme al RD 1887/1991 (y al RD 204/1996 y, en su caso, al RD 1153/1997).

4. En ningún caso un cónyuge puede ser cesionario del otro cónyuge a los efectos de este Real Decreto.

La transmisión, por tanto, dentro de la misma familia tiende a ir hacia los descendientes en cuanto sujetos potencialmente activos de mejor profesionalización.

2.1.3. Cesionario no agrario

Puede ser una persona o entidad que se haga cargo de las tierras cedidas, de todas ellas o de una parte de ellas, para destinarlas a un uso no agrario, tales la silvicultura, la creación de reservas ecológicas y otros destinos similares.

La norma española y la comunitaria, con redacción distinta pero muy similar, fijan la nota esencial de que las tierras cedidas han de mantenerse en el mundo rural pero fuera de la explotación agrícola-comercial (RD, art. 2.4 y Reglamento CEE, art. 2, apartado cuatro). Es uno de los objetivos ecológicos para mantener el hábitat campesino en beneficio de la comunidad global.

2.1.4. Trabajadores de la explotación agrícola

En la explotación agrícola, junto al jefe de la misma suelen prestar servicio dos clases de trabajadores, a saber:

* por una parte, los miembros del grupo familiar: los trabajadores familiares, que por su régimen de convivencia y dependencia económica del cabeza de familia, se presume que no son asalariados (con contrato de trabajo);

* por otra parte, alguno o algunos trabajadores asalariados propiamente dichos, vinculados con un contrato de trabajo.

El acto de cesión puede determinar el cese en el trabajo para unos y para otros; y de ahí la definición legal española:

“Trabajadores de la explotación: son las personas que ejercen su actividad en las explotaciones del cedente, sean miembros de la familia del titular o asalariados y cesen (unos y otros, hay que subrayar) definitivamente en la actividad agrícola” (RD 1695/1995, art. 2.3.).

Hay también exigencia de ciertos requisitos para que obtengan la condición de beneficiarios (infra, 3.3.).

2.1.5. Entidades o Servicios de transmisión

La cesión definitiva puede demorarse por carencia de un cesionario propiamente dicho. De ahí que las normas aplicables acepten una solución-puente, con la intervención de ciertas Entidades o de ciertos Servicios, en principio radicados en las Comunidades Autónomas.

Estos “soportes” o “tenedores” provisionales, de acuerdo con lo pactado con el propietario de la tierra, podrán realizar, entre otras, las siguientes funciones:

a) Mediar en la venta o arrendamiento a cesionarios agrarios que cumplan las condiciones del art. 5. Las explotaciones del cesionario y la resultante de la transmisión han de tener las dimensiones mínimas respectivas que se determinan en el art. 7 (siempre del RD 1695/95).

b) De no existir posibilidad de transmisión a cesionarios agrarios, mediar en la venta o arrendamiento a cesionarios no agrarios.

2. Dichos servicios o entidades podrán hacerse cargo de las tierras cedidas por los cedentes para destinarlas posteriormente a los fines indicados en el apartado anterior.

Durante el tiempo en que las tierras estén a cargo de los servicios o entidades de transmisión, éstos podrán cederlas a agricultores para su cultivo con el fin de asegurar su conservación y mantenimiento⁴.

2.2. Circunstancias económicas

El Reglamento CEE da otras dos definiciones, a saber:

2.2.1. Tierras cedidas

Son las tierras que eran explotadas por el cesionista (cedente) con fines comerciales antes de cesar su actividad agraria y en las que deja de practicar la agricultura.

2.2.2. Actividad agrícola a título principal

Es la actividad ejercida en las condiciones establecidas en la letra a) del apartado 1 del art. 5 del Reglamento (CEE) nº 2328/91 del Consejo, de 15 de julio de 1991, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias (DOCE, L 218, 6 agosto 1991). El RD español, para ser más operativo, recoge y detalla tales definiciones y amplía la lista, de modo que permite la práctica intelección de su siguiente texto normativo. Los términos que define son los siguientes:

* Actividad agrícola y pecuaria a título principal;

* Unidad de Dimensión Europea (UDE);

* Hectárea tipo;

* Renta Unitaria de Trabajo.

Los términos legales completos se recogen en nota⁵. Interesa destacar que se exige como requisito principal la profesionalidad agrícola y asimilada (pecuaria, forestal, turística, artesanal, cinegética, o relacionada con la conservación del espacio natural) en el titular de la explotación, de modo que se den en él las siguientes circunstancias (que están tomadas de la Ley 19/1995, art. 2, 5 y 6):

* primero, que obtenga de la explotación agrícola de la que es titular una renta igual o superior al 50 por 100 de su renta total;

* segundo, que la parte de la renta procedente directamente de la actividad agrícola y pecuaria realizada en su explotación, no sea inferior al 25 por 100 de su renta total;

* tercero, que el tiempo de trabajo dedicado a actividades desarrolladas fuera de su explotación no sea superior a la mitad del tiempo de su trabajo total.

Es decir, se acepta que el titular de la explotación esté en régimen de pluriempleo o de pluriactividad, pero la actividad agrícola ha de ser la predominante. De ahí que se niegue tal condición a quienes realicen:

“... una actividad por cuenta propia ajena que supere en cómputo anual el 50 por 100 de las horas de trabajo asignadas a una unidad de trabajo agrario (UTA) (Ley 19/1995, de 4 julio, Disposición Final 6ª)”.

3. Beneficiarios de las ayudas

3.1. Enumeración

Hay tres clases de posibles beneficiarios de las Ayudas, a saber:

a) el cedente o cesionista;

b) los trabajadores de la explotación que cesen en su trabajo, ya sean familiares, ya sean asalariados;

c) en fin, en cuanto existan, las Entidades o Servicios que organicen la transmisión y ampliación de las explotaciones y la reasignación de tierras a usos agrarios y no agrarios (RD 1695/1995, art. 3.1 y 2).

3.2. Cedente-beneficiario

El cedente podrá ser beneficiario cuando reúna los requisitos siguientes:

- Tener 60 o más años de edad, y menos de 65, en el momento del cese. El Reglamento CEE acepta la edad mínima de 55 años. El Reino de España mantiene la edad de 60 años, desde el RD 1178/1989, art. 3.d).
- Haber ejercido la actividad agraria a título principal durante los diez años anteriores al cese.
- Haber cotizado a cualquier Régimen del Sistema de Seguridad Social (es decir, en su Régimen General o en cualquiera de sus Regímenes Especiales) un período previo tal que le permita completar, cuando cumpla los 65 años de edad, al menos quince años de cotización.
- Estar al corriente de sus obligaciones fiscales y de Seguridad Social.
- Transmitir su explotación, en caso de ser propietario de la misma, a un cesionario o a una Entidad o Servicio de transmisión.

3.3. Trabajadores-beneficiarios

Los trabajadores de las explotaciones, familiares o asalariados del cedente, podrán ser beneficiarios cuando reúnan los requisitos siguientes:

- Tener 55 o más años de edad, y menos de 65, en el momento del cese del cedente.
- Haber cotizado a cualquier Régimen del Sistema de Seguridad Social durante un período previo tal que le permita completar, cuando cumpla los 65 años de edad, al menos quince años de cotización, de los cuales los dos últimos anteriores al cese lo han de ser sin interrupción.
- Estar al corriente de sus obligaciones fiscales y de Seguridad Social.
- Haber dedicado a la actividad agraria, al menos, la mitad de su tiempo de trabajo durante los cinco años anteriores al cese.
- Haber trabajado en la explotación del cedente como mínimo durante el tiempo equivalente a tres años de trabajo a tiempo completo durante los cinco años que preceden al inicio del cese de dicho titular de la explotación.

Hay, pues, una exigencia de profesionalidad en el trabajo agrícola (antigüedad en el sector) y de vinculación a la explotación del cedente (antigüedad en la empresa). En cualquier caso, se imponen las dos observaciones siguientes:

- por un lado, que el derecho del trabajador es derivado; presupone el cese del cedente;
- por otro lado, que también el trabajador ha de cesar definitivamente en la actividad agraria (RD 1695/1995, art. 6.1 y 2).

3.4. Otros beneficiarios

Las Entidades o Servicios de Transmisión pueden obtener unas ayudas (subvenciones) específicas, para contratar agentes especializados para el buen desempeño de sus funciones mediadoras. En el tema, puede ser de gran interés la previsión del Reglamento (CEE) 2079/92, art. 3 y su modificación por Reglamento (CEE) 2773/95, por el cual la Comunidad Europea puede cofinanciar la ayuda (de 36.225 ECUS) por agente empleado a tiempo completo, cuantía que se repartirá entre los cinco años de trabajo de cada uno de tales agentes. Andalucía realiza frecuentes convocatorias para el reclutamiento y selección de tales trabajadores promotores-asesores (infra, 4.3).

4. Ayudas: clases y cuantías

4.1. Flexibilidad del criterio comunitario

El Reglamento CEE 2079/92 en su art. 3 fija el régimen jurídico de las Ayudas económicas a co-financiar con cada Estado-miembro y al efecto hace aplicación de criterios de amplia flexibilidad.

Para el cedente acepta las clases siguientes de ayudas:

- una prima por cese de actividad;
- una indemnización anual no vinculada a la superficie de las tierras cedidas;
- una prima anual por hectárea de tierras cedidas;
- en fin, para cuando se produzca la jubilación definitiva, un complemento de jubilación cuando el importe fijado por el

régimen jubilatorio nacional sea demasiado bajo como incentivo para el cese de la actividad agraria.

Estas posibilidades -explica expresamente el Reglamento CEE- podrán combinarse entre sí, en su caso, de forma que se abonen importes anuales decrecientes. Ahora bien, también impone topes máximos a las cuantías de las ayudas cofinanciadas por explotación, así como en las edades de los beneficiarios, y a la duración de las ayudas: en principio, no más de cinco años, no más allá de los 70 años, etc., aceptando, no obstante, salvedades adaptativas.

4.2. Regulación española

El derecho interno de España ha concretado este cuadro de medidas en los sucesivos RRDD y OOMM dictados sobre la materia, con la particularidad de que las cuantías varían en razón del RD a cuyo amparo fueron declaradas y otorgadas. Así, la OM de 19 de enero de 1998 actualiza las ayudas concedidas:

- * al amparo del RD 1178/1989;
- * al amparo del RD 477/1993, y,
- * al amparo del RD 1695/1995.

Con referencia exclusiva a este último, si bien las clases de ayudas se repiten en los dos períodos legales anteriores, el régimen jurídico-económico aplicable es el siguiente:

4.2.1. Ayudas para el cedente

La legislación, en correspondencia con la norma comunitaria, distingue entre la etapa previa a la jubilación y la jubilación misma o definitiva.

4.2.1.1. Hasta alcanzar la jubilación definitiva y, como máximo, hasta el día en que cumpla los 65 años de edad, el cedente obtendrá:

- Una indemnización anual, por los importes siguientes:
 - 889.892 ptas. (6.000 \$), si el titular tiene cónyuge a su cargo;
 - 769.788 ptas. (5.131 \$), si el titular no tiene cónyuge a su cargo, y siempre que dicho cónyuge no perciba indemnización por su condición de trabajador familiar beneficiario de su específica ayuda;
 - 704.748 ptas. (4.698 \$), si el cónyuge recibe la antedicha ayuda propia.

El RD aclara que al efecto se entiende que el cónyuge está a cargo del cedente cuando conviva con éste y depende económicamente de él. No existirá dependencia económica cuando el cónyuge:

- * ejerza actividad remunerada por cuenta propia o ajena;
- * o perciba alguna pensión del Sistema de la Seguridad Social;
- * o perciba prestación o subsidio de desempleo;
- * o, en fin, perciba cualquier otra prestación pública análoga.

b) Una prima anual de 16.267 (108,4 \$) por hectárea-tipo que transmita o ceda de la explotación, sin exceder de 500.000 ptas. por beneficiario. Hay reglas especiales, que elevan este tope máximo por beneficiario, cuando se trata de producción de vacuno lechero (RD 1695/1995, art. 10.1.b.) segundo párrafo).

4.2.1.2. Cuando alcance la jubilación definitiva y hasta que cumpla la edad de 70 años, el cedente obtendrá: Un complemento anual de la pensión de jubilación.

El complemento se determinará en el momento de la jubilación definitiva mediante una operación de resta, en los términos siguientes:

- * en el minuendo se consignará la suma de la indemnización anual y de la prima anual por hectárea, ya referidas;

* en el sustraendo se consignará la cuantía de la pensión de su jubilación definitiva más la cuota a la Seguridad Social del beneficiario correspondiente a los últimos doce meses.

4.2.1.3. Pluralidad de cedentes beneficiarios

Cuando haya varios titulares de la explotación que cumplan los requisitos para ser declarados beneficiarios, los importes de indemnización y prima complementarios y, en su caso, el complemento anual por jubilación definitiva, se repartirán entre ellos en proporción a su participación en la explotación

(RD 1695/1995, art. 10.3).

4.2.2. Ayudas para los trabajadores de la explotación

Los trabajadores, familiares o asalariados, tendrán derecho a una indemnización anual de 531.276 ptas. (3.542 \$). En el caso, se aplican las siguientes reglas restrictivas:

a) percibirán la ayuda hasta alcanzar la jubilación definitiva, y como máximo hasta el día en que cumplan 65 años de edad;

b) sólo se concederá la ayuda a un trabajador por explotación; si bien el Reglamento CEE prevé que la ayuda podrá ser cofinanciada "... hasta un máximo de dos trabajadores por explotación" (art. 3.2, párrafo final).

4.2.3. Ayudas para las entidades o servicios de transmisión

Estos sujetos podrán percibir una ayuda de hasta 6.000.000 ptas. (sobre 40.000 \$) por agente empleado a tiempo completo; tal importe se repartirá entre los cinco primeros años de actividad de cada agente (RD 1695/1995, art. 10.3), conforme a la norma europea.

5. Beneficiarios y Seguridad Social

Los beneficiarios personales (cedente y trabajadores), mientras estén percibiendo las Ayudas reseñadas, estarán en situación asimilada a la de alta y con la consiguiente obligación de cotizar en el correspondiente Régimen del Sistema de Seguridad Social, regla que puede ser, en verdad, anómala si se atiende a que entre esos períodos de percepción de las Ayudas se comprenden situaciones que se declaran como de jubilación definitiva. Las cuotas a pagar se determinarán atendiendo a las bases.

6. Incompatibilidades

El cuadro de incompatibilidades se aproxima al que es habitual o típico para los beneficiarios de la Seguridad Social, en especial para las prestaciones jubilatorias o prejubilatorias. Así el RD 1695/1995, en su art. 12.1 establece que las Ayudas (a excepción, en su caso, del complemento anual de la jubilación definitiva), serán incompatibles con:

- * cualquier pensión de jubilación a cargo de cualquiera de los Regímenes de la Seguridad Social, o de cualquier sistema de previsión que se financie "... en todo o en parte con recursos públicos...";

- * las pensiones por invalidez permanente (incapacidad permanente) en el Régimen Especial Agrario o en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos.

Conforme a la regla general que se aplica en los supuestos de protección social múltiple por la misma situación de necesidad, también son incompatibles, en principio, con cualquier otra ayuda estatal vinculada a la actividad agraria.

En fin, cuando el beneficiario de la Ayuda viniese percibiendo prestaciones derivadas de las situaciones de:

- * maternidad;
- * incapacidad temporal en general (antes, incapacidad temporal transitoria o invalidez provisional);
- * invalidez permanente en Regímenes compatibles; u otras prestaciones de carácter periódico,

todas ellas con cargo a la Seguridad Social, las cuantías de tales beneficios serán deducidas de las Ayudas. Sólo se exceptúan de tal deducción las prestaciones periódicas de la Seguridad Social por un hijo a cargo.

El cuadro general de incompatibilidades se refuerza o se somete a reglas especiales para ciertos casos (abandono de plantaciones de viñedos, fomento de inversiones forestales, etc., art. 12.2 y 3 del RD 1695/1995; RD 378/1993, 12 marzo, sobre Repoblación Forestal. BOE, 30 marzo). Como regla general, la percepción de estas Ayudas se declara incompatibles con la de cualquiera otra causada por el desempeño de la actividad agraria.

7. El acto de cesión de la explotación agrícola

7.1. Títulos jurídicos

Hay reglas diferentes según que la transmisión se haga a favor de cesionarios agrarios o cesionarios no agrarios.

Cuando se trate de cesionarios no agrarios, la transmisión se realizará a través de las Entidades o Servicios de transmisión autorizados por las Comunidades Autónomas y, en su defecto, a través de los órganos competentes de la

Comunidad Autónoma en que esté radicada la explotación.

Cuando se trata de cesionarios agrarios, se distinguen las siguientes situaciones:

a) que el cedente no sea propietario de toda o de parte de la explotación: en este caso, deberá resolver los contratos que afecten a la actividad productiva de tal explotación;

b) que el cedente sea propietario de la explotación o de la parte que se transmite: podrá cederla en propiedad o en arrendamiento.

La transmisión de la propiedad se formalizará en escritura pública. El arrendamiento tendrá un plazo no inferior a cinco años, y se podrá formalizar o bien en escritura pública o bien mediante contrato privado que ha de ser inscrito en el Régimen Especial de Arrendamientos Rústicos de la Comunidad Autónoma.

En la transmisión, se comprenderá la base territorial de su explotación, así como todos los derechos, cuotas, cantidades de referencia y concesiones administrativas afectas tanto a la parte agrícola como a la ganadera.

7.2. Reserva de tierras para uso familiar

Ahora bien, conforme a la tradición de que tanto los trabajadores autónomos en general, como los trabajadores del campo en particular, pese a su formal jubilación, tienden a mantener una parcela o sector de actividad profesional hasta que la invalidez total o la muerte no les "retire" totalmente del mundo del trabajo, las normas comunitarias y, con ellas, las españolas aceptan que el cedente siga explotando, como máximo, un 10 por 100 de la superficie agrícola de su explotación, sin superar una hectárea, para dedicarla al consumo familiar. Podrá también conservar la disponibilidad de las superficies ocupadas por construcciones siempre que las utilice como vivienda permanente.

En la práctica, parte de los productos obtenidos para el autoconsumo se destinan a mercados locales, en especial en zonas de turismo, o con "ferias", etc.

7.3. Transmisión del ganado

Hay reglas específicas sobre la transmisión del ganado de la explotación (RD 1695/1995, art. 8.2).

8. Requisitos de las explotaciones

La explotación del cedente, las del cesionario y la resultante de la cesión, han de reunir los siguientes requisitos:

a) La explotación del cedente ha de tener una dimensión mínima de tres UDEs de margen bruto estándar, o bien de dos UDEs en aquellas zonas de las que por predominar el minifundio así lo determine la Comunidad Autónoma.

Dicha explotación no debe utilizar más de dos unidades de trabajo asalariado, ni éstas sobrepasar la aportación de mano de obra familiar. Por otra parte, no deberá haber experimentado una reducción en la superficie superior al 20 por 100 en los dos últimos años anteriores a la solicitud.

b) La explotación preexistente del cesionario ha de tener una dimensión mínima de cuatro UDEs de margen bruto estándar, no computándose en la misma tierras y ganados procedentes del titular que cesa o de su cónyuge. Esta dimensión puede ser de tres UDEs si la transmisión se hace por un servicio o entidad de transmisión de tierras.

Si el cesionario es un agricultor joven que se instala con motivo del cese, o un trabajador, deberá ampliar la explotación que recibe del cedente con una explotación mínima equivalente a tres UDEs.

c) La explotación o explotaciones resultantes de la cesión han de alcanzar una dimensión mínima de ocho UDEs de margen bruto estándar. En todo caso habrán de reunir, en el plazo máximo de dos años desde la cesión, los requisitos exigidos en la Ley 19/1995, para tener la consideración de explotación prioritaria.

9. Financiación de las ayudas

9.1. Aportación comunitaria

Las Ayudas se hacen efectivas en régimen de cofinanciación, entre la CEE y el Estado español.

La financiación comunitaria será la prevista en el art. 9 del Reglamento CEE n°2079/92, del Consejo, que por su parte establece:

"El tipo de cofinanciación comunitario será de un 70 por 100 en las Regiones comprendidas en el objetivo definido en el punto nº 1 del art. 1 del Reglamento CEE nº 2052/88; y de un 50 por 100 en las demás regiones".

El citado Reglamento CEE 2052/88 es el relativo a las funciones de los Fondos Estructurales y a su eficacia (y a la coordinación entre sí, con el Banco Europeo de Inversiones, etc.) (DOCE L. 185, de 15 de julio). En su art. 1 (Objetivos), incluye en el nº 1,

"Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las Regiones menos desarrolladas (en lo sucesivo, objetivo número 1)".

En el nº 5 del mismo art. 1, incluye en la perspectiva de la reforma de la política agraria común:

a) Acelerar la adaptación de las estructuras agrarias.

b) Fomentar el desarrollo de las zonas rurales.

(en lo sucesivo, "objetivos números 5 a) y 5 b)").

En su art. 8 define y concreta el "objetivo número 1" y declara que las Regiones afectas por él serán regiones NUTS de nivel II,

"... cuyo PIB por habitante sea, sobre la base de los datos de los tres últimos años, inferior al 75 por 100 de la media comunitaria".

Esta lista figura en Anexo del propio Reglamento CEE 2052/88. Dicho sea de paso, conviene recordar que NUTS hace referencia a Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas. También conviene recordar que la Decisión de la Comisión Europea, de 14 de julio de 1988, al establecer la lista de las Regiones cualificadas con respecto al régimen comunitario de fomento del cese de la actividad agrícola (en aplicación del anterior Reglamento CEE 1096/88), establecía la siguiente clasificación para regiones españolas:

* con indicador sintético superior al 75 por 100 pero inferior al 85 por 100 del indicador comunitario: País Vasco, Rioja y Baleares,

* con indicador sintético inferior al 75 por 100 del indicador comunitario: todo el territorio español no antes indicado.

9.2. Aportación española: Estado y Comunidades Autónomas

El porcentaje restante (sobre la financiación comunitaria) será financiado por el Estado, a través del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y por las Comunidades Autónomas cuando así se convenga.

El Ministerio fija la distribución territorial. Para cada Comunidad Autónoma determina la aportación a cargo del Estado y la que repercutirá en la Comunidad Europea, combinando los tres criterios siguientes:

* superficie;

* producción;

* población activa agraria en edad de poder acogerse a las Ayudas.

10. Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas

Está prevista la celebración de Convenios de colaboración entre el Estado (Poder Central) y las Comunidades Autónomas. El art. 15 del RD 1695/1995 fija su contenido, que alcanza a la gestión administrativa de las Ayudas, así como a su cofinanciación con cargo, también, de la Comunidad cogestora.

Acaso el dato más interesante es el relativo a la fijación de "cupos máximos anuales" en la asignación territorial de la indemnización ayudada, con expresión del número de beneficiarios y del importe de indemnizaciones y compensación financiera global. El cupo final asignado y no realizado por cada Comunidad no supondrá reserva para el ejercicio presupuestario siguiente. También cabe la reasignación de recursos entre las Comunidades cuando alguna de ellas no puede hacer uso íntegro de su asignación por falta de demanda (RD 1695/1995, art. 16).

Los Convenios pueden establecer Comisiones bilaterales de seguimiento, que alcanzan competencias de revisión de ciertos criterios determinantes de la Comisión de las Ayudas (ver, RD 1695/1995, D.A. 2ª en relación con su art. 7).

IV. VALORACION

El proceso de Ayudas a la jubilación anticipada de profesionales agrícolas, pese al decenio transcurrido, está, seguramente, en fase experimental.

La reestructuración de las explotaciones agrícolas y, dentro de ellas, la jubilación anticipada de los jefes de explotación, presupone la solución de muchos problemas, entre los que ocupan un puesto importante los dos siguientes:

* por una parte, los de índole psicológica, derivados de la "conciencia de relevo" o de "pase al retiro", con integración en las "clases pasivas" de la sociedad, de quien, hasta entonces, bien que mal o mal que bien, fue dueño de su actividad, cabeza de familia, etc.;

* de otra parte, la pérdida de los derechos de las tierras dentro del grupo familiar y, con ella, del mantenimiento de "puestos de trabajo", de "empleo", para los descendientes. La familia, y no el individuo, es el referente de la cultura -de la vida- campesina: el hombre y su proyección en el tiempo, desde el pasado y hasta el futuro, interminables.

Los "bienes raíces" son, conforme a su propio nombre, la base de continuidad en el tiempo de la estirpe. Al igual que el obrero de la industria lucha afanosamente contra la reducción de puestos en su empresa pensando en la posible y futura vinculación de sus hijos a esas oportunidades de empleo, el agricultor familiar entiende que la explotación agrícola ha de ser mantenida en sus manos en beneficio de sus herederos.

Hay en juego valores culturales más que económicos. La cesión a terceros es, sin embargo, inevitable si tales descendientes no han asimilado los "valores de la tierra". La capacitación agraria parece que ha de ser técnica, con dominio de las nuevas agriculturas y, a la vez, ha de ser de tipo gerencial, con una cultura en la que el factor económico (productividad, beneficio, etc.) se una al valor moral: el orgullo de ser autónomo, dueño de su propio negocio en un hábitat no urbano pero sí dotado de las comodidades que se asocian a este medio.

En fin, la ampliación de la explotación tendrá que intensificar las ayudas para la integración, con mantenimiento de la actividad profesional del beneficiario, en estructuras asociativas, acaso las únicas que pueden dar respuesta útil a las exigencias de la globalización.

El RD 1695/1995 reconoce paladinamente que su precedente, el RD 477/1993 no alcanzó la adhesión social, y que el número de agricultores que se acogieron a él "... ha sido inferior al previsto en el programa 1993/97 aprobado por la Decisión de la Comisión de las Comunidades Europeas de 13 de abril de 1994..." (Exposición de Motivos, segundo párrafo).

El juicio podrá repetirse, posiblemente, al valorar la aplicación de la nueva normativa de 1995. El campo es conservador. Y sólo responde con adhesiones cuando acusa el "efecto demostración". El éxito del vecino es el estímulo para seguir su ejemplo. El proceso de capacitación podrá acelerar la aceptación del cambio, no suprimir las originarias reservas.

La técnica cerrada de las normas jurídicas no es el mejor aliciente. El "agente agrario", promotor, traductor de la "jerga" tecnocrática, asesor antes y después de la programación, etc., será el factor determinante y multiplicador. Máxime si acepta vivir en el propio medio rural, como el vecino experto que siempre busca el campesino.

En fin, conviene hacer una afirmación de principio, a saber: el sistema de ayudas a los trabajadores del campo, tanto en su vida profesional ordinaria como, en especial, en el momento de su jubilación está plenamente justificado. La globalización económica impone procesos de transición y tanto en esa etapa como en el momento final, para que el trabajador rural obtenga un nivel de bienestar semejante al del trabajador de la industria y los servicios, es razonable y, en cualquier caso, equitativo seguir pidiendo que la ciudad salde su deuda histórica y subsidie al campo. La Nueva Agricultura ofrece el hábitat que el ser humano, en cuanto tal, necesita, ya viva en zonas rurales, ya viva en zonas urbanas. Es un bien universal y, como tal, es merecedora de los beneficios de la solidaridad social en los espacios mundiales.

NOTAS

¹ Una primera exposición de este tema, fue objeto de mi Lección especial (conferenciante europeo invitado) en el Pleno del IV Congreso Internacional de Derecho Rural y de los Recursos Naturales (Universidad del Museo Social Argentino, Buenos Aires, 23-26 agosto 1998). Tuve el honor de co-presidir la V Comisión: Trabajo Rural y Globalización, participando con los ilustres y queridos colegas argentinos. Dr. PODETTI, H. (Buenos Aires) y LIVELLARA, C. (Mendoza).

² A las normas del Estado hay que añadir en la respectiva Comunidad Autónoma las que ésta haya podido dictar; por ejemplo, en Galicia el D. 82/1996, de 29 febrero (DO Galicia, 12 marzo 1996) dictado en desarrollo aplicativo del RD 1695/1995; y la Orden de la Consellería de Agricultura del 23 abril 1990 (DO Galicia, 6 mayo) en relación con el citado Decreto autonómico 82/1996.

³ En el caso de Galicia, la remisión se hace a la OM de la Consellería de Agricultura, de 4 marzo 1997, art. 4.

⁴ En Asturias funciona un Banco de Tierras, según Ley 4/1989, de 21 julio, sobre Ordenación Agraria y Desarrollo Rural. Hay experiencias similares en Castilla-León y Aragón. Para Galicia, el informe interno de la Consellería de Agricultura, de fecha 24 abril 1998. Dejo constancia de la colaboración que he obtenido en esta última Comunidad Autónoma, de los Sres. González Domínguez, Javier y Acción, José Luis, tan competentes como cordiales.

⁵ El RD 1695/1995, en su art. 2 completa su lista de definiciones con las siguientes:

"6. Unidad de Dimensión Europea (UDE): es la equivalente a 199.200 pesetas de margen bruto estándar de acuerdo con lo previsto en la Decisión 90/36/CEE de la Comisión, de 16 enero (LCEur 1990, 43). El número de UDEs de cada explotación se obtendrá dividiendo el margen bruto estándar aplicable a cada Comunidad Autónoma y a las actividades productivas agrarias será el determinado en el anexo I del presente RD.

⁶ Los cambios a dólares (pesos argentinos) está hecha según la cotización de agosto-1998; tiene, pues, un valor indicativo.

⁷ Hay normas especiales para el productor de leche, para el que la ayuda podrá alcanzar la suma de 900.000 pesetas.

⁸ Una vez más la experiencia de Galicia es significativa. En el estudio que se indica en el Anexo constan los siguientes datos:

A) Aplicación del Programa de jubilación anticipada: en los términos del Censo Agrario de 1989 se fijó el techo teórico en 50.000 Explotaciones, ya que había 51.977 titulares con edades comprendidas entre 60 y 65 años; pero el techo verosímil o probable se fijó, con gran prudencia, en 30.000 afectados, asignando 6.000 por cada decreciendo a 4.000 anuales en el horizonte 2000.

B) En el mismo Informe se determina el grado de conocimiento del Programa de jubilación anticipada, con los datos significativos siguientes:

(pregunta 1: ¿ha oído hablar del Programa de prejubilación?; respuesta: sí, mucho (9,9%); sí, algo (45,5%); no, nada (44,6%);

Pregunta 2: ¿conoce las condiciones del Programa?; respuesta: sí, bien (3,6%); sí, algo (23,7%); no, nada (72,7%).

C) Otros datos: a menor tamaño de la explotación, el conocimiento es también menor (las explotaciones por menos de 2 HA, 78,1% no tenían ningún conocimiento); correlativamente, a mayor tamaño de la explotación mejor conocimiento (para explotaciones de más de 30 HA, el porcentaje de los totalmente desinformados se reduce al 65,4%).

Ver: CONSELLERIA DE AGRICULTURA. Condiciones socioeconómicas dos titulares de explotaciones agrarias con relación os programas de xubilación anticipada (informe

fotocopiado; sin fecha, con datos hasta 1990).

Según informe interno (junio, 1996) el dato administrativo revela una evolución creciente de año en año, en términos progresivos dentro del número limitado de cada año; a saber:

A) Al amparo del RD 1178/89: el número de expedientes aprobados fue de 2, en 1990; 71, en 1991; 53, en 1992 y 45, en 1993.

B) Al amparo del RD 477/93: el número de expedientes aprobados fue de 24, en 1994 y 24, en 1995.

C) Al amparo del RD 1695/1995: el número de expedientes aprobados fue de 117, en 1996 y 427, en 1997.

LA COMERCIALIZACIÓN DE LOS PRODUCTOS DEL INVERNADERO: LA ESPECIAL CONTRATACIÓN EN LAS ALHONDIGAS

Es sabido que el art. 38 del Tratado de Roma dice que la política agrícola común abarcará la producción y el comercio de los productos agrarios. Después del reto de la globalización y de la liberación de los mercados internacionales en 1994¹, se hace importante que nos ocupemos de la comercialización. Una de las formas peculiares de comercializar los productos agrarios, como contrato atípico, es la que se lleva a cabo en las alhondigas de Almería.

I) LA REALIDAD RECIENTE DE LA IMPORTANCIA DE LA COMERCIALIZACIÓN DE LOS PRODUCTOS DE INVERNADERO

Tengo que recordar brevemente que gracias a este sector hortofrutícola, de los invernaderos, exporta Almería un 310% más de lo que importa, con destino a los mercados europeos, donde Alemania, Francia, Holanda o el Reino Unido son sus principales clientes.

Recordemos también que los datos de la Dirección General de Comercio, D.G. de Aduanas e I. de Comercio Exterior, publicados en enero de 1997, entre Enero y Octubre de 1996 la exportación hortofrutícola almeriense alcanzó la cifra de 108.663 millones de pesetas, con un volumen exportado de más de un millón de toneladas, 1.013.019.000 kgs. En 1992 la facturación había sido de 51.147 millones de pesetas; en 1993, fue de 68.010 millones de pesetas; en el 94 de 74.814 millones de pesetas, y en el 95 de 91.984 millones de pesetas. Por tanto el incremento en el volumen de facturación de las exportaciones hortofrutícolas con respecto a 1995 fue superior al 15 %. En este sector la balanza comercial almeriense se cierra de Enero a Noviembre de 1996 con un superávit de 91.239 millones de pesetas, ya que importó 33.741 millones de pesetas y en cambio exportó 124.980 millones de pesetas. (El superávit en 1995 había sido de 71.685 millones de pesetas). Otros datos más recientes, de la Memoria de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía para todo el año 1996 publican una Producción Final Agraria de 2.173.431 Tm. de hortalizas, por valor en origen de 175.559 millones de pesetas, con una diferencia en más sobre 1995 del 30,4 %.

Solo en tomate se han producido, durante 1996, 603.485 toneladas por un importe de 50.089 millones de pesetas, o sea 14.867 millones de pesetas más que en la anterior campaña².

Estos datos dan idea de la magnitud de la dimensión de la comercialización exterior de las hortalizas tempranas, dado que la producción está prácticamente asegurada. Es fundamental

el papel que desempeñan los mercados en origen, en el aspecto social, porque es donde el agricultor de la zona comercializa su esfuerzo y está en relación con otros agricultores, observando el producto de los demás, calidades y variedades, y comparando precios, saca conclusiones. En el aspecto económico porque sea en Mercados privados, Alhondigas, o públicos, Mercosa, sabe cuanto y cómo cobra la venta del producto, qué garantías le ofrece uno u otro sistema de venta.

En información publicada por toda la prensa local, vg. diario Ideal³, que creo conveniente reproducir en parte, para tener una idea más precisa de la importancia de la comercialización en las alhondigas, cuando ya se había comenzado a realizar las primeras exportaciones de frutas y hortalizas almerienses a los diferentes clientes de todo el mundo, dentro de la campaña 97-98, aún no se habían cerrado las estadísticas de producción y exportación de la campaña 1996-1997, que algunos colectivos siguen elaborando. La agricultura intensiva de los invernaderos de Almería exportó durante la campaña pasada más de mil millones de kilos de frutas y hortalizas, y un total de 928.698 Kilos subastaron las alhondigas almerienses durante la campaña de 1996-1997, según informe elaborado por el Servicio Oficial de Inspección, Vigilancia y Regulación de las Exportaciones, (SOIVRE), que en seguida desmenuzaremos, y según el Boletín de Asistencia Técnica e Información, de estas cifras, difíciles de imaginar, casi 303 millones de frutas y hortalizas se comercializaron en el mercado interior. Según estos datos el producto más subastado fue el pimiento con cifra superior a los 266 millones de kilos, seguido del tomate, -a pesar del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el reino de Marruecos-, y del pepino variedad Almería, con 225,7 y 135 millones de kilos respectivamente.

Por lo que respecta al capítulo de exportaciones, solo los operadores exceptuados, (aquellos que no están obligados a pasar controles en aduana, que son la mayoría de los que trabajan en la provincia), enviaron a los mercados mundiales más de mil millones de Kilos (exactamente 1.018.929.000 de kilos) de frutas y hortalizas. A la Unión Europea se exportaron 954,7 millones de Kilos, que consumieron nuestros socios comunitarios, mientras que 64 millones fueron a terceros países, (es decir los que no pertenecen a la Unión Europea) entre ellos Estados Unidos, que ha pasado de medio millón de kilos a más de cuatro millones en tres campañas⁴.

Solo con referencia al tomate exportado, 194 millones de kilos terminaron en los mercados de los países de la Unión

Europea, y el resto a terceros países. El pimiento supera los 199 millones de kilos exportados, de los que en la Unión Europea se vendieron 188.791.000 kilos, y el resto de 10,6 millones se comercializaron en terceros países. Del pepino Almería se exportaron 192 millones de kilos, de los que 180 millones fueron a la Unión Europea, y casi 12 millones a terceros países. De sandías se exportaron 129 millones de kilos. Los mejores mercados son primero el alemán, (318 millones de kilos), luego el francés (229 millones de kilos) y el holandés con 142,2 millones de kilos recibidos. Otros datos de interés serían que en Suiza se vendieron 24, 6 millones de kilos, y en Canadá 1,7 millones de kilos.

Si concretamos la información de lo comercializado en las alhondigas, en la campaña 1996-1997, las alhondigas de Almería subastaron como hemos dicho en esa campaña 928,7 millones de kilos de productos, cuyo desglose sería el siguiente:

De pimiento se subastaron 266 millones de kilos, entre los que destaca la variedad "clovis rojo", que alcanzó los 79 millones de kilos. Al pimiento le sigue el tomate, con 225.749.000 kilos, llevándose la palma el de larga vida, con 111 millones de kilos subastados. Por lo que respecta al pepino el total subastado superó los 135 millones de kilos de los que algo más de 100 millones de kilos eran de la variedad Almería.

Muy por debajo se encuentra el melón, con casi 97 millones de kilos subastados (30 millones de variedad galia) y el calabacín con algo más de 87 millones de kilos (87.647.000). De sandía se subastaron 48,7 millones de kilos (más de 47 millones con semillas); 44,3 millones de judía verde; 23,5 millones de kilos de berenjena y 10.000 kilos de col china y una tonelada de lechuga.

Por tanto, en este momento, una de las cosas que más puede preocupar al productor en invernadero, y al exportador, es saber hasta dónde se puede crecer, cual es el techo de la producción, y cual el del consumo, interior y exterior. Año tras año las cifras, mareantes, se incrementan sensiblemente, y la duda es saber si el mercado podrá absorber toda la oferta que se genera en los invernaderos, porque a veces se produce tomate en exceso, por ejemplo, y la producción de berenjena se queda corta. El futuro del sector exige cada vez más una racionalizada producción.

II) LA ACTIVIDAD DE LA COMERCIALIZACIÓN

El problema pues que habría que tratar ahora es responder a algunas preguntas, tales como de qué manera se forman los precios en esta agricultura, quién los vigila, o cómo se garantiza el cobro al agricultor, si es que se puede garantizar, qué vinculación legal y económica se da entre agricultores y compradores en el seno de las subastas, hasta qué punto hay estabilidad o no en el mercado. Y hasta qué punto el agricultor puede o debe ir por libre en la producción y venta del producto, o debe estar asociado o mediatizado por condicionantes o actuaciones estatales o propias de la Unión Europea.

Tenemos que recordar que si según la Primera Conclusión del I Congreso Europeo de Derecho Agrario de Almería, de Abril de 1994: "La Explotación Agraria en Invernadero...", representa, hoy por hoy, una forma de agricultura eficiente y altamente competitiva de algunos productos, superadora de otros sistemas más arcaicos, o de subsistencia, pero cuya regulación legal no está todavía suficientemente perfilada", en la primera Conclusión del II Congreso Europeo y I Iberoamericano de Derecho Agrario, también de El Ejido, de Abril de 1997, "la comercialización de productos hortícolas en alhondigas, son una forma eficiente de comercialización al servicio de los empresarios de invernadero, que merece el apoyo de la Administración para su adecuado funcionamiento en el futuro". Y la Segunda Conclusión decía que "La Unión Europea tiende a integrar el régimen de los empresarios personales y las empresas de capital en el ámbito de la agricultura, de manera que nuestras Administraciones Públicas deben evitar cualquier traba a la Constitución de Organizaciones de Productores de Frutas y Hortalizas por empresas comercializadoras".

Así, sabemos que no hay ya en este Campo de Dalías una producción de autoconsumo, ni se trata de una agricultura de subsistencia, porque hoy el producto almeriense, básicamente las hortalizas de primor, se venden mejor cuanto más adelantada está su producción pero también su forma de presentar el producto, lo que técnicamente se llama tipificar y "normalizar" el mismo, esto es tener en cuenta su presentación, peso, color, calibre, etc. que satisfaga la demanda. En breve tiempo todos los productos que salgan de la alhondiga estarán normalizados.

Como dice Serrano⁵, los invernaderos se desenvuelven en tres ámbitos distintos: abasteciendo en pleno invierno, a España y Europa, de hortalizas propias de verano y flor cortada; abasteciendo en cualquier época del año a los grandes núcleos de población, radicando las instalaciones en los cinturones de las grandes ciudades; y suministrando hortalizas fuera de época a poblaciones localizadas alrededor de comarcas tradicionalmente especializadas en el cultivo hortofrutícola.

Nuestra zona está básicamente comprendida en el primer apartado. Y Borjabad⁶ recuerda que en todos los supuestos se trata de poner el producto en el mercado, fundamentalmente en distinta época de la que le es natural, cultivándolo con la mayor rapidez posible, pues su principal característica, es decir, su extemporaneidad, y consecuentemente la falta de competencia, los sitúa en posición privilegiada.

Nuestra actual agricultura del Poniente almeriense no se incardina tanto en un mercado de la agricultura, cuanto en una agricultura para el mercado. La producción se programa y concibe en gran medida para ser exportada, y se exporta básicamente al Mercado Común, hoy Unión Europea, y las normas comunitarias sobre agricultura son las más numerosas, sea sobre créditos, ayudas, restricciones, primas, subvenciones, organizaciones de productores, etc. de manera que hoy el problema, como ha destacado Ballarín⁷, no es ya producir sino disciplinar la producción, el mercado. Creo que tal vez podría decirse disciplinarse ante el mercado. Porque la salida del producto exige cada vez más una técnica prospectiva del mercado, en técnica mercantil, con denominaciones de origen, con controles rigurosos de calidades y de aplicación de normas, con normalización exigible en todas las fases de comercialización desde la región de producción, eliminando productos cuya calidad no sea satisfactoria, y en cuyo etiquetado conste el origen del producto hasta el comercio al menor, con regularización de los precios, con campañas de propaganda, que minimicen los riesgos y la responsabilidad. Soldevilla y Villar⁸ también cree que el invernadero es una fábrica de materias vegetales (principalmente hortalizas). Y lo que se fabrica se programa de un determinado modo.

Hoy la normativa europea (Reglamento CE 2200/96 del Consejo), en general, exige que se clasifiquen los productos de acuerdo con normas comunes y "obligatorias" aplicadas a las hortalizas comercializadas dentro de la Comunidad, y la normalización solo puede surtir efecto si se aplica en todas las fases de comercialización desde la región de producción.

Ello lleva a la conveniencia en perspectiva de futuro, si no necesidad, a nuestro juicio, de constituir OPFH en las subastas y aplicar normas de calidad en los mercados de origen, aplicando criterios de normalización.

III) EL SISTEMA DE ALHONDIGAS

En este marco que hemos solo presentado, la agricultura de Almería ha contado como factor importante de su desarrollo comercial con unas lonjas de contratación del producto, denominadas alhondigas, vocablo de indudable origen árabe. La alhondiga almeriense es un centro de contratación de productos hortofrutícolas, para su expedición y venta, dentro o fuera de la zona, que ha tenido parentesco en el sureste español con entidades similares en Granada a primeros siglo, en Murcia o Málaga. Y puede concebirse como nave o centro de contratación donde se juntan los agricultores para vender sus productos y los compradores de los mismos, en régimen de subasta, no de contrato directo entre productor y comprador, con la particularidad de que en esta subasta la puja es a la baja,

y en la que el titular de la alhóndiga percibe una comisión a cambio del servicio que presta a ambas partes, vendedora y compradora. Se fomenta que se concentre la oferta y la demanda y que el producto esté presentado en forma homogénea, la realización en origen de la normalización, la información suficiente para la formación de los precios y su transparencia, publicidad de los mismos, y se garantiza el cobro inmediato de la mercancía al agricultor, lo que favorece la estabilidad de su renta agraria.

No existe un régimen legal escrito sobre el funcionamiento de estos mercados en origen, aunque sí puede existir estatutario, ya que el mismo se confía a los usos y costumbres del lugar, por ejemplo la descarga del género, la misma forma de subastar, o la colocación posterior en muelle de carga, con la certeza y seguridad jurídica que tales usos imponen a las partes contratantes, y pudiendo generar también problemas que iremos viendo a lo largo de esta breve exposición. En todo caso los contratos se perfeccionan por acuerdo entre las partes, dado el sistema consensual de nuestro derecho, y en consecuencia el agricultor que lleva su producto a vender, cuando se vende en subasta, queda vinculado legal y económicamente con el comprador, es venta firme, aunque uno y otro puedan estar representados por terceros, comisionistas, apoderados a tal fin.

Todo ello introduce un factor extraño en la comercialización del producto, ya que la venta que el agricultor hace de su producto en principio debe considerarse civil. Lo vemos, porque el Código de Comercio, literalmente, en su art. 326, así lo determina, al excluir su mercantilidad. Ya nos pronunciamos en otros momentos sobre la trascendencia de la agrariedad de la producción. La agrariedad de la producción en manera alguna elimina la mercantilidad de la venta. Examinaremos ahora la cuestión desde el punto de vista de la comercialización, porque la alhóndiga suele estar constituida en forma de sociedad anónima, o ser una sección de una Entidad mercantil titular, lo que ya determinaría, per se, su carácter mercantil, y la compra que hace el adquirente del producto es precisamente a través de ese comerciante, titular, y compra no para su consumo, sino para revender o a otros mayoristas o a minoristas, no al menudeo, con lo cual la venta es mercantil en todo caso, y ya vemos que de momento la legislación puede reclinarse en su maquinaria interpretativa, porque hay varios focos de interés en el acto de la intermediación y conclusión del contrato, que por su estructura presenta un prisma de varias facetas que iremos viendo, con obligaciones mutuas en contratos de comisión, de depósito, de venta, de transporte o de seguros, ya que a su vez la alhóndiga que actúa en principio solo como intermediaria comisionista, también puede aparecer como adquirente y prestadora de servicios tales como etiquetado, de clasificación o de envasado y normalización, almacenamiento o conservación frigorífica, es decir realizando tareas de la I gamma. Ya veremos si lo hace por cuenta ajena y en nombre propio en representación indirecta o por cuenta y nombre ajeno en representación directa, con mandato o sin él, y entre quienes surgen y cómo ese cúmulo de relaciones jurídicas y riesgos.

En Almería funcionan del orden de veinte alhóndigas que prestan y han prestado, sin duda alguna, un magnífico servicio al agricultor y a la economía de la zona. Como recuerda Rivera Menéndez⁹ como la actividad económica de la provincia gira en torno en gran parte alrededor de la agricultura del Campo de Dalías, de las 40 mayores empresas de la provincia, 22 se encuentran en el Poniente, y 17 se dedican a la comercialización de productos agrícolas y recuerda que desde finales de los setenta comienzan a constituirse asociaciones de productores para la comercialización, Cooperativas y SAT, y los alhondiguistas comienzan a crear empresas exportadoras, - porque los comerciantes levantinos compraban productos en las alhóndigas y después los exportaban desde sus almacenes, sobre todo en Murcia y Valencia¹⁰.

Hace veinticinco años faltaba estructura comercial al servicio del agricultor, que empezaba a producir en cantidades crecientes; el desarrollo del invernadero y su capacidad productiva excedían la capacidad de consumo del mercado

interior, y entonces se generaba el fenómeno de que esos comerciantes de otras zonas viniesen a Almería, acaparasen la producción, y en consecuencia pudieran distorsionar y manejar los precios. Evidentemente el beneficiado no era el agricultor, sometido además a costosas obras de infraestructura, nuevas técnicas, y amortizaciones de un capital que comenzaba a manejar en canales financieros que fueron transformando su mentalidad. El agricultor almeriense se convirtió casi a la fuerza así de labrador en verdadero empresario. No producía ya para subsistir, sino para exportar, ese fue el cambio mental operado, y su trabajo y su resultado tenía un claro ánimo de lucro. No es en absoluto significativa la venta directa del agricultor al consumidor para sus necesidades personales.

Como ha dicho Borjabad¹¹ el invernadero se define como una verdadera empresa al constituirse como una organización de capital y trabajo destinado a la producción para el mercado, y al hombre que asume la titularidad de tal empresa, se le puede dar la categoría jurídica de empresario.

La producción agraria aquí, en la zona, es solo instrumento para la ejecución de una actividad económica. Y el intervencionismo estatal o supraestatal, normativo y controlador, aunque solo sea por el aspecto exportador, refuerza su aspecto institucional. Por tanto solo una ficción del legislador mercantil puede enmascarar la realidad de que el agricultor individual titular de invernadero es empresario, con una organización de capital y de trabajo destinado a la producción para el mercado. No son ociosas estas consideraciones por lo que luego se dirá, al tratar de las distintas relaciones jurídicas que concurren entre las partes. Y si ha habido varios factores básicos para el desarrollo de Almería, uno de los pilares fueron las alhóndigas, como sistema de comercialización¹².

Se discuta o no la agrariedad y la industrialidad de la producción, que para mí no ofrece dudas, lo cierto es que el agricultor vende gran parte de su producción a través de las alhóndigas y estas intermedian en la comercialización de más del 50% de la producción final agraria de hortalizas de la zona. Esto, económica y sociológicamente dará idea de su importancia.

Su origen pues fue claramente comercial. Alguno o algunos agricultores construyeron naves para llevar allí sus productos concurrendo con otros, y con posibles compradores que pujaran por tales productos. El titular del mercado arriesgaba su patrimonio y de alguna manera su seriedad garantizaba las transacciones de compraventa efectuadas. De alguna manera la existencia de la alhóndiga también recondujo la anarquía vendedora, las variedades producidas, o la deficiente práctica del cultivo, al contrastarse de inmediato unos productos y otros en un centro de venta y ver su resultado.

La cuestión pues de la agrariedad no excluyó la mercantilidad final del proceso productivo.

IV) FUNCIONAMIENTO DE LAS ALHONDIGAS

La ventaja clara que el agricultor recibe al llevar sus productos a las alhóndigas es que los titulares de las alhóndigas responden inmediatamente del pago del producto, a diferencia de las agrupaciones anteriores, que pueden retrasar el pago al agricultor de un mes a dos meses. Es decir, subastado el producto, y adjudicado, la alhóndiga abona desde luego al agricultor el precio obtenido en la subasta, aunque a su vez la alhóndiga no haya aún cobrado del comprador el precio de la adjudicación, porque su comisión es de garantía.

La factura entre agricultor y alhóndiga se produce pues inmediatamente o por semana según se haya pactado, deduciendo la alhóndiga un tanto por ciento para sí como comisión de subasta. Hay además una tarifa por descarga de mercancía y otra en su caso por uso de envases de campo. Paralelamente hay otra factura entre alhóndiga y cliente comprador, con una tarificación variable en función del tipo de envasado. Por lo tanto estamos ante dos transacciones comerciales distintas, y una sola operación de venta, sin que haya relación directa entre el agricultor que produce y el comprador que adquiere, y sin que a su vez haya habido relación de compra entre agricultor productor y la alhóndiga, que de momento ha sido solo depositaria del producto para

encargarse de su venta en pública subasta a la baja. Es la alhóndiga la que recibe las pujas y la que adjudica. Por tanto hay una relación jurídica compleja, que en seguida veremos.

Cuando el agricultor lleva sus productos a la alhóndiga, para ser subastados, en unión de otros productos de otros agricultores, debe envasar en el invernadero y llevar el producto en envases no defectuosos, que no lo deterioren, no ocultando género de mala calidad en el fondo del envase - no "carear" - que no permita identificar la calidad, ni entregar el producto sin el suficiente grado de madurez, ni podrá efectuar transacciones con compradores, una vez que el producto entra en la alhóndiga, sin pasar por el circuito de subasta. El producto envasado debe ser lo más homogéneo posible, para que se pueda subastar en partidas perfectamente identificables. La Alhóndiga pone a disposición de los agricultores productores los envases solicitados que luego deben ser devueltos en las mismas condiciones, sin desperfectos.

El agricultor vendedor a la hora de depositar el producto pasa por báscula, lo pesa y recibe los albaranes de báscula de cada producto, que determinan el tipo de producto, variedad, bultos y kilos, porque luego ese código del albarán de entrada, una vez que finaliza la subasta servirá para poner el precio obtenido y su valoración en pesetas y facturar. (Se incluye el 4%13 de IVA, y se retiene al agricultor el 2% del I.R.P.F. Se emite el cheque para el cobro por el agricultor, y esto se hace diariamente). Es natural que los productos comercializados en origen se expongan para la subasta en su grado justo de madurez, para que la cotización en el mercado sea la máxima posible. Una vez dentro del recinto del mercado no se permiten transacciones particulares al margen del circuito de subasta salvo que el dueño productor decida cruzar la partida si no acepta el precio subastado.

Caso distinto es que un cliente comprador acuda al recinto mismo de la subasta, por ejemplo a última hora de la tarde y necesitando una determinada partida de un producto para completar un pedido, de mutuo acuerdo con el agricultor que en ese momento deposita la mercancía para la subasta, decidan convenir un precio que estará en función de los precios cotizados en la subasta de la mañana siguiente, como por ejemplo fijar el precio del segundo corte de la subasta del día siguiente.

Igualmente la alhóndiga puede autorizar la venta de una partida en las condiciones expuestas siendo su precio siempre y en este caso el del primer corte de la subasta del día siguiente.

Cuando se ha producido la subasta y se factura al comprador se le carga el IVA, esto es, ese 4,5% de la facturación anterior se repercute. Una vez seleccionadas las partidas que pretende comprar al precio pujado en la subasta, se toma nota del precio y partidas seleccionadas y se confecciona un listín que incluye precio, producto, variedad, código, albarán, código del agricultor, bultos y kilos. Con todo ello se confecciona la factura al comprador.

Entre los compradores de producto en subasta hay desde minoristas a mayoristas, asentadores u operadores de otros mercados y regiones, exportadores, Cooperativas o OPFH que necesitan completar producciones como propias, para completar cupos preestablecidos.

El comprador una vez que ha pujado por una partida o varias, tanto en cantidad de kilos como de precio no podrá retrotraerse de tal decisión, salvo lo que luego diremos, y ajustándose lo máximo posible a los kilos solicitados. El comprador debe cuidar los envases y devolverlos y una vez que la mercancía ha sido adjudicada en la subasta no puede ser objeto de devolución, aunque no haya salido del recinto del centro de contratación, siendo costumbre que las empresas de conserva mantengan la mercancía adjudicada hasta varios días en los almacenes de subasta.

De momento, pues, al depositarse el producto en la alhóndiga, para su venta y correspondiente comisión, dado que no hay normativa específica al respecto, hay que recurrir a los conceptos jurídicos generales y aplicarlos en concreto a este tipo de transacciones, para ver el alcance y contenido de las respectivas obligaciones. Es lo que intentaremos ver ahora.

V) LOS CONTRATOS

Es sabido que los contratos mercantiles se diferencian de los civiles por la presencia de un comerciante en una de sus partes, o porque su fin es el comercio, o por el carácter mercantil del objeto sobre que recaen¹⁴. Hay pues un tráfico económico profesional, que no se da en los contratos civiles¹⁵. Pero no se puede olvidar que el art. 50 del Código de Comercio se remite a los arts. 1254 y ss. del Código Civil, al señalar que los contratos mercantiles, en todo lo relativo a sus requisitos, modificaciones, excepciones, interpretación y extinción y a la capacidad de los contratantes se regirán, en todo lo que no se halle expresamente establecido en este Código o en leyes especiales, por las reglas del Derecho común. Sea pues cualquiera la idea que se tenga sobre la futura unificación del derecho de obligaciones, como se puso de manifiesto en el Congreso de Zaragoza de 1993 al que en otro capítulo hicimos referencia, por ahora tenemos que partir de que en todo lo referente a la naturaleza, efectos, clases, y extinción de obligaciones, son aplicables las normas de los arts. 1094 y ss. del Código Civil, aunque con algunas reglas especiales. Si cuando el art. 51 del Código de Comercio se refiere a la libertad de forma, luego se exigen formas específicas para ciertos contratos, ello tiene función instrumental dirigida a la prueba del contrato más que a su existencia.

En aras de esas especialidades, por ser la hortaliza de primor producto que por su propia naturaleza debe consumirse en fresco, y es perecedero, el contrato entre partes debe ser cumplido inmediatamente. Por tanto sería impensable de conformidad con el art. 61 del Código de Comercio, que los Tribunales concediesen al deudor plazo de gracia o cortesía para el cumplimiento de sus obligaciones, principio contrario al de los arts. 1124.3 o 1128 del Código Civil.

Cuando el agricultor lleva su producto a la alhóndiga para ser vendido, y salvo pacto en contra, quiere cobrar de inmediato, desde luego, conforme al art. 1.113 del Código Civil, como obligación pura y al contado. Así la paga la alhóndiga y ese es el uso y costumbre. Sin embargo en su relación con el comprador la alhóndiga también salvo pacto en contra puede operar de dos formas: o exigir también el pago al contado, o por aplicación del art. 62 del C. de Com. aplazar el cobro, siendo exigible a los diez días de contraída. Esto es explicable por la influencia del crédito en las relaciones mercantiles.

En cuestión de mora, la interpelación del acreedor es constitutiva de ella y de la obligación de indemnizar (art. 1.101 del C. Civil), pero creemos que en estos contratos sería más aplicable el principio de mora automática o por incumplimiento de plazo cuando el deudor desatiende su obligación, dies interpellat pro homine, del art. 63 del C. de Com. La interpelación se sustituye por el vencimiento. De tal modo que puede pensarse que si el agricultor lleva su producto a la alhóndiga con ánimo de cobrar desde luego, la mora mercantil se produce en su favor como acreedor, tanto si el retraso es jurídicamente imputable al titular de la alhóndiga como si no lo es por no haber a su vez cobrado éste del comprador. Y no es concebible que la posterior falta de pago, dado lo perecedero del producto, pueda generar efecto resolutorio inmediato. En todo caso las alhóndigas se aseguran contratando su propia póliza con las compañías de seguros de crédito y caución si llega el caso de tener que pleitear con clientes compradores morosos.

En materia de interpretación del contrato, si bien hay dos grupos de normas, las civiles, de los arts. 1.281 y ss. del C. Civil, siempre aplicables como norma supletoria, y las mercantiles (art. 57 del Código de Comercio). La prelación normativa debe decantarse en favor de éstas (art. 50 del C. de Com.) de tal manera que si no se resuelven las dudas suscitadas se debe decidir la cuestión a favor del deudor (principio favor debitoris instaurado por el art. 59 del Código de Comercio) a diferencia de lo que al respecto establece el art. 1.289 del C. Civil, que resuelve las dudas en favor de la mayor reciprocidad de intereses. Pero en todo caso la Sentencia de 2 de julio de 1973, recuerda que después de la ley mercantil debe acudir a los usos antes que al derecho común para la interpretación de los contratos mercantiles. Además toda interpretación debe estar regida por el principio de cumplimiento de buena fe, teniendo

en cuenta el valor que las palabras o términos empleados tienen en el sector del tráfico profesional en el que el contrato se estipula. Tanto los usos como la buena fe son básicas en esta actividad. Por eso no parece admisible que cuando el comprador tiene a la vista el producto antes de pujar por él en la subasta, y puede inspeccionarlo y es profesional de la materia, alegue luego para demorar el pago o eludirlo, no ser lo adquirido de la calidad esperada. La buena fe debe operar aquí en favor de la alhóndiga. Pero el problema pone de relieve la conveniencia de la normalización ya en origen y no solo en destino.

También en materia de prescripción (arts. 942-954) hay en el Código de Comercio plazos más cortos que los de la prescripción civil, pero el 944 no es coincidente con el art. 1973 Código Civil al omitir toda referencia a la reclamación extrajudicial.

VI) LA COMISION

El alhondigista, como persona física, o la alhóndiga, como persona jurídica que opera bajo la forma de sociedad anónima, es un sujeto, empresario, que profesionalmente se dedica a estipular contratos o promoverlos, por cuenta ajena, para comercializar las hortalizas de los agricultores de la zona, prestando determinados servicios añadidos o no.

La alhóndiga actúa en interés de su comitente, aunque su propio interés está en juego desde el momento en que su retribución es del 9% del precio de adjudicación, que cobra al comitente o agricultor. Es comisión esencialmente retribuida (art. 277 Código de Comercio). Por tanto se trata de un negocio de intermediación y ejecución, en comisión de compraventa, que en su conjunto es para la realización de operaciones masivas, auxiliándose de una compleja infraestructura en medios materiales, técnicos y humanos, (naves, maquinarias, sistemas informáticos, telex, operarios, etc).

Como contrato consensual no está sometido a ningún requisito formal, y conforme al C. de Com. es un mandato (art. 244) o contrato por el cual se obliga una persona a prestar algún servicio o hacer alguna cosa por cuenta o encargo de otra, como lo define el art. 1.709 del C. Civil. El encargo tiene por objeto la realización de un acto de comercio, esto es la venta del producto en pública subasta para la ulterior reventa por el adquirente (criterio objetivo). Normalmente serán siempre comerciantes el comisionista y el adquirente en subasta (criterio subjetivo), pero con las reservas antes dichas en cuanto a considerar o no al agricultor en todo caso empresario agrario, si no ya comerciante, desde luego el comisionista se dedica profesionalmente a recibir y ejecutar encargos por cuenta de su cliente empresario agrario, que puede serlo individual o colectivo, esto es persona jurídica. La comisión por tanto es mercantil, y la venta que se efectúa en su ejecución, también necesariamente lo es.

Hay pues tres partes interesadas, el empresario agrario, el comisionista, y el adquirente, que a veces también es comisionista, a su vez, del verdadero adquirente, asentador que reside fuera, o incluso en el extranjero. Por supuesto este asentador también es comerciante.

Ejecutada la subasta de la partida de género depositado, se ha cumplimentado el encargo, y en principio el contrato de comisión se extingue. De manera que la duración del contrato es instantánea, no duradera, sin perjuicio de que en algún caso se pueda establecer un contrato de agencia, para suministro temporal, de tracto sucesivo, entre la alhóndiga y un adquirente determinado. Ya hemos dicho que la actividad del alhondiguista es remunerada, consistiendo en un 9% del precio alcanzado, que paga el empresario agricultor.

Al ejecutar el encargo, esto es, al subastar, la alhóndiga puede actuar en teoría, de dos formas distintas:

En nombre del comitente, del agricultor, con poder de representación, en cuyo caso las relaciones y los efectos del negocio de ejecución (la venta en subasta) se producirán entre el comitente y la persona o personas que contrataron con la alhóndiga (art. 247 del Código de Comercio).

En nombre propio, o sea ocultando el nombre de su comitente (representación indirecta, del art. 1.717 del C. Civil)

en cuyo caso la alhóndiga quedará obligada con el tercero de un modo directo, como si el negocio fuese propio, si bien deberá trasladar los efectos o resultados de la subasta, o sea el precio obtenido, a su comitente (art. 246 del Código de Comercio). En realidad el comprador compra por partidas, al margen de quién sea el dueño de la misma, y en todo caso creemos que no hay dos transmisiones sucesivas, sino que hay solo una única transmisión de propiedad del agricultor comitente al tercero adquirente, puesto que el comisionista -la alhóndiga- no adquiere propiedad, aunque sí tiene por el encargo un poder de disposición expreso que legitima la transmisión directa al tercero adquirente.

Pues bien, cuando se está subastando el género, hay un proceso que se divide en tres fases. Tirones, cortes y tiempo de "sacar género" en el argot local.

"Tirón" es el espacio de tiempo en que se está subastando.

"Corte", se refiere a cada uno de los precios a los que cotiza un producto determinado, y normalmente un tirón está compuesto de varios cortes o precios de un mismo producto.

"Sacar géneros" es una operación en la que se concede un pequeño tiempo para contrastar la calidad seleccionando las partidas compradas para ajustarse a los kilos comprometidos a un corte o precio.

En las subastas a la baja, se comienza en un primer tirón por un precio de cotización muy por encima del primer precio del mercado del día anterior, que el jefe de ventas o factor subastador anuncia para la partida, que previamente se ha tenido expuesta en la nave, debidamente apilada, envasada o normalizada en su caso, identificada en definitiva, para que los posibles compradores puedan haberla examinado y pujar con conocimiento de causa. Se comienza pues con ese precio entendido, digamos cien pesetas kilo, de la partida tal, y se va bajando, 99, 98, 97, 96, 95 etc, hasta que un primer comprador entre los presentes pulsa su botón electrónico a un determinado precio, y manifiesta al subastador los kilos que va a sacar aproximadamente y la variedad. A ese primer precio se le llama primer corte. Si el adjudicatario adquiere la totalidad de la partida, no hay más subasta de la misma. Una misma partida solo se puede adjudicar a un precio, pero no adjudicar a varios clientes en lotes a varios precios. Lo que se suele hacer es que si un cliente ha parado a un precio una partida, y éste necesita menos kilos de los que la partida tiene, se puede adjudicar la partida a varios clientes, pero al mismo precio.

El reloj indicativo del precio sigue bajando y otro comprador pulsa su botón e indica los kilos que va a sacar aproximadamente. En ese momento puede que otro cliente diga que a ese precio también va a sacar determinados kilos, y otro comprador también manifiesta lo mismo. A estos dos últimos compradores se les llama reenganchados, a un determinado corte o precio de un producto. Una vez producidos varios cortes, de todos y cada uno de los distintos productos que hay en la subasta, el subastador indica que el tirón a terminado y es necesario ir a sacar el género. Para tal operación tiene preferencia el comprador que pujó el precio más alto (y los reenganchados, por su turno) y así sucesivamente.

Una vez que los compradores han sacado todo el género que previamente se ha subastado, el subastador indica que se vuelve a la sala de ventas para proceder a un segundo tirón, y así sucesivamente hasta agotar los productos en subasta.

Con lo cual puede ocurrir que un mismo producto -que no partida- de una misma calidad haya tenido ese día más de un único precio, tantos Kilos, a tantas pesetas, y tantos otros kilos a otras tantas -menos- pesetas, y así sucesivamente. Al final se conoce, a efectos estadísticos, para saber cómo anda el mercado, un precio medio del producto.

El proceso de subasta se realiza pues por productos separados, pudiéndose subastar distintas variedades de un mismo producto a la vez, y no se realiza la subasta de varios productos a la vez.

La subasta dispone de una pizarra de dimensiones generosas para la visibilidad de los precios de los distintos productos, en lugar de fácil acceso para vendedores y

compradores. Finalizado el primer tirón y el período de sacar género, se publican las cotizaciones de los distintos productos en ese tirón, en orden de mayor a menor precio. En el segundo tirón sus precios se colocan debajo de los anteriores, y así sucesivamente. Al final figuran todos los precios alcanzados por todos los productos de ese día.

Pues bien: el agricultor no suele estar presente en la subasta, en un servicio que recibe pues ultimado de la alhóndiga. Pero puede ocurrir que el agricultor comitente sí esté presente en la subasta, y es uso en la alhóndiga si ocurre este caso, poder cruzar la partida. "Cruzar" la partida significa que el propietario, y en vista de que el precio alcanzado por su producto no le es ventajoso, puede suspender en ese instante la subasta, o retirar la partida, o dejarla para otro día. Pero ha de ser en ese momento, en uso admitido en la alhóndiga y por la parte compradora, que paralelamente y en contrapartida tiene también el derecho de que efectuado el corte del precio, y examinado el producto, compruebe o vea que no es de la calidad que creía, en cuyo caso puede en ese solo momento renunciar a la adjudicación y dejar la partida al siguiente interesado. Lógicamente entran aquí los usos locales y el juego del principio de la buena fe, porque a la larga los vendedores y compradores se conocen, con lo que se evita el abuso de derecho.

Nótese la diferencia que va entre que el producto esté normalizado o no, ya que en un producto normalizado este último tipo de situación lógicamente no puede darse, pero en otro no normalizado puede haber oscilaciones de calidad, ya que lo que se exhibe, o está a la vista, careado, es de mejor calidad que lo que se oculta y puede dar lugar a equívocos. A mayor escala es lo mismo que ocurre en la venta al menudeo en los mercados de abastos de las ciudades cuando compran las amas de casa y no les sirven exactamente lo que ven.

En toda facturación se hace constar que se trata de venta en origen, y se recuerda que el producto debe normalizarse para venta en destino, según la legislación vigente (Real Decreto 2182/84). De ahí que uno de los servicios que puede prestar la alhóndiga sea precisamente la normalización ya en origen. Tendencia que además se acentúa en el nuevo Reglamento (CE) 2200/96 del Consejo, de 28 de Octubre de 1996, que debe servir en esta materia de guía interpretativa de comercialización.

Entre las condiciones de la compraventa se recuerda además que el envasado y carga de la mercancía es a cargo del comprador, que el transporte también es por cuenta del adquirente, y que en caso de litigio el comprador se somete a la competencia de los Juzgados locales.

Creo que estando presente en la subasta el agricultor propietario, -a efectos de vigilar y conocer in situ e ipso facto el precio alcanzado, y la posibilidad de cruzar el precio-, la alhóndiga actúa de hecho en nombre del comitente, con los efectos del art. 247 del C. de Com.; pero no estando presente el comitente, la alhóndiga actúa en realidad en nombre propio, en verdadera representación indirecta, con lo que queda obligado con el tercero y éste con ella como si el negocio fuese propio, y a los efectos del art. 246 del Código de Comercio.

Más problemático es el caso de que por cualquier circunstancia la partida se quede sin vender, y siendo género perecedero, se deteriore y pierda su valor. En ese caso es obligación de la alhóndiga avisar al comitente, para que la retire, y si éste no lo hiciere, para prevenir la posible reclamación malintencionada de daños y perjuicios, (art. 252) es usual levantar acta notarial al solo efecto de preconstituir en su caso la prueba judicial.

Respecto al contenido del convenio, el contrato de comisión se perfecciona por el consentimiento de las partes, ya que es contrato consensual. Sin embargo en la práctica, lo que ocurre es que el agricultor se limita a llevar su género a la alhóndiga y allí la deposita en espera de turno de subasta, señalándola con su identificación, y a través del albarán de balsa, que acredita el número de kilos y clase de género y calidad.

En este caso ha habido aceptación de la comisión, y queda pendiente la ejecución de la misma, conforme a los usos de la zona. El silencio del comisionista que recibiendo un

encargo no lo acepta ni comunica su rehusa al comitente, le obligaría a reparar a éste los daños y perjuicios que le sobrevengan, sea por su silencio o por la negativa intempestiva (art. 248 del Código de Comercio). Entregar el albarán de balsa es resguardo suficiente de que la comisión ha sido aceptada, ya que supone el ejercicio de una primera gestión para el desempeño del encargo (art. 249 del Código de Comercio) lo que produce el efecto de obligar a la alhóndiga a ejecutar tal encargo y subastar en el turno más inmediato posible.

Para llevar a cabo la subasta, la alhóndiga debe realizar cuantas actividades y servicios sean usualmente necesarios. Por ejemplo, si a ello se ha obligado, a clasificar, envasar en determinada forma, y normalizar el producto, en bolsas de determinado peso, calibre o calidad. Para ello las alhóndigas cuentan con los medios necesarios de cartón y clasificación. Pero está entendido que la alhóndiga no se obliga a obtener un resultado, el cual no depende tanto de su voluntad como de la situación del mercado, aunque sí debe desplegar su actividad normal para la obtención del mismo. En otro caso sería responsable de los daños y perjuicios al agricultor (art. 252 del Código de Comercio en relación con el art. 256.2). Para la exigibilidad de esta diligencia basta el depósito del producto, según se haya pactado, normalizado o no, ya que el depósito opera como provisión de fondos (art. 250).

El carácter intuitus personae de la relación, basada en la confianza, no impide que el encargo de la subasta pública se ejecute por personal dependiente de la alhóndiga (art. 261 del Código de Comercio, en relación con el art. 1721 del Código Civil), como es natural, en ejecución leal y diligente.

Esta diligencia supone que debe defender los intereses del agricultor, por cuya cuenta actúa, y se traduce en acatar y respetar las instrucciones expresas, tales como no subastar su producto por debajo de cierto precio. Circunstancias no previstas en las instrucciones del comitente, si existieren, deberá consultarlas, si es factible, pero en general como ello no será posible, hará lo que le dicte la prudencia cuidando del negocio como propio. El art. 258 del Código de Comercio establece una especie de responsabilidad objetiva para el comisionista que hiciere operaciones a precios o condiciones más onerosas que las corrientes en la plaza a la fecha en que se hicieron, pero dada la naturaleza de estas subastas no creemos fácilmente aplicable este precepto en las alhóndigas, cuyo negocio es precisamente hacer subasta pública, con precios que no dependen de la alhóndiga, sino del mercado, que además es coyuntural y en el que pueden intervenir diversos factores. De ahí que teniendo la alhóndiga la debida diligencia en su quehacer queda exento de toda responsabilidad contractual frente a su comitente agricultor, cualquiera que sean los precios alcanzados en su gestión (art. 254).

Así pues entre las tres clases posibles de comisión, instrucciones imperativas, -precisas y completas-, o instrucciones indicativas, -parciales y en lo demás discrecionales-, o finalmente comisión facultativa cuando se formula el encargo de subasta pero se dejan al arbitrio de la alhóndiga las circunstancias de su ejecución (art. 255.2) es ésta tercera modalidad la usual en las alhóndigas.

Celebrada la subasta, inmediatamente se comunica su resultado al agricultor, (art. 260 del Código de Comercio) y se rinden cuentas, cuentas que deben ser especiales y justificadas por aplicación del art. 263 del Código de Comercio teniendo presente que muchas veces es una rendición anticipada puesto que se paga al agricultor en todo caso aunque la alhóndiga aún no haya recibido el precio de la venta por el adquirente. Esta es una de las grandes ventajas que este sistema tiene para el agricultor, además de la transparencia inmediata de los precios en origen y que en parte explica su éxito. En realidad es una aplicación formal del art. 272 del C. de Com. ya que la comisión opera aquí como comisión de garantía, y en consecuencia corre de cuenta de la alhóndiga el riesgo de la cobranza, quedando obligado a satisfacer al comitente el producto de la venta en los mismos plazos pactados por el comprador.

Para Uriá16 el pacto de garantía no hace desaparecer el contrato de comisión para dar nacimiento a una figura jurídica

distinta. No es una fianza, aunque cumpla una función de garantía, porque la obligación asumida por el comisionista frente al comitente no es accesoria de la del comprador, ya que el comisionista puede obrar en nombre propio, en cuyo caso el comprador no queda obligado con el comitente sino con el propio comisionista [esto es lo más usual] y en cualquier caso no gozará el comisionista -como fiador- de los beneficios de división y excusión. No es tampoco un seguro, aunque tienda a proporcionar seguridad al comitente, porque faltan en ese pacto los elementos característicos de ese contrato. Es sencillamente un pacto contractual que se yuxtapone a la comisión, ampliando el sistema normal de responsabilidad del comisionista. Además éste es el uso.

La alhóndiga responde de la conservación de las mercaderías que está en su poder por cuenta ajena, cesando esta responsabilidad cuando la destrucción o menoscabo sean debidos a casos fortuitos, fuerza mayor, transcurso del tiempo o vicio propio de la cosa, (art. 266 del C. de Com.). Siendo el producto perecedero la diligencia en la subasta es básica.

El art. 267 del C. de Com. prohíbe, en principio, la autoentrada del comisionista en el negocio, esto es, no comprar la alhóndiga para sí lo que el agricultor le ha encargado vender. Pero como aquí la venta es en subasta pública, lo cierto es que estas compras, de producto depositado, por la propia alhóndiga, se producen, ya que el precepto dice "sin licencia del comitente" y de hecho hay una licencia tácita y sobreentendida, entre partes, ya que al agricultor lo que le interesa es la salida de su producto, por lo mismo que podría la alhóndiga aplicar órdenes cruzadas de compra y venta con terceros compradores.

La prohibición del Código de Comercio se basa en el temor de que en ese conflicto de intereses que se da en la autoentrada del negocio de compraventa, (el comisionista vende y a la vez compra, y a su vez puede favorecer a un cliente en perjuicio de otro, al aplicar el producto), pero en la alhóndiga se trata de un precio de adquisición y condiciones objetivamente fijadas por el mercado en pública subasta. Respetando ese principio y en condiciones de buena fe no debe haber obstáculo para esa autoentrada.

De hecho en las alhóndigas existen secciones de exportación, de tal forma que la propia alhóndiga puja y compra en subasta. Luego, ya como propietaria, vende, normalizando el producto, y enviándolo al extranjero. Los riesgos en ese caso son de la propia alhóndiga, como exportadora, y la venta que realice luego lo será en destino, y aunque parta de un precontrato con algún asentador extranjero, el precio de venta se confirma allí y allí se cierra el contrato. El extranjero comprador paga en su moneda y envía el cheque al Banco almeriense de la alhóndiga para la aplicación y cambio correspondiente.

El agricultor tiene respecto de la alhóndiga la obligación de remunerar, ya que la comisión, a diferencia del mandato civil del art. 1711 del Código Civil se presume retribuida (art. 277 del Código de Comercio). Ya hemos dicho que esta comisión, el 9%, opera como comisión de garantía, que es la cuantía que corresponde al uso y práctica mercantil de la zona. La obligación de remuneración no surge con el encargo sino con la realización de la subasta, consumándose el encargo, porque entonces es cuando el agricultor obtiene el resultado económico perseguido con la venta del producto y se conoce el precio del mismo, para aplicarle el descuento comercial.

El momento de efectuar el pago es prácticamente simultáneo al cobro por parte de agricultor, al rendirse cuentas del importe de la venta, vía descuento comercial, y percibiendo el agricultor el líquido resultante.

También entendemos que podría la alhóndiga utilizar el llamado privilegio del comisionista, por anticipos o gastos de los que deba ser reembolsado, (por ejemplo si alguna alhóndiga se hubiere encargado de recoger el producto, cortado, a pie de invernadero para su transporte al centro de manipulación y venta, o su envase) y en consecuencia aplicar el art. 276 del Código de Comercio que establece tanto un derecho de retención como de preferencia del importe de su crédito al de otros acreedores del agricultor, pudiendo extenderse a otros

productos que el comisionista tuviese en consignación del agricultor.

El contrato entre agricultor y alhóndiga se extingue, además de por las causas generales y ordinarias de extinción del contrato, por revocación del encargo, libre, por estar basado en la confianza (art. 279 del Código de Comercio), y que si es abusiva conlleva, mediante prueba, la obligación de indemnizar.

En cambio la alhóndiga no puede libremente revocar la comisión contratada, sin causa legal, por aplicación del art. 252 del mismo Código de Comercio también con obligación de indemnizar. Por tanto el principio rector es distinto en uno y otro caso.

VII) EL CONTRATO DE COMPRAVENTA EN SUBASTA

El agricultor de invernadero almeriense no debe preocuparse ya tanto de la producción como de la comercialización de su producto. Tiene que venderlo. La venta es el instrumento económico y jurídico al que tiende la producción forzada. De ahí que al principio nos planteáramos el problema de la mercantilidad de la venta, sin negar la agrariedad de la producción misma, ya que si el agricultor vendiese al consumidor directamente, su venta sería sin duda civil. Pero no es el caso. Los agricultores venden en masa, para la ulterior reventa, y por partes alicuotas importantes de su cosecha, y no al menudeo, a asentadores o comerciantes, que luego colocarán el producto en pocas horas en los mercados nacionales o extranjeros de las grandes capitales. No hay ya una actividad agraria rudimentaria. No se produce por tanto la relación de compraventa entre agricultor y consumidor, que es la que contemplaría el art. 326 del Código de Comercio, que en la época de su redacción no podía pensar en infraestructuras y producciones masivas de este tipo. Dice Broseta¹⁷, a quien seguimos: "En la actualidad quizá debería revisarse esta exclusión". Por otra parte "la compraventa mercantil genera para las partes las mismas obligaciones fundamentales que nacen del contrato civil de compraventa. La diferencia entre una y otra radica fundamentalmente en el diverso contenido o régimen jurídico de tales obligaciones, por la mayor rapidez y el mayor rigor que caracteriza a las mercantiles, frente al ritmo o tempo lento más propio de las civiles"¹⁸. Aquí solo podemos referirnos a los aspectos de estas compraventas más directamente relacionados con las alhóndigas.

Por eso y porque las normas deben interpretarse no solo en su sentido literal, sino atendiendo a su espíritu y finalidad, en relación a su contexto histórico, y a la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, (art. 3º del C. Civil), decimos que esta venta es en realidad mercantil y no civil, queramos o no, porque la realidad de los hechos es contundente. La compraventa en la alhóndiga supone que hay un empresario mercantil vendiendo, aunque sea por cuenta ajena, y un comerciante -mayorista, asentador- comprando, para revender en los mercados. Por tanto compran y venden por su condición profesional y dentro del giro o tráfico de su respectivo negocio.

Por otra parte, sería un contrasentido decir que si vende el agricultor directamente, la venta es civil, pero si vende a través de un comisionista, alhóndiga, o a través de una Organización de Productores de F. y Hortalizas es mercantil, ya que el hecho de vender directamente o a través de apoderado o intermediario poco añade a la enajenación, como tal, del producto, que desde luego se va a revender. Y no debemos descomponer un único contrato de compraventa para atribuirle doble naturaleza, civil para el agricultor, mercantil para el titular de la alhóndiga o adquirente que va a revender. Es absurdo, "solución jurídicamente inadmisibles" dice Broseta¹⁹. Porque además el Código Civil es supletorio en lo que la especialidad mercantil no determine. Por tanto no es que no se apliquen sus normas o conceptos, sino que se aplican en el lugar que deben aplicarse, después del Código de Comercio y los usos de comercio, (art. 2 del Código de Comercio) y existen contratos auxiliares en esta compraventa, como el depósito, transporte o seguros, que son concebidos en función de esta operación de venta y de estos usos, no en función del consumidor.

Hay por tanto aquí al menos tres tipos de empresas que se relacionan. Una empresa de producción, otra de mediación, otras de comercialización. Se dan en estas compraventas unas necesidades de tráfico profesional, de adelanto de producción en días o semanas, respecto al resto de Europa, que imponen un ritmo rápido de aprovechamiento de la coyuntura, tráfico en masa, que caracteriza este recurso a la subasta, que como sabemos es mediante puja a la baja.

Por otra parte se da en el comprador en subasta en alhóndiga el ánimo de revender y de lucrarse en la reventa (art. 325 del Código de Comercio), la cosa -hortalizas objeto de compraventa- es bien mueble, mercancía, y el comprador es un profesional dedicado al comercio de hortalizas.

Hay que tener en cuenta que como el sistema legal mercantil de la compraventa es insuficiente y fragmentario, de pocos artículos, hay que acudir a normas civiles de integración. Por ejemplo, la compraventa no es contrato traslativo, sino obligatorio, y la propiedad solo se adquiere mediante la traditio (arts. 609 y 1095 del Código Civil), de modo que el comprador tiene que tomar posesión de la mercancía comprada.

Por eso, en esta compraventa en origen, efectuada la subasta, y adjudicada la partida por la que se ha pujado, la cosa vendida queda inmediatamente a disposición del comprador, que debe tomar posesión de la misma, retirarla y transportarla por su cuenta y riesgo. No se produce aquí retraso del vendedor en la entrega de la cosa ni por tanto es fácilmente aplicable el art. 329 del Código de Comercio. La alhóndiga, por cuenta del agricultor, cumple con poner la partida adjudicada a disposición del adquirente, en la misma alhóndiga o centro de subasta, y desde luego, (art. 331). Se libera el vendedor y nace en el comprador la obligación de pagar el precio aunque éste demore o rehusa sin justa causa el recibo del género comprado (art. 339). Con ello el Código de Comercio sigue el sistema espiritualista de la entrega y se aparta del sistema del Código Civil del art. 1462 en el que solo se entiende cumplida la obligación de entrega cuando la cosa se pone en poder y posesión del comprador. En ese momento nace paralelamente el derecho a exigir el precio. La entrega o puesta a disposición es total, salvo que el comprador quiera en ese momento retirarla solo parcialmente, dejando para otro momento la retirada del resto de la partida, que en todo caso ha de ser en plazo muy breve por la misma naturaleza del producto. Los gastos de recibo y extracción fuera de la alhóndiga son ya del comprador (art. 338).

La relación puede ser compleja, ya que el comprador muchas veces no está presente, actúa a través de otro comisionista que puja, pero quien recibe y carga y firma la factura es el porteador, que actúa por cuenta del comprador. De manera que el agricultor es vendedor, y el comprador final no ha estado presente, y ambos han actuado a través de personas interpuestas que generan un entrecruce de responsabilidades y obligaciones jurídicas de representaciones directas o indirectas en el ámbito interno en el que operan respecto a su comitente, y en el ámbito externo respecto al tercero con el que contratan.

Cuando el comprador es la misma alhóndiga, que adquiere para sí, la simultaneidad de ambas obligaciones es evidente. Puede ocurrir que ya el titular de la alhóndiga se haya comprometido a enviar determinada partida a otra población, en venta de plaza a plaza, en cuyo caso el vendedor cumple con entregar las mercancías al porteador que ha de transportarlas, pudiendo facturarla aún antes de la recepción material por éste, (art. 338 del Código de Comercio).

Pero normalmente el comprador en masa no suele abonar el producto adquirido en subasta simultáneamente a la misma. Es uso más o menos convenido el aplazamiento del pago, (art. 1466 del Código Civil) facturando diversas partidas en los días en su caso convenidos entre la alhóndiga y el comprador.

Uno de los problemas que se puede plantear sería el de los riesgos de la partida subastada y quién los sufre. Toda partida vendida de productos perecederos está sometida al riesgo de su deterioro, daños o pérdida, por causas ajenas al comprador o vendedor.

Para ello habría que distinguir el modo de adjudicación. -otra cosa es la dificultad concreta de la prueba procesal, pero dificultad no es imposibilidad-

La subasta puede haber sido de una partida concreta y determinada, en su integridad, partida que está ya en un determinado envase, normalizada, identificada, en cuyo caso la venta no es genérica, sino específica, o puede haber sido de tantos Kilos de una clase determinada, de entre los que estén allí depositados, como cosa fungible, siendo necesario proceder después de la subasta, a su selección o concreción -porque la identificación genérica ya existe- y separación respecto de los Kilos no adquiridos, o adquiridos por otro comprador, que también deberán apartarse y concentrarse. En este segundo caso la venta es genérica antes de la selección, pero hecha la determinación de las cajas concretas, por elección del comprador, se ha convertido inmediatamente en específica. La diferencia está en que el vendedor tendría que entregar otra cosa -si es genérica- que sustituya la deteriorada. Pero si la venta es específica, el art. 331 del Código de Comercio faculta al comprador para rescindir el contrato, y en otro caso debería pagar el precio pactado sin recibirla o recibéndola deteriorada.

Perfecto pues el contrato, en el Código Civil parece prevalecer el criterio de que una vez estipulada la venta el riesgo es del comprador (arts. 1452, 1182 y 1096) en virtud del principio *periculum est emptoris*. Siendo cosas fungibles, se imputará el riesgo al comprador cuando se hayan pesado, contado o medido, porque entonces se ponen a su disposición. Siendo la venta específica están a su disposición desde el momento mismo de la adjudicación. En el Código de Comercio se consagra el criterio de que los riesgos solo pasan al comprador desde que el vendedor le ha entregado la cosa o puesto a su disposición, (arts. 331, 333 y 335), que es el caso aquí contemplado. Por tanto la variación del tema del riesgo entre el Código Civil y el Código de Comercio no parece existir en la práctica. Hasta la entrega o puesta a disposición, el riesgo lo soporta el vendedor. Pero puesta la mercancía a disposición del comprador ya ha ingresado en el patrimonio de éste, y adquirido la propiedad, y debe retirarla. Por eso debe soportar el riesgo²⁰.

Como a su vez el transporte también es de cuenta del comprador, los riesgos que las cosas sufran luego durante el mismo, no pueden afectar ni al agricultor ni a la alhóndiga en manera alguna. Aquí entra en juego la función de la comisión de garantía de las alhóndigas: la alhóndiga paga al agricultor desde luego, aunque si el producto no llega al comprador o asentador éste se niegue o discuta el pago a la alhóndiga. Cuestión que solo se puede resolver litigando, o como está indicado ya, contratando antes una póliza de seguros la propia alhóndiga, sin perjuicio de la que el porteador transportista tenga contratada, y que asegure a la alhóndiga el cobro, caso, vg, de accidente o retención del camión u otro riesgo antes de llegar a su destino.

Otra cosa sería que el daño o menoscabo se debiera a dolo, culpa o negligencia del vendedor, -situación más difícil de concebir, por el *modus operandi*- en cuyo caso debería soportar y resarcir al comprador (arts. 331 y 333).

Otra cuestión de posible planteamiento, teórico, es si cabe aplicar a estas ventas la evicción. Creemos que no, dado que el centro de subasta es almacén abierto al público, y ello hace también que el contrato sea mercantil, por lo que el adquirente no puede ser privado de la cosa adquirida, aun cuando ésta no fuese de la propiedad del vendedor, o hubiere habido error en la alhóndiga en la atribución inicial de la partida, vg. (art. 85 del Código de Comercio), y en consecuencia la partida es irrevindicable por el verdadero dueño -anterior- y la subasta causa prescripción de derechos en favor del adjudicatario comprador.

Respecto a los vicios o defectos, es difícil, por el tipo de venta, -ya que los compradores examinan el producto antes de pujar-, que puedan darse, máxime si el precio se puja a la baja. Pero si se dan puede ser tanto por falta de calidad, vg, si el producto no está normalizado, o lo está erróneamente, o de cantidad, por tener menos unidades de las pactadas. El Código de Comercio somete ambos vicios al mismo régimen jurídico, y

somete la acción a un plazo de cuatro días siguientes a su recibo. Son ocultos cuando el comprador no los podía fácilmente detectar al momento de la compra, pese a ser experto. Por ejemplo, el agricultor ha cortado el fruto y lo subasta antes de haber transcurrido determinados días desde la última fumigación de la planta, y el producto no es hábil aún para el consumo humano, porque las sustancias tóxicas aún no se han podido degradar y por tanto aún es impropio por dañino. En todo caso el carácter oculto debe considerarse respecto al comprador, no del vendedor, cuya convicción a estos efectos es irrelevante (art. 1485 del Código Civil). La mala fe del vendedor podría dar lugar a la invalidez de alguna cláusula de exención de responsabilidad del vendedor, si la hubiere, o incluso una acción de nulidad del contrato de compraventa por dolo. Con independencia de que pudiera discutirse entrega de cosa distinta a la pactada, o aliud pro alio, la inhabilidad del objeto para compradores finales al por menor, por su frustración, podría extraer estos supuestos de los arts. 336 o 342 del Código de Comercio para proyectarlos sobre el C. Civil, y más concretamente sobre los arts. 1101 y 1124.

Los vicios son manifiestos cuando el comprador los puede conocer al momento de la compra.

Tratándose de vicios manifiestos, si el comprador recibe el producto comprado sin protesta, perderá inmediatamente el derecho a reclamar por tal motivo. Por tanto el vicio externo o se denuncia o se acepta tácitamente por el comprador. Si se denuncia dará lugar a incumplimiento reclamable (art. 336.3).

Más problema presentará pues el vicio oculto, dado que el comprador no podía fácilmente detectarlo al momento de comprar el producto y tenerlo a su disposición. El Código de Comercio determina entonces un plazo de treinta días, como defecto interno más profundo, para la reclamación, que debe entenderse plazo de caducidad, pero la doctrina entiende que los derechos del comprador no deben ser aquí los del incumplimiento (art. 336) sino los del saneamiento del art. 1486 del Código Civil. En cuya virtud, el comprador podrá optar por desistir del contrato, abonándosele los gastos que pagó, o rebajar proporcionalmente el precio a juicio de peritos. Y si el vendedor conocía los defectos ocultos y no los manifestó, además deberá indemnizar los daños y perjuicios si el comprador opta por la rescisión. Dada la situación perecedera de los productos las dificultades procesales de identificación y prueba son evidentes. Preparar la reclamación mediante reconocimiento pericial del art. 2127 de LEC. es aconsejable.

Si la cosa vendida se perdiere por efecto de los vicios ocultos, (art. 1487 del C. Civil) conociéndolos el vendedor, sufrirá éste la pérdida, y deberá restituir el precio y abonar los gastos del contrato, con los daños y perjuicios. Si no los conocía, debe restituir el precio y abonar los gastos del contrato que pagó el comprador. En todo caso el vicio oculto debe existir al momento de perfeccionarse el contrato (lógicamente, aunque su conocimiento sea posterior) y ser grave.

Ante el hecho de que la venta se opere a través de alhóndiga comisionista, como mandataria del agricultor, y no estando oculta esta circunstancia a la persona del comprador, formalizado el contrato con existencia de vicios ocultos, no puede pretenderse que el agricultor sea ajeno al resultado de la operación de compraventa, por lo que a tenor de lo dispuesto en los arts. 1717 del C. C. y 247 del C. de Com. no cabe negar al comprador el derecho a reclamar contra el mandante o comitente.

En materia de responsabilidad del productor por el estado defectuoso de sus productos, respecto al problema de la responsabilidad objetiva, el agricultor no es fabricante o productor incluido en la Directiva de la CEE. 85/374, de 25 de Julio de 1985, ya que de la misma se excluyen expresamente las materias primas agrícolas, o productos de la tierra, sin transformar, por lo que la responsabilidad exigible sería para cada perjudicado la contractual respectiva.

En una más o menos larga cadena de intermediarios hasta llegar al consumidor, la responsabilidad del productor en vía regreso es casi imposible.

En cuanto a las obligaciones del comprador, está la de pagar el precio de adjudicación, que es cierto y determinado,

en dinero, o signo que lo represente, (cheques, letras de cambio... en cuyo caso se extingue la deuda cuando efectivamente se cobra, art. 1170 del C.C.), en el tiempo y lugar pactados, y en su defecto en el lugar en que se hace la entrega, que es la misma alhóndiga, (art. 1500 del C.C.). Hay que tener en cuenta que las ventas mercantiles no se rescinden por lesión (art. 344 del C. de Com.).

El precio a pagar al agricultor es al contado, aunque en la relación alhóndiga-comprador, puede mediar pacto de aplazamiento, pero el plazo no se presume ya que la venta es al contado, y por tanto exigible desde que la partida subastada está a disposición del adjudicatario, (y si éste rehusare por cualquier circunstancia retirar la mercancía, desde que se depositaren judicialmente a disposición del comprador (art. 339), con obligación de abonar intereses de demora (art. 341), aunque si mediare acuerdo entre partes puede más interesar volver a subastar y resolver el contrato anterior. Aquí entrarán los usos en la resolución práctica del conflicto.

Si el pago se hiciere mediante cheque o transferencia bancaria del comprador a la alhóndiga, la deuda se extingue cuando efectivamente se ingresa definitivamente la cantidad en su cuenta bancaria. Decimos definitivamente porque puede producirse la no confirmación del asiento bancario.

El comprador está obligado a recibir y retirar a su costa la partida adjudicada al mismo, siendo por tanto suyos los gastos de recepción y extracción hasta su punto de destino (art. 338). Y solo podría negar esta recepción con justa causa, (art. 332) para no incumplir su obligación. En otro caso entendemos que el vendedor podría resolver el contrato, al ser esencial el plazo de retirada, pero no se pueden ocultar las dificultades procesales y perjuicios producidos por la condición perecedera de los alimentos subastados.

Lo que no puede darse en este tipo de venta mediante subasta es condicionarla a la aprobación ulterior del comitente del operador o agente comprador, ya que no tendría libertad para aceptar o rehusar el género. Se trataría de una condición potestativa resolutoria no admitida por el art. 1115 del C. civil, que la declara nula, pese al art. 328.1 del C. de Com.

Si cabe que la alhóndiga, compradora ella misma en la subasta, luego venda (o exporte), directamente a tercero representante del comprador, y a resultados de confirmación en destino de tal venta. Y también es posible que la alhóndiga pacte con un determinado comprador suministrarle determinados kilos de un determinado producto normalizado, durante alguna campaña, contra el pago de su precio medio, o por partidas, o en la forma en que se acuerde, pago que al final se puede hacer en forma unitaria, o por cada prestación periódica. En este caso se justifica más la autoentrada del empresario alhondiguista, y la asunción de riesgos. Efectuado el contrato, la resolución por incumplimiento afectará a las obligaciones futuras, no alcanzando a las anteriores (art. 330 C. de Com.).

En estos casos la propia alhóndiga se obliga a remitir el producto, o transportarlo a lugar determinado. Y el riesgo cambia según se haya pactado la operación a portes debidos o pagados. A portes pagados el riesgo es del vendedor, que normalmente habrá añadido el coste del transporte al precio de la venta. A portes debidos el riesgo es del comprador, porque el vendedor se ha limitado a gestionar el transporte en favor del adquirente, que debe pagarlo directamente al porteador.

(Para el transporte pueden tenerse en cuenta además del C. de Com. la Ley 16/1987, de 30 de Julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, el Convenio de Ginebra sobre Transporte internacional de mercancías por carretera (CMR) de 19 de mayo de 1956, ratificado por España, BOE. de 7 de Mayo de 1974, o la O. del M. de Hacienda para aplicación del Convenio aduanero sobre transportes en régimen TIR, de 9 de febrero de 1977 (BOE de 2 de Marzo).

VIII) EL CONTRATO DE DEPOSITO

La alhóndiga, para poder subastar en origen los productos hortofrutícolas necesita tenerlos depositados en su nave o centro de subasta. El depósito es una función económica y jurídica necesaria para posibilitar que la alhóndiga reciba los

productos hortofrutícolas, como cosa mueble, y se obligue a su custodia hasta el momento de la restitución. Solo que en este caso no se restituye la misma cosa, sino el precio obtenido en la subasta. La cosa se entrega al adquirente del agricultor. La custodia, al ser profesional la alhóndiga, es obligación accesoria de la principal, -la subasta a comisión-, y es retribuida (art. 304 del C. de Com.) con precio incluido en la misma, la comisión.

Como el depósito como contrato principal atribuye a quien lo hace la condición de empresario y es de naturaleza mercantil, hay que ver si en este caso, siendo accesorio o instrumental u ocasional, es depósito civil o mercantil. Para ser mercantil se necesita que concurren tres circunstancias señaladas en el art. 303 del C. de Com.: que el depositario sea comerciante, que las cosas depositadas sean objeto de comercio, mercaderías, y que el depósito se haga como causa o consecuencia de operaciones mercantiles. En otro caso será civil. En nuestro caso no hay duda de que es mercantil al darse las tres circunstancias dichas. Es ineludible y accesorio al tráfico peculiar del empresario titular del mercado -la alhóndiga- especialmente cualificado para gestionar tal depósito.

Es contrato real, (art. 305 del C. de Com.) porque se perfecciona con la entrega de los productos a la alhóndiga para pasar por báscula. Surge la obligación conexa de custodiar hasta la subasta misma, y entre tanto la alhóndiga debe hacer lo indispensable para evitar menoscabos o daños a los productos hortícolas, (art. 306 del C. de Com.) obligación que dura mientras no queda el producto a disposición del comprador. Por tanto la alhóndiga debe poner la diligencia necesaria para evitar los daños, no bastando una mera conducta pasiva, sino activa diligencia en el servicio de custodia, puesto que al final la comisión se retribuye y este es contrato previo y necesario.

El depositario no adquiere la propiedad de los productos, por tanto en ese sentido no es depósito irregular que obligue por pacto expreso a devolver el tantumdem eiusdem generis, y por supuesto no hay préstamo alguno, y el agricultor conserva la propiedad mientras la venta no se efectúe, y en ese sentido es depósito regular, pero en razón a la naturaleza del negocio, no se restituye la cosa sino el precio que abona el comprador en subasta de producto depositado. Es un pacto lícito y válido al amparo de la libertad de contratación de nuestro derecho.

El depósito se formaliza por escrito, mediante el albarán de báscula, que identifica a ambas partes contratantes, y el contenido preciso del depósito. Por tanto no hay pérdida de identidad de lo depositado, ya que cada partida depositada llevará el nombre del agricultor depositante. No hay confusión con otras partidas de idéntica naturaleza de otros depositantes, y por tanto no hay depósito regular colectivo. El albarán de báscula es un resguardo nominativo que podría ser transmitido formalmente a un tercero poniéndolo en conocimiento de la alhóndiga.

Normalmente el depósito será simple, sin más obligación que su diligente custodia hasta la subasta. Pero como la alhóndiga debe procurar evitar la depreciación del producto, apilar las cajas de determinado modo, etc, del mismo modo podría calificarse, con las matizaciones precisas, como depósito administrado, si bien al ser una calificación doctrinal podría denominarse igualmente de cualquiera otra forma, porque al fin y al cabo sería una denominación doctrinal.

IX) EL FUTURO

Hay que tener en cuenta que la Política Agraria Comunitaria que se puso en marcha hace unos años rompía los esquemas normales de funcionamiento de una empresa en una economía de mercado. El Tratado de Roma dará origen a un Mercado Común paradójicamente de signo intervencionista en muchos aspectos que cambia según la coyuntura del momento. Una de esas políticas es la de ayudas. Otra es la permanencia del agricultor profesional y la explotación familiar, que es la normal de nuestra zona.

Con el tiempo se tiende a las explotaciones agrupadas -al menos respecto a la comercialización-, en Cooperativas, SAT, o incluso en explotaciones llevadas en forma de sociedades de

distinto tipo, también anónimas, con participación comercial.

Las Organizaciones profesionales agrarias han de adaptarse para ser útiles en este futuro. El Reglamento (CE) nº 2200/96 del Consejo, de 28 de Octubre de 1996, que sustituye al Reglamento 1035/1972, considera que en la actualidad la conjunción de diversos factores de cambio en el sector de frutas y hortalizas crea una situación nueva a la que deben adaptarse los productores. Ello justifica una reorientación de las normas de base de la organización común de mercados para este sector.

Igualmente considera que la clasificación de los productos, con normas obligatorias aplicadas a las frutas y hortalizas comercializadas dentro de la Comunidad o exportadas a terceros países constituye un marco de referencia que contribuye a la lealtad de los intercambios y transparencia de los mercados, eliminando los productos cuya calidad no sea satisfactoria. De ahí que la normalización solo puede surtir efecto si se aplica en todas las fases de comercialización y desde la región de producción. Y debido a las exigencias de los consumidores en relación con las características de las frutas y hortalizas se requiere que en el etiquetado de los productos conste el origen de los mismos hasta el comercio al por menor. Igualmente la producción y comercialización deben reflejar las preocupaciones medio ambientales.

Se considera que las organizaciones de productores constituyen los elementos de base de la organización común de mercados, que garantiza el funcionamiento descentralizado, y el reagrupamiento, voluntario, de la oferta supone una necesidad económica que refuerza la posición de los productores en el mercado, siendo útil por la amplitud y eficacia de los servicios que puede prestar una Organización de productores a sus miembros.

Pero ésta solo puede ser reconocida por un Estado miembro si cumple determinadas condiciones en sus estatutos, y solo así pueden recibir ayuda financiera nacional y comunitaria, contrayendo determinados compromisos. Los fondos operativos exigen que las Organizaciones de productores se hagan cargo de toda la producción correspondiente a sus miembros. Se establecen límites máximos a las ayudas, y contribuciones financieras complementarias de carácter nacional.

Con el fin de estabilizar los precios se considera deseable que las organizaciones de productores puedan intervenir en el mercado, en particular decidiendo no poner a la venta determinadas cantidades de productos en algunos periodos. Esta operación de retirada financiada comunitariamente solo debe asegurarse por un lado para un determinado porcentaje de la producción, y por otro limitarse a una indemnización comunitaria reducida, sin perjuicio de utilizar para este fin fondos operativos. Esta retirada del mercado conlleva la destrucción del producto para que no se introduzca en el circuito comercial habitual.

En esta perspectiva, las alhóndigas pueden jugar un papel importante, ya que el Reglamento 2200/96 no cierra las puertas a las mismas, y en Reglamento 412/97 de la Comisión, de 3 de Marzo de 1997, por el que se establecen disposiciones de aplicación de aquél en lo relativo al reconocimiento de las organizaciones de productores tampoco hay norma prohibitiva, hablándose de productor como de toda persona física o jurídica, -art. 1.2 a)- determinando el número mínimo de productores y el volumen mínimo de producción comercializable en los anejos 1 y 2 -art. 2.1-.

Por tanto si las alhóndigas, en cualquier forma asociativa con agricultores, que en la práctica llevan toda su producción a las mismas para su comercialización, se constituyen en persona jurídica a tal fin, no debe haber inconveniente jurídico para el reconocimiento de las alhóndigas como organización de productores a la que se entregue la producción para su comercialización en las condiciones establecidas en el Reglamento (CE) del Consejo nº 2200/96, que es el pilar básico de la Organización Común de Mercado de frutas y hortalizas. Las alhóndigas en esa nueva perspectiva puede ser fácilmente gestora de los beneficios de sus asociados agricultores, que no están integrados en SAT o en Cooperativas, y todo como función complementaria de su finalidad básicamente

comercializadora del producto. La alhóndiga puede ofrecer prestación de servicios básicos, como clasificación, tipificación, envase marcado, almacenamiento, conservación frigorífica, o incluso venta de productos fitosanitarios, fertilizantes, envases o llegado el caso semillas, porque le es fácil ampliar su fin comercial, en distintas fórmulas jurídicas, que rentabilicen las instalaciones cada vez más complejas, y ocupen a su mayor plantilla laboral. Tienen una información de estructura comercial muy perfilada en cuanto a variedades, calidades y resultados, de utilidad para el mismo agricultor al que presta sus servicios y con cuyos intereses está asociado.

En el anejo 1º de su Reglamento -412/97- de aplicación, de la Comisión, de corte liberal, se permite que surjan diversas organizaciones de productores, siendo cada país afectado quien debe reconocerlas. Se consideran tres tipos de entidades productoras y comercializadoras, pequeñas, medianas y grandes, con niveles de OPFH de 5, 15 y 40 productores.

Las Organizaciones integradas por cinco productores deben facturar tres millones de Ecus al año (unos 480 millones de pesetas). Las de 15 productores según el anejo 1, deben facturar 2,5 millones de Ecus (400 millones de pesetas). Y las de 40 productores tendrán que facturar 1,5 millones de Ecus (180 millones de pesetas). Por tanto la Comisión Europea reconoce que grupos reducidos de productores puedan crear organizaciones económicamente viables. Las alhóndigas almerienses tienen suficiente volumen de comercialización para poder estar comprendidas en tales parámetros.

El Reglamento 412/97 aprobado permite a los productores constituidos en Organización acceder a ayudas comunitarias en igualdad de condiciones que otros productores extranjeros, canalizadas a través de fondos operativos, destinadas a financiar nuevas inversiones en las explotaciones, nuevos centros de comercialización, mejora de la calidad, o retirada de producto para mantener precios. Estos fondos operativos son financiados en un 50% por los productores. (Con la misma fecha se aprobó otro Reglamento de la Comisión -411/97- para la aplicación de los programas y fondos operativos y ayuda financiera comunitaria)21.

La normativa española en aplicación de tales Reglamentos comunitarios, representada por la Orden del MAPA, de 30 de Abril de 1997, sobre reconocimiento de organizaciones de productores de frutas y hortalizas, debe facilitar su aplicación, porque no debe olvidarse que las alhóndigas son una realidad social y económica que absorbe más de la mitad de la comercialización de la hortaliza de primor almeriense. La Orden ministerial quiere justificar la urgencia del reconocimiento de las organizaciones de productores para que puedan constituir un fondo operativo y acceder a las ayudas económicas comunitarias establecidas en el art. 15 del Reglamento (CE) 2200/96.

En el art. 1 sobre qué entidades podrán ser reconocidas como OPFH, señala que podrán serlo todas aquellas entidades cuya fórmula jurídica sea la de cooperativa, sociedad agraria de transformación, sociedad mercantil, u otro tipo de entidad con personalidad jurídica, constituidas por productores de frutas y hortalizas o entidades que los agrupen, a iniciativa propia, que así lo soliciten de la autoridad competente y que reúnan las condiciones y requisitos contemplados en el art. 11 del Reglamento 2200/96. En el art. 2, 2, se señala que se entenderá como venta a través de la organización de productores la realización por ésta de, al menos, las operaciones de adecuación para el mercado de la producción de sus socios, así como la posterior gestión de venta, facturación, y liquidación al socio en función de la cantidad y calidad entregada según productos y variedades y otros criterios que pueda considerar la propia organización.

Con estas normas creo que se facilita la potenciación de la comercialización de las hortalizas en las claves de la Organización Común de Mercado que rige en la materia, donde las alhóndigas deben seguir desempeñando un papel fundamental, con las necesarias adaptaciones a las exigencias comunitarias. Se trata de apostar por un futuro comercializador mejor.

Sin embargo desearía todavía hacer una pequeña referencia a las dificultades españolas, concretamente, almerienses, para la libre circulación de sus productos, en ocasiones casi siempre a fechas fijas, por carreteras francesas, mediante actos de fuerza de los agricultores franceses, con pasividad de las fuerzas de orden público. En 9 de Diciembre de 1997 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, con sede en Luxemburgo, condenó al Estado Francés por inacción, por haber tolerado durante más de diez años las agresiones contra las exportaciones españolas, no a instancia de autoridades españolas sino de la misma Comisión Europea, por vulneración del art. 30 del Tratado de la U.E. sobre libre circulación de mercancías. El fallo, referido a hechos ocurridos en 1995, considera que el Gobierno francés eludió de manera manifiesta y persistente su obligación de impedir actos de vandalismo, por las insuficientes medidas adoptadas. Aunque el fallo no supone una sanción concreta al Gobierno francés si permitirá que en el futuro sea multado si se repiten los ataques a camiones españoles, con negligencia de las fuerzas de orden público. El Tribunal considera que el Tratado de la Unión Europea obliga a los gobiernos a tomar las medidas necesarias apropiadas para impedir en su territorio actuaciones a particulares que puedan afectar al comercio. Ello ha llevado a algunos medios de comunicación22 a entender que debe ser la propia Comisión Europea, como máximo órgano ejecutivo, la que tenga competencia para las sanciones sobre este tipo de conflictos comerciales y de orden público. El Tratado de Maastrich estipula las posibles sanciones y Francia podría ser multada con hasta 631.771 ecus (más de 101 millones de pesetas) por día en caso de infracción muy grave, y como tal está tipificado el no actuar para garantizar el libre tránsito de mercancías por su territorio. En todo caso se niega en el fallo que sea un conflicto bilateral, porque afecta a toda la Unión Europea. El futuro determinará la eficacia o no de tal pronunciamiento.

NOTAS

1 En 1994 se crea, en vez del GATT, la OCM, y aparece la agricultura entre los sectores de la Organización.

2 Ideal, de 3 de Enero de 1998, da otros datos citando como Fuente: Analistas económicos de Andalucía, pág. 5. Concretamente para el tomate señala por ejemplo la cifra de 541.000 toneladas.

3 Diario Ideal, 19 de Octubre de 1997, nº 20.908, pág. 3 y portada.

4 Diario Ideal, de 3 de Enero de 1998, pág. 4, da el dato interesante de que tres Cooperativas almerienses, de los Partidores, CASI, Hortichuelas y Ferva han firmado un acuerdo con una compañía aérea alemana ACL, para realizar hasta cuatro servicios directos a la semana desde el aeropuerto de Almería hasta Nueva York, en EEUU y Montreal, en Canadá, con 45 toneladas en cada vuelo, con lo que los exportadores hortícolas de Almería podrán enviar sus productos a los mercados de Nueva York prácticamente en el mismo tiempo de viaje que tarda un camión en llevar estos mismos productos hasta Madrid, poco más de siete horas y media. De esta manera, el mercado norteamericano de la Costa Este estará tan próximo a Almería como el mercado nacional. Y además llega el producto a los consumidores casi recién cortado. La noticia se amplía en el sentido de que desde el 1 de Diciembre día en que se abrió la campaña de exportación de tomates almerienses a EEUU, hasta el fin de ese mes, Almería ha enviado a dicho país más de 750.000 kilos de mercancía, y hasta el 30 de Abril, día en que el mercado de EEUU cerrará sus puertas a la hortaliza roja, se exportarán unos 5 millones de Kilos, diez veces más que hace cuatro campañas, cuando EEUU decidió levantar la prohibición. En total son 19 las empresas que han solicitado exportar a Norteamérica. En cambio los mercados canadienses están abiertos todo el año, y no solo al tomate, sino al pepino y al

pimiento.

También está en proyecto el envío de producto por vía marítima, en mercancía preenfriada, que emplearía alrededor de una semana.

Para contrastar estos datos he consultado a finales de Enero de 1998, en la Subdelgación del Gobierno, donde el Jefe del Servicio provincial del MAPA, personalmente me da los siguientes datos al respecto que transcribo: El día 20 de Enero de 1998 sale el primer avión con destino a EEUU, y ese día se exportan 109.568 Kilos de de tomates almerienses, y concretamente desde el aeropuerto de Almería 23.725 Kilos. El día 24 de Enero de 1998 sale otro avión de Almería con 31.877 Kilos para EEUU, de un total de 140.161 Kilos de tomate almeriense que sale de otros aeropuertos hacia Norteamérica. Es venta en origen, directamente, por empresas exportadoras autorizadas por MAPA.

Según esta fuente, desde el 1 de Diciembre de 1997 al 24 de Enero de 1998 se han exportado a EEUU 2.782.499 Kilos de tomates almerienses (único producto posible) y en la campaña de Diciembre a Abril de 1997 se exportaron a EEUU 4.132.474 kilos de tomates.

Todavía en datos más recientes, Ideal, 15 de Julio de 1998, (portada) publica datos facilitados por el MAPA, en el sentido de que entre Enero y Abril de 1998, la agricultura almeriense facturó más de la mitad de lo vendido en todo el año 1997, 68.475 millones de pesetas, que podría suponer un aumento del 17,04 % más. Se podría calcular un 6% más de producción respecto al año anterior. En este periodo cuatrimestral de 1998, Almería importó 16.971 millones de pesetas y exportó 75.927 millones de pesetas, con saldo favorable pues de más de 58.000 millones de pesetas.

5 Serrano Cermeño, Z. Técnicas de Invernadero, Sevilla 1990, pág. 5.

6 Borjabad Gonzalo, P. La comercialización de los productos forzados, Primer Congreso Europeo de Derecho Agrario, Los cultivos bajo plástico, I.E.A. pág. 127.

7 Ballarín Marcial, A. Comercialización agraria, en E. de Dº A. y P. A., 1975, pág. 804.

8 Soldevilla y Villar, A.D. Derecho Agrario, Lecciones para un curso, V.II P.E. 1992, pág. 255.

9 Rivera Menéndez, J. La política de Colonización en el campo de Dalías, en prensa, tesis doctoral, pág. 544, citando la Fuente: La Actualidad Económica 24 de junio de 1996. También págs. 45 -458.

10 En 1985 el volumen exportado directamente alcanzaba el 53% del total y el 47% restante se exportaba todavía a través de Murcia y Valencia. En 1985 el 54% de la producción se comercializaba a través de alhóndigas, el 28% a través de Agrupaciones de productores, el 4,5% a través de Mercoalmérica, el 1% por mayoristas en origen y el 2,5% desde el destino final. En la actualidad C.O.E.X.P.A.L. agrupa a gran parte de los exportadores almerienses, y prácticamente toda la producción se exporta desde la provincia. Este hecho es importante ya que permite que gran parte de los puestos de trabajo y riqueza que genera la manipulación de los productos provinciales favorezca la creación de empresas complementarias (centros de manipulación, fábricas de embalaje, etc.). Los datos de la última campaña nos señalan que las alhóndigas han subastado casi un millón de kilos de productos.

11 Borjabad Gonzalo, P. op. cit. en los Cultivos bajo plástico, pág. 125.

12 Si tuviera que resumir en cuatro los factores esenciales del desarrollo almeriense, entre esos factores estarían desde luego el clima y situación geográfica de nuestra zona; pero también, luego, la actuación impulsora del Instituto Nacional de Colonización y del IRYDA, con la visión sus técnicos; el agricultor que supo convertirse en empresario agrícola; y finalmente las alhóndigas como tramo final de ese proceso productivo.

13 La compensación que los empresarios acogidos al régimen especial de la agricultura, tenían señalado en la Ley 37 /1992 de 28 de Diciembre, del Impuesto de valor añadido, en su art. 130, seis, era de un porcentaje del 4 %, que se ha elevado al

4,5% del precio de venta de los productos por la Ley 66/1997 de 30 de Diciembre, de Política económica, medidas fiscales, administrativas y de orden fiscal, tal como queda redactado el art. 130, cinco.

14 Broseta Pont, M. Manual de Derecho Mercantil, 1990, págs. 390 y ss, cuyo esquema expositivo quiero seguir por parecerme muy claro.

15 Para Rodrigo, Uría, Derecho Mercantil, 1964, el tráfico mercantil procura siempre la circulación de valores patrimoniales. La actividad comercial es, por esencia, actividad mediadora en el desplazamiento de cosas, derechos o servicios de un patrimonio a otro, o por mejor decir, de un titular a otro, (pág. 436). La función del contrato es la misma en el tráfico mercantil y civil (pág.438) y concibe al contrato mercantil como perteneciente a la serie organizada de la actividad constitutiva de la empresa (pág. 439).

16 Rodrigo Uría, op.cit. pág. 507

17 Broseta Pont, M. op. cit. pág. 408

18 Broseta Pont, M. op. cit. pág. 411.

19 Broseta Pont, M. op. cit. pág. 409.

20 Ante el sistema romano del periculum emptoris o germánico del periculum venditoris. Alonso Pérez, M. habla del mito de estos sistemas como determinantes del periculum emptoris en la compraventa mercantil. El riesgo en el contrato de compraventa. Ed. Montecorvo 1972, pág. 414 y ss. La puesta a disposición es una actividad nítidamente traditoria, o por lo menos tener las mercancías en situación de que el comprador se haga cargo inmediato de las mismas (pág. 420). Ante la aparente contradicción entre los artículos 331 y 333 Garrigues dice que la equiparación entre entrega y puesta a disposición es predominante entre los mercantilistas españoles. Tratado III, pág. 302-304.

Para Sánchez Calero, si se trata de la compraventa de una cosa determinada, el riesgo es del vendedor hasta que ésta se pone a disposición del comprador y a partir de este momento se transmite el riesgo al comprador. Instituciones de Derecho Mercantil, II. Ed. Clares. Valladolid 1968, pág. 84.

Por lo dicho creo que en las subastas en alhóndigas la cosa está ya determinada porque es el comprador mismo quien la determina al pujar y "sacar género" tras el "tirón" y "corte" de la subasta. Desde ese momento el género comprado está en su patrimonio y por esto debe soportar el riesgo.

21 En España se ha desarrollado en virtud de la Orden Ministerial de 14 de mayo de 1997, por la que se han regulado los programas y los fondos operativos de las organizaciones de productores de frutas y hortalizas.

22 ABC, 10 de diciembre de 1997, Opinión, pág. 17.

DOCUMENTACIÓN

INCIDENCIA EN LA REGULACION DE LOS ARRENDAMIENTOS RUSTICOS DE LAS NUEVAS TENDENCIAS DIVERSIFICADORAS DE LA AGRICULTURA

MARGARITA ISABEL POVEDA BERNAL
Doctora en Derecho. Prof. Titular Universidad de Burgos
ISABEL REVILLA GIMENEZ
Doctoranda en Derecho Agrario. Universidad de Burgos

Comunicación presentada al VII CONGRESO NACIONAL DE DERECHO AGRARIO celebrado en Valencia del 27 al 29 de octubre 1998

La expresión "diversificación de agricultura" nos adentra en un tema tan novedoso e interesante desde el punto de vista jurídico y práctico, como impreciso. La diversificación comprende prácticas de explotación que tienen por fin, bien ampliar la gama de productos obtenidos en la finca, bien variar las técnicas de producción, por ejemplo, adoptando procedimientos más económicos, practicando la extensificación, incluso la agricultura biológica, bien emprendiendo nuevas actividades sobre la finca, para recuperar la mayor plusvalía posible, desarrollando todas las posibilidades de la finca; el ejemplo lo dan las actividades de transformación de la producción, la venta directa o la hostelería.

En este nuevo contexto la explotación agraria puede definirse como conjunto de bienes y derechos organizados empresarialmente por su titular en el ejercicio de la actividad agraria, primordialmente con fines de mercado y que constituye en sí misma una unidad técnico-económica, considera incluidas en la actividad agraria todas las actividades ejercidas por los agricultores que sean prolongación de la actividad productiva, complemento de la misma y que tengan por soporte la explotación y la diversificación económica, entre otras, las relacionadas con el turismo y el ocio.

El concepto de actividad agraria acorde con las nuevas tendencias viene a chocar con una normativa agraria estructurada sobre la base de una concepción mucho más rígida y cerrada, lo que nos obliga, ineludiblemente, a acometer ciertas reformas en la legislación agraria a fin de lograr una mínima coherencia de orientaciones y contenidos.

Nos centramos en particular en las consecuencias que sobre la regulación contenida en la Ley de Arrendamientos Rústicos de 31 de diciembre de 1980. Es necesario destacar que la necesidad de reformar la LAR viene evidenciándose ya desde hace mucho tiempo, y de manera urgente e ineludible, tras la reforma introducida por la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias de 4 de julio de 1995. La ley de arrendamientos rústicos de 31 de diciembre de 1980 fija un período de duración legal del contrato y un sistema de prórrogas forzosas que podían llegar a contratos de una duración de 21 años.

El artículo 28 L.A.R. se refiere a los denominados contratos de larga duración, con duración de dieciocho o más años. Sin embargo, la Ley 19/1.995 de 4 de julio, establece en su artículo 28, una duración mínima de cinco años, de los contratos que se celebren a partir de la entrada en vigor de la Ley. Se suprimen las prórrogas forzosas, y sólo se prevé una prórroga tácita de tres años, que se podrá prolongar por períodos sucesivos, en el caso de que el arrendador no notifique fehacientemente al arrendatario su voluntad de recuperar la finca.

La Ley de Modernización se limita a suprimir, sin carácter retroactivo, el anterior régimen de duración de los contratos de arrendamientos rústicos sujetos a la L.A.R. dejando intacta, por lo demás, la regulación de esta última, pero no tiene en cuenta la enorme repercusión de esa injerencia.

En efecto, la derogación o modificación de un precepto aislado en un texto legal puede originar un problema de desregulación cuando ese precepto se refería a una institución clave en la relación jurídica regulada por la norma, base y fundamento del resto del articulado de la misma; la norma posterior puede declarar que en lo demás se regirá la relación jurídica por la regulación anterior, pero tal regulación ha quedado desprovista de sentido, pudiendo llegar a ser manifiestamente incompatible con la *ratio legis* de la nueva regulación.

Los problemas interpretativos que se plantean a los jueces son de tal magnitud, que, además de una gran inseguridad jurídica, terminan por provocar la inaplicación de la disposición posterior, en una comprensible tendencia a aplicar el derecho conocido, fomentada por una deficiente técnica legislativa que parece no comprender el alcance y sentido verdadero de las regulaciones anteriores que altera.

Resulta así que la institución de las prórrogas forzosas es clave en la regulación de los arrendamientos rústicos contenida en la L.A.R. de 1980: sólo así podía entenderse la regulación que la L.A.R. hace en materia de capacidad exigible al arrendador, gastos y mejoras o enajenación de la finca arrendada; no puede suprimirse la prórroga forzosa y seguirse aplicando a estas materias la regulación contenida en la L.A.R.

La situación sólo es salvable entendiendo derogados los preceptos de la misma incompatibles con la nueva duración legal del contrato y aplicando la normativa general establecida en el Código civil, en espera de una necesaria nueva Ley de arrendamientos rústicos.

La L.M.E.A. ha tenido incidencia sobre la propia clarificación de la naturaleza jurídica del arrendamiento. Así, es constatable la notable desnaturalización del contrato operada por las leyes especiales arrendaticias desde principios de siglo que le conferían, en su funcionamiento en el tráfico jurídico, el aspecto de derecho real.

En efecto, la propia duración prolongada, y el sistema de prórrogas forzosas y oponibilidad *ex lege* del contrato, consolidaba la relación del hombre con la tierra que cultivaba; afirmándose por muchos una inherencia y oponibilidad propia de los Derechos reales, pues es también constatable históricamente la creciente "realización" que la permanencia en el disfrute ha imprimido en las titularidades jurídicas de disfrute sobre cosa ajena.

Pues bien, la L.M.E.A., ha restado los argumentos que, en su caso, se pudieran tener para considerar los arrendamientos sujetos a la L.A.R. como Derechos reales.

Es necesario constatar además, en materia de capacidad y legitimación para concertar arrendamientos, que, si bien el arrendamiento se ha considerado siempre como un acto de administración, el de finca rústica sujeto a la legislación especial, en cuando se cedía el uso y disfrute de un inmueble que limitaba las facultades de goce por un período largo de tiempo, permitiendo la extinción del dominio con los sistemas de acceso a la propiedad y debiendo sufrir el arrendador el gravamen de las mejoras realizadas en la finca, debía considerarse como un acto de disposición.

De ahí que el art. 12.1 L.A.R. señale que: «Para dar fincas en arrendamientos sujetos a esta Ley se exige la misma capacidad que para enajenarlas». Sin embargo, tras la L.M.E.A. no puede ya sostenerse, de una manera tan clara, que exista una diferencia sustancial, en materia de capacidad y legitimación, entre los arrendamientos sometidos al Código civil y a la ley especial.

Posiblemente el ámbito donde las consecuencias de la nueva Ley son más relevantes es el de la enajenación de la finca arrendada. La L.A.R. de 1980 establece en su art. 74 que: «El adquirente de la finca, aun cuando estuviera amparado por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, quedará subrogado en todos los derechos y obligaciones del arrendador».

Entendemos que esta regulación era imprescindible para articular efectivamente el sistema de prórrogas forzosas establecido por la L.A.R.; reducido a cinco años el plazo legal mínimo de duración del contrato no tiene sentido mantener, en todo caso, la subrogación legal del adquirente en la posición del arrendador durante todo el tiempo pactado en el contrato, sino tan sólo (y siendo muy criticable), durante ese período de cinco años, a semejanza de la regulación establecida en el art. 14 L.A.U. de 24 de Noviembre de 1994.

En espera de una necesaria reforma de los arrendamientos rústicos debemos plantearnos si, más allá de los cinco primeros años de duración del contrato, la regla general debe ser el principio "venta quita renta" del art. 1.571 C.c., siendo oponible únicamente el arrendamiento mediante su inscripción en el Registro de la Propiedad o pacto en contrario; o si, por el contrario, la regla debe ser la continuidad legal del contrato y la excepción la concurrencia en el adquirente de la condición de tercero hipotecario, como establece la L.A.U.

Entendemos aplicable, sin duda alguna, la primera postura enunciada, ya que en defecto de regulación en la ley especial debe acudirse a la normativa del Código civil -art. 4.3 C.c.-; por otra parte, la solución dada por la L.A.U. es absolutamente injustificada y criticable.

Centrando el objeto de nuestro estudio en las consecuencias que sobre la relación jurídica arrendaticia tiene la diversificación agraria, en el marco de la regulación de arrendamientos rústicos vigente en el ordenamiento jurídico español, constituido por la Ley de Arrendamientos Rústicos de

31 de diciembre de 1980 reformada por la Ley de 4 de julio de 1995 de Modernización de las Explotaciones Agrarias.

Muchas, interesantes y de difícil resolución son las cuestiones que se plantean: ¿Hasta donde se puede diversificar dentro del marco del arrendamiento rústico?, ¿Qué proyecto de diversificación es conforme al objeto mismo del arrendamiento?, ¿Cómo diversificar respetando las obligaciones del arrendatario?, ¿Qué organización material es compatible con las obligaciones que se imponen al arrendatario?

La regulación de los arrendamientos rústicos fue permitida para permitir el cultivo y conservación de las fincas. El contexto de su elaboración estuvo marcado por la preocupación de favorecer la modernización de las explotaciones y la intensificación de las producciones. Las modificaciones posteriores, en particular la operada por la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias tuvo por objeto adaptarse al modelo de explotación privilegiado por las políticas agrícolas en curso.

La diversificación aparece como una modalidad del goce de la explotación; la LAR como un marco para el goce de la explotación. La dificultad surge del hecho de que la diversificación es una modalidad de goce no prevista en la elaboración de la Ley de arrendamientos rústicos. Conviene entonces averiguar si la diversificación entre en el marco de la regulación arrendaticia rústica y si los proyectos de diversificación son compatibles con las obligaciones que aquella impone.

El interés de esta cuestión se muestra inmediatamente en la práctica. Pero hay además un interés teórico: verificar si la actual regulación de los arrendamientos rústicos constituye un soporte adecuado a las explotaciones de hoy en día. En concreto interesa determinar los límites que la empresa de la diversificación deberá respetar para que pueda mantenerse el arrendamiento rústico.

El art. 1º LAR considera arrendamientos rústicos los contratos mediante los cuales se cede temporalmente una o varias fincas para su aprovechamiento agrícola, pecuario o forestal, a cambio de un precio o renta. En consecuencia, ¿responde la explotación diversificada a la naturaleza de la actividad prevista en un arrendamiento rústico?; debe tenerse en cuenta que las actividades diversificadas son nuevas producciones animales o vegetales o nuevas actividades como la transformación, la comercialización o el hospedaje.

La adaptación no plantea graves dificultades cuando la diversificación consiste en una ampliación de la gama de productos o una renovación de las técnicas de explotación ya que se trata de actividades agrícolas.

Planteando mayores dificultades las llamadas "nuevas actividades" como actos mercantiles. Por ello uno de los objetivos del proyecto debe consistir en examinar la compatibilidad de los casos en que hay una actividad mercantil sobre la finca dada en arrendamiento rústico.

Debiendo diferenciarse entre actividad mercantil prevista desde la celebración del contrato, y actividad mercantil principal aparecida en el curso del arrendamiento, existiendo el peligro de que el cambio de destino pueda ser alegado por el propietario como un incumplimiento contractual para instar la resolución del contrato.

El conflicto de intereses es notable; por un lado se trata de proteger al propietario que puede ver como su finca se explota de un modo muy particular que puede más tarde dificultar el volver a arrendarla; por otro lado al arrendatario ya que el propietario puede pretender el reparto de frutos de una explotación económica que excede del marco agrario y solicitar la fijación de una renta libre o una duración del contrato también libre.

En este sentido es necesario tener en cuenta, que, pese a la liberalización introducida por la LME de 1995 que suprime las prórrogas forzosas estableciendo un período de duración mínimo del contrato de cinco años, subsiste la regulación de la Ley de Arrendamientos Rústicos, fuertemente restrictiva de la libertad contractual y protectora de la posición del arrendatario.

La realización de la diversificación plantea también

problemas en el cumplimiento de las obligaciones del arrendatario, constituyéndose este tema en otro de los grandes objetivos de nuestro trabajo.

Las dificultades que pueden sobrevenir al abordar su sistema diversificado son muchas, destacando:

1º Instalación de estructuras agrarias diversificadas. Puede tratarse de la construcción de un edificio para hospedaje, transformación o comercialización.

O bien la instalación de agricultura biológica, opción que puede llevar a remodelar la finca, por ejemplo, replantando setos y liberando la tierra de un conjunto de aportaciones y abonos profusamente utilizados hasta entonces.

A partir de ahí puede esperarse una importante bajada de la producción, y serán necesarios de tres a cinco años para lograr el equilibrio cantidad-calidad en la comercialización.

Es claro que tal proceso pueda suscitar la inquietud del propietario más aún no siendo fácil la comercialización de esos productos. La bajada de la rentabilidad no es algo a lo que el propietario pueda oponerse, a que es asunto del arrendatario que debe continuar cumpliendo sus obligaciones, especialmente el pago de la renta. Sin embargo, estas prácticas pueden considerarse como susceptibles de empobrecer la finca, de dañar el estado material del bien. Hay que probar entonces que la práctica escogida mejora las condiciones de explotación del fundo. En este sentido ¿qué práctica puede resultar dañosa o deseable en términos agronómicos? Los puntos de vista económico y ecológico pueden ser divergentes. La valoración de este tipo de explotación es difícil de prever. Existiendo gran dificultad en encajar estas actividades con la regulación de gastos y mejoras contempladas en la Ley de Arrendamientos Rústicos.

2º Subarriendo. Es frecuente el supuesto de subarriendo turístico. En este caso el arrendatario alquila una parte de sus edificios o tierras para albergue o camping, lo cual es difícilmente compatible con el sistema de subarriendo, cesión y subrogación previsto en la LAR, que declara nulos y causa de desahucio los subarriendos y cesiones, totales o parciales de los derechos del arrendatario (art.70) con algunas excepciones, destacando en relación con la problemática planteada la contemplada en el art.71.b) en relación al subarriendo en caso de mejoras.

Interesa también abordar la cuestión de la organización del trabajo del arrendatario en una explotación diversificada. Las dificultades están aquí ligadas a las exigencias de un sistema de explotación diversificado. Concretamente, esta opción genera una multiplicación de tareas: hay que transformar, vender, distribuir, recibir huéspedes. El arrendatario no puede hacerlo todo y ante esta imposibilidad material cabe:

1º El recurso a un tercero: es frecuente pensar en mandar hacer ciertos trabajos de producción o transformación a un tercero; lo que plantea todas las dificultades del subarriendo y la cesión del contrato.

2º La no explotación personal por el arrendatario. Hay un riesgo en hacer ejecutar parte de las tareas de explotación de la finca en la medida en que puede juzgarse que el arrendatario no cumple personalmente su obligación, lo que origina riesgos desde el punto de vista de la amenaza de resolución.

En concreto: la nueva concepción de la actividad agraria diversificada conllevaría la necesidad de efectuar los siguientes cambios y adaptaciones en la Ley de Arrendamientos Rústicos de 1980:

TITULO PRIMERO. De los arrendamientos.

CAPITULO PRIMERO. Disposiciones generales.

El art.1 considera arrendamientos rústico a efectos de la LAR los contratos mediante los cuales se ceden temporalmente una o varias fincas para su aprovechamiento agrícola, pecuario o forestal.

Esta determinación del destino de la finca en lo supone una delimitación muy estricta y rígida del objeto de la relación arrendaticia, poco acorde con las nuevas tendencias de la agricultura diversificada que puede conllevar toda una serie de

actividades ejercidas por los agricultores que sean prolongación de la actividad productiva, complemento de la misma y que tengan por soporte la explotación y la diversificación económica, entre otras, las relacionadas con el turismo y el ocio; a no ser que se entienda el "aprovechamiento agrícola" en un sentido mucho más amplio y flexible que el que tenía el legislador de 1980.

En el art.6.7º.a) podría suprimirse la referencia a los aprovechamientos secundarios distintos siempre de los principales y compatibles con éstos.

En el art.7.1.2.º se suprimiría la referencia final a que el rendimiento ajeno al rústico sea notoriamente superior a éste.

Se suprimiría el art.7.1.3º o se interpretaría ampliamente lo que deba entenderse por "destino agrario" de modo que pueda excluirse del supuesto de aplicación del precepto la revalorización como consecuencia de actividades diversificadas desarrolladas en la finca.

El art.10.2 se suprimiría o modificaría en correlación con la supresión o reforma experimentada por el art.61.

CAPITULO SEGUNDO. Partes contratantes.

El art.18 conforme al cual no pueden ser arrendatarios de fincas rústicas las personas físicas que, por sí o por persona física o jurídica interpuesta sean ya titulares de una explotación agraria o varias cuyas dimensiones y demás características se fijen en las distintas comarcas del país por los Organos competentes de las Comunidades Autónomas o por el Ministerio de Agricultura sin que puedan exceder en total de 500 hectáreas de secano o 50 de regadío, se suprime o se le da nueva redacción teniendo en cuenta el fundamento de la determinación de la superficie máxima de la finca cedida en arrendamiento y su conexión con la definición amplia de actividad agraria donde quepan las nuevas actuaciones diversificadoras.

CAPITULO VI. Gastos y mejoras.

Se incluirían en el concepto de "mejora útil" las obras que conlleve el desarrollo de actividades diversificadas sin que parezca necesario modificar la definición del art.57.1. conforme al cual son mejoras útiles las obras incorporadas a la finca arrendada que aumenten de mododuradero su producción, rentabilidad valor agrario. Si bien podría añadirse una mención específica.

En el art.58.1 sería necesario suprimir la referencia "ni el uso agrícola a que había sido destinada en el arrendamiento".

Las mejoras necesarias para las actividades diversificadas, llevadas a cabo por el arrendador darán derecho a elevación de la renta en los términos del art.58.2..

Cuando sea el arrendatario quien realice las mejoras útiles a que nos venimos refiriendo necesitará también el consentimiento del arrendador, o procedimientos subsidiarios contemplados en el art.60 teniendo en cuenta la alteración que puede sufrir la finca como consecuencia de esas reformas y la utilidad que con posterioridad puede tener para el propietario el desarrollo de la actividad diversificada, todo ello en coherencia con al período de cinco años de duración mínima del contrato según la nueva redacción del art.28 LMEA.

Podría, sin embargo, introducirse en este precepto un párrafo que suavizara las exigencias en orden a consentimientos necesarios para la realización de esta clase de mejoras en los arrendamientos de larga duración.

El art.61 es inaceptable en su actual redacción. La referencia a la "transformación de la finca por variar su destino productivo, como la puesta en regadío, roturación y otras semejantes" debe suprimirse. Lo mismo que la referencia "que lleven consigo una inversión superior a nueve anualidades de renta" por su incompatibilidad con los nuevos contratos de cinco años de duración. También debe suprimirse el párrafo tercero conforme la cual las obras sólo se autorizarán:

a) Si se aumenta, al menos y como consecuencia de ellas, en un 50 por 100 el valor agrario. Es evidente que el legislador de 1980 tiene un concepto del "valor agrario"

bastante rígido y estricto poco acorde con los objetivos de política agrícola en materia de diversificación; concretamente: impulsar la diversificación de la economía rural, en particular las actividades relacionadas con los servicios de proximidad y las derivadas de los espacios protegidos y turismo rural como valor añadido de las economías rurales.

b) Y cuando se inicien dentro del período contractual en los primeros doce años de prórrogas. Las prórrogas forzosas desaparecen con la modificación introducida en la LAR por el art.28 LMEA.

CAPITULO VII. Subarriendo, cesión y subrogación.

La norma prohibitiva del art.70 sancionando con nulidad de pleno derecho los subarriendos o cesiones totales o parciales de los derechos del arrendatario; siendo además causa de desahucio parece a todas luces injustificada. No puede considerarse fundamento actual la finalidad de proteger al arrendatario en cuanto cultivador directo de la finca. La función absolutamente tuitiva del arrendatario de la legislación especial arrendaticia ha quedado claramente obsoleta e injustificadamente opuesta a la voluntad de las partes contratantes y a los fines y orientaciones de la política agraria y desarrollo rural, en muchas ocasiones. El art.70 debería establecer un régimen de subarriendo y cesión semejantes a los que se establecen para los arrendamientos comunes en el Código civil.

Ello conllevaría toda la reforma el Capítulo VII. En todo caso, en el art.71.c) debería añadirse una mención que tuviera en cuenta el subarriendo en los supuestos de actividades diversificadas.

CAPITULO VIII. Terminación del arrendamiento.

Art.75.3 Se suprime la mención: "o destinarla en todo o en parte a fines o aprovechamientos distintos a los previstos en el artículo 1 de la Ley" ya que, aunque se modifique el art.1. en lo referente al objeto de la relación arrendaticia no podrá acotarse con precisión toda la amplia gama de actividades diversificadas cuyo cambio de destino podría suponer la resolución del contrato a instancias del arrendador, pareciendo más conveniente no especificar tan concretamente el destino de la finca.

En definitiva debe ahondarse en una profunda reflexión sobre la regulación vigente en materia de arrendamientos rústicos y su viabilidad para dar solución a las nuevas necesidades de la agricultura diversificada.

La solución sólo puede venir dada por una nueva regulación de los arrendamientos rústicos, ante el problema de desregulación que ha operado la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias en una ley concebida en toda su regulación para un contrato de larga duración, prórroga forzosa y protección legal.

Regulación que deberá tener en cuenta no sólo las recientes innovaciones legislativas sino, muy especialmente, el Derecho Comunitario de la PAC, ausente de la *mens legislatoris* en 1980, tratando de ofrecer una regulación menos encorsetada y más abierta a las nuevas perspectivas apuntadas en el tema de la diversificación.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO (SALA 1ª) DE 5 DE FEBRERO DE 1998.

OBJETO:

Acuerdo de expulsión de socio de una sociedad cooperativa.

PARTES:

D. Toribio, Don Teodoro y Don Baldomero B.C. y Don Eugenio B.M. contra la Cooperativa Ganadera de Vacuno Lechero "Nuestra Señora del Prado".

PONENTE:

Sr. Barcela y Trillo - Figueroa.

FALLO:

No prospera la impugnación.

DISPOSICIONES LEGALES APLICADAS:

Artículo 1214 del Código Civil; artículo 24 y 25 de la Constitución Española de 1978 y Disposiciones Transitorias 2ª y 3ª de la Ley 3/1987 de 2 de abril.

DOCTRINA:

La impugnación del acuerdo de expulsión de socio de una sociedad cooperativa, no prospera porque las faltas cometidas estaban castigadas con la actual y con la anterior Ley de Cooperativas. El principio de legalidad que es de tener en cuenta en el derecho sancionador, se ha cumplido en la sentencia y en el acuerdo de expulsión.

HECHOS:

Don Toribio, don Teodoro y don Baldomero B.C. y don Eugenio B.M. eran socios de la Cooperativa Ganadera de Ganado Vacuno Lechero "Nuestra Señora del Prado", de ámbito comarcal, constituida con arreglo a la Ley 2 de enero de 1942 y su Reglamento de 11 de noviembre de 1943 e inscrita en el Registro General Cooperativas según diligencia de 3 de agosto de 1971. El Consejo Rector procedió, por acuerdo de 14 de marzo de 1989, a la expulsión de los mencionados socios al imputarles las faltas consistentes en fraude en la entrega de materias primas por adición de agua a la leche entregada, insultos y desconsideración a los rectores y representantes de la cooperativa y realización de actividades competitivas e impugnado el acuerdo por la vía civil el procedimiento terminó por sentencia de 26 de febrero de 1992, dictada por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Cáceres, que declaró nulo el acuerdo de expulsión.

El 6 de abril de 1992, los órganos rectores de la cooperativa remitieron a los actores pliego de cargos imputándoles las mismas faltas y la de mantener deudas pendientes con la Cooperativa por impago de compras de piensos, las cuales, fueron debatidas mediante las correspondientes alegaciones. El instructor del expediente formuló propuesta de resolución de 11 de mayo de 1992, manteniendo las imputaciones y proponiendo la expulsión. La Junta Rectora, en sesión de 28 de mayo de 1992, les declaró responsables de las faltas imputadas, imponiéndoles la sanción de expulsión, gravándoles con una reducción del 30% en el retorno cooperativo. A la vista de las alegaciones efectuadas, con fecha 4 de junio de 1992, en sesión extraordinaria de la Junta, se acordó declarar nula la resolución de 28 de mayo y dio por presentado el pliego y adoptó el acuerdo de expulsión de 4 de junio de 1992 e interpuesto recurso, éste es desestimado por la Asamblea en Sesión de 26 de junio, que ratificó la expulsión.

Los socios actores promovieron juicio declarativo de menor cuantía contra la Cooperativa Ganadera de Ganado Vacuno Lechero "Nuestra Señora del Prado", sobre impugnación del acuerdo de expulsión y retención del 30% de sus respectivos retornos a que tuviesen derecho, adoptado el 4 de junio de 1992 por la Junta Rectora de la referida Cooperativa y ratificado el 26 del mismo mes y año por la Asamblea General de la misma.

La pretensión ejercitada por los socios actores fue objeto de estimación por el Juzgado de Primera Instancia número tres de Cáceres en sentencia de 19 de febrero de 1993, en la que se declaró nulidad del acuerdo de expulsión.

La 11ª Audiencia Provincial de Cáceres en sentencia de 19 de febrero de 1994, revocó la sentencia y desestimó la demanda de impugnación del acuerdo. Es esta segunda sentencia la recurrida en casación a través de los tres motivos amparados en el ordinal 4º del artículo 1692 de la L.E.C. El Tribunal Supremo no dio lugar a la casación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

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

SEGUNDO.

En el primer motivo del recurso se denuncia la infracción del artículo 38 de la Ley General de Cooperativas, Ley 3/1987, de 2 de abril, en relación con sus Disposiciones Transitorias Segunda y Tercera, y del artículo 25 de la Constitución Española, cuya infracción, en opinión de la parte recurrente, se produce, substancialmente, porque la sentencia de instancia anuló la sanción de expulsión en base a que tal medida sólo podría tener lugar, según el artículo 38 indicado, por falta muy grave, y la expulsión se acordó por una presunta comisión de cuatro faltas tipificadas como graves en el artículo 14 de los Estatutos de la Cooperativa, y, sin embargo, en la sentencia recurrida se destaca que la Cooperativa tuvo un origen anterior a la Ley de 1987 y que la legislación anterior sólo distinguía faltas leves y graves, "por lo que es indudable que entre las antes llamadas graves habrían de ser incluidas las hoy llamadas muy graves".

TERCERO.

Es cierto que el artículo 25 de la Constitución Española viene a consagrar el principio de legalidad sancionadora, pero no lo es menos que su vulneración, por aplicación del artículo 38 de la vigente Ley de cooperativas, habría de depender de que la legislación -Ley 52/1974, de 19 de diciembre- no contemplase como infracciones de los socios cooperativistas los actos o conductas estimados como sancionables, lo cual no acontece en el caso que nos ocupa en tanto y en cuanto que la Ley de 1974 señaló, en su artículo 11, apartados a) y c), como faltas los actos constituidos por operaciones de competencia, fraude en las aportaciones o prestaciones, desconsideración a los rectores y representante de la entidad, e incumplimiento reiterado de las obligaciones económicas con la cooperativa. No es menos cierto también, que a efectos del referido principio constitucional resulta irrelevante la distinta calificación que mereciesen las faltas para una y otra Ley, pues lo esencial es que el mismo acto o conducta estuviese contemplado como sancionable en una y otra, siendo, por tanto, inoperante que la medida de expulsión se encontrase condicionada a la omisión de una falta grave en la ley de 1974 y en los Estatutos de la cooperativa, y a la de una muy grave en el artículo 38 de la Ley 2/1987. Asimismo, es de hacer notar que la interpretación llevada a cabo en la sentencia recurrida no choca, en absoluto, cual se pretende en el motivo, con el contenido de la disposición transitoria segunda, apartado 1, de la Ley de 1987, pues aquella interpretación no suponía ninguna aplicación estatutaria en contradicción con dicha Ley, especialmente, cuando en ese número se establece que el contenido de los Estatutos se entenderá modificado y completado por las normas imperativas o prohibitivas contenidas en la Ley, ni choca, tampoco, con el texto del apartado 1 de la Transitoria Tercera, relativa a la obligación impuesta a las Cooperativas de adoptar sus estatutos a la Ley y a la disolución, en su caso, de las mismas de no verificarlo, ya que semejante contenido no guarda relación con el tema concreto planteado en el motivo y, por otro lado, se trataría de una cuestión nueva, y es de decir, por último, que las dos faltas contempladas de modo explícito en la sentencia recurrida tuvieron su prolongación en el tiempo, con posterioridad a la vigente ley sobre Cooperativas. Así pues, las consideraciones precedentes originan la claudicación del motivo examinado, ante la posibilidad de atribuir al Tribunal a quo la comisión de las específicas infracciones en él denunciadas.

CUARTO.

En el segundo motivo se invoca error de derecho en la apreciación de la prueba obrante en autos por parte de la sentencia recurrida, al no haber tenido en cuenta para la valoración probatoria el artículo 25 de la Constitución Española, en relación con los artículos 1214 y ss. del Código Civil, así como los hechos declarados probados por el Juzgador de instancia.

QUINTO.

Los términos que configuran el enunciado del motivo revelan, por sí solos, el fracaso del mismo, toda vez que el contenido del artículo 25 de la Constitución española no guarda conexión con la presunta comisión de un "error de derecho", el que, cuando menos, ha de provenir de un manifiesto desconocimiento de preceptos específicos y concretos del Código Civil en torno a los medios probatorios, careciendo de transcendencia en este aspecto la cita del artículo 1214, pues es bien sabido que dicho precepto no contiene norma valorativa de prueba, y sólo puede ser alegado en casación cuando se acuse al Tribunal de haber alterado indebidamente la carga de la prueba, lo que no ocurre, por supuesto, con la imputación que se hace en el motivo: no tener en cuenta los hechos declarados probados por el Juzgador de instancia, pues ello no puede constituir error de derecho alguno, y estas reflexiones son de por sí suficientes, sin necesidad de mayores argumentos, en orden a entender que el motivo en cuestión, como se apuntó al principio, carece de viabilidad.

SEXTO.

El motivo tercero, último formulado, se alega como infringidos los artículos 25.1. en relación con el artículo 24.1 de la Constitución Española, así como el 118 de la misma, en relación con el artículo 18 de la L.O.P.J., razonándose en síntesis, que al tiempo de cometerse los presuntos hechos, mes de marzo de 1992, los recurrentes no tenían la condición de socios-cooperativistas al no haber sido admitidos de nuevo hasta abril de dicho año, y que lo querido por la Cooperativa es incumplir la sentencia que anuló el anterior acuerdo de expulsión, la dictada por la Audiencia de Cáceres el 26 de febrero de 1992.

SÉPTIMO.

Independientemente de que el perecimiento de los motivos estudiados con anterioridad originaría el del que ahora tratamos, en éste último se está aludiendo a extremos fácticos, como son los concernientes a que los recurrentes no tenían la condición de socios al tiempo de la comisión de los presuntos hechos sancionados, manteniendo de ese modo un criterio en discrepancia con el expresado por el Tribunal a quo en el tercer fundamento jurídico de su sentencia, lo cual, no es admisible en casación, y por lo que respecta al propósito imputado a la Cooperativa de desear incumplir la sentencia dictada en ocasión de la expulsión anterior, semejante argumento no deja de ser inoperante al tratarse de procedimientos independientes y combatibles entre sí, resultando de todo ello que al meritado tribunal no cabe atribuir las infracciones alegadas en el motivo analizado, lo que determina su decaimiento. Y la improcedencia de los tres motivos defendidos en el recurso de casación formalizado por los hermanos B.C. y su padre Sr. B.M., lleva consigo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1715.3 la declaración de no haber lugar al mismo, con imposición de costas a la parte recurrente.

COMENTARIO.

Lo más substancioso e importante de la sentencia se encuentra en el análisis de las razones que justifican el acuerdo de expulsión de los socios cooperativistas por los hechos calificados -como falta grave en la Ley anterior y muy grave en la actual Ley de cooperativas-, y sancionados -en ambas- con la expulsión. Se mantiene en casación la sanción de expulsión porque se considera que se han respetado los hechos, los estatutos y el Principio de Legalidad.

1º.- Regulación de la expulsión de los socios de la Cooperativa.

Si bien es cierto que la Cooperativa Ganadera de Vacuno Lechero "Nuestra Señora del Prado", tuvo un origen anterior a la vigente Ley General de Cooperativas de 2 de abril de 1987, no lo es menos que con arreglo a lo dispuesto en la disposición transitoria segunda de la mentada disposición legislativa, el contenido de los Estatutos de las Cooperativas existentes a su entrada en vigor, no podrá ser aplicado en contradicción con

lo dispuesto en la misma y se entenderá modificado y completado por cuantas normas imperativas o prohibitivas se contienen en esta Ley. De lo así dispuesto se sigue que la expulsión de los socios ha de ser acorde con lo dispuesto en los artículos 37 y 38 de la vigente Ley General de Cooperativas, materia esta que no ha resultado muy renovada respecto de la regulación dada por la legislación precedente, Ley 52/1974, de 19 de diciembre -TRUJILLO DIEZ, I.J., *El régimen disciplinario cooperativo*, en Jurisprudencia Civil, n° 22 de 1997, pp. 11 a 29-

2º.- Principios que sienta la vigente Ley en materia disciplinaria.

2.1. Principio de tipicidad legal y estatutaria de faltas y sanciones.

El artículo 37, apartado primero de la vigente Ley 3/1987, dispone que: "Los Estatutos establecerán las normas de disciplina social. Los socios sólo podrán ser sancionados por las faltas previamente tipificadas." Por tanto, se establece de manera clara y concisa en el precepto el principio de tipicidad legal y estatutaria de las faltas y sanciones de los socios de las cooperativas.

En el mismo precepto, se añade que "las faltas graves y muy graves deberán estar tipificadas en los Estatutos y las leves podrán serlo también en el Reglamento de régimen interno o por acuerdo de la Asamblea General. Las sanciones que podrán imponerse a los socios por cada clase de faltas deberán estar establecidas en los Estatutos y podrán ser económicas, de suspensión de derechos sociales o de expulsión".

Existe, por tanto, a la luz del precepto mencionado una proyección más estatutaria que legal a la hora de tipificar las faltas y sus correspondientes sanciones, pero siempre teniendo presente una voluntad garantista de la posición del socio.

En el supuesto contemplado en la sentencia comentada la expulsión respeta el principio de legalidad sancionadora en tanto y en cuanto que las faltas por las que se acordó la expulsión de los socios, estaban contempladas como sancionables, no sólo en los Estatutos, sino también en la Ley 3/1987 así como en la anterior Ley 52/1974, resultando irrelevante la distinta calificación que mereciesen las faltas para una y otra Ley, puesto que lo esencial es que la misma conducta estaba contemplada como sancionable en una y otra Ley -Fundamento de Derecho Tercero-. Irrelevante, a estos efectos, resulta igualmente el hecho de que la legislación anterior sólo distinguiera entre faltas leves y graves y la vigente Ley General de Cooperativas en su artículo 37 apartado 1, clasifique las infracciones cometidas por los socios en leves, graves y muy graves, ya que es indudable que entre las antes denominadas graves estaban incluidas las denominadas actualmente muy graves -Cfr. Fundamento de Derecho Segundo-.

Por otra parte, insiste en el respeto al principio de tipicidad estatutaria el artículo 38 de la Ley 3/1987, cuando al referirse a la expulsión de los socios establece que sólo podrá acordarla el Consejo Rector por falta muy grave tipificada en los Estatutos mediante expediente instruido al efecto y con audiencia del interesado.

2.2. Principio de proporcionalidad de las Sanciones

Es evidente que una adecuada tipificación de la conducta resulta indispensable para que el incumplimiento esté adecuadamente perseguido por la cooperativa - Sentencias del Tribunal Supremo de 12-4- y 9-5 de 1994-. Por ello el artículo 37 de la Ley 3/1987 clasifica las faltas en leves, graves y muy graves. Las sanciones han de guardar una proporcionalidad constituyendo un mandato imperativo a la hora de su tipificación en los Estatutos, Reglamento de régimen interno y en los propios acuerdos de la Asamblea General que tenga ese objeto.

En la Sentencia comentada, quedan acreditados como hechos probados que don Toribio, don Teodoro, don Balomero B.C. y don Eugenio B.M. cometieron fraude en la entrega de materias primas por adición de agua a la leche entregada, insultos y desconsideración a los rectores y representantes de la cooperativa, y realización de actividades competitivas -

Fundamento de Derecho Primero-, comportamientos todos ellos tipificados que revisten suma gravedad y para los cuales existe una sanción de idéntica gravedad: la expulsión.

En definitiva, como afirma el Tribunal Supremo, la sentencia recurrida en casación, ha tenido en cuenta el principio de legalidad en el derecho sancionador y en el acuerdo de expulsión.

3º.- Procedimiento Sancionador.

Recae sobre los órganos de gobierno de la cooperativa la carga de alegar y probar la existencia de la conducta sancionable en base a los principios generales recogidos en el artículo 1214 de nuestro Código Civil.

Nada hay que objetar en la actuación de los órganos de la cooperativa desde la perspectiva procedimental. Al Consejo Rector se le atribuye la competencia para la expulsión de los socios "mediante expediente instruido al efecto y con audiencia del interesado"- art. 38.1 de la Ley vigente de Cooperativas-. Queda claro que así se actuó en el caso que nos ocupa. Se remitió a los socios afectados pliego de cargos el 6 de abril de 1992 en el que se les imputaban las faltas, el instructor del expediente formuló propuesta de resolución el 11 de mayo de 1992, manteniendo las imputaciones y proponiendo la expulsión y fue el Consejo Rector, en sesión extraordinaria de 4 de junio de 1992 quien adoptó el acuerdo de expulsión.

De la doctrina jurisprudencial sobre la cuestión de expulsión de socios de cooperativas se deduce que han de expresarse los hechos concretos en que se basa como significativos de conducta manifiestamente desconsiderada para los rectores y representantes de la entidad, dando a entender que la expresión de esas causas fácticas viabiliza la expulsión del socio, y aparte de los requisitos formales de la expulsión del cooperativista, ha de concurrir una prueba de la causa de la expulsión - Sentencia del Tribunal Supremo de 29-11- 1990).

Respecto a la competencia para la expulsión de los socios, el artículo 38 se le atribuye exclusivamente al Consejo Rector. Resulta nulo el acuerdo de exclusión de socios adoptado por la Asamblea General, siendo así que la Ley General de Cooperativas de 1987 dispone que tal acuerdo es facultad exclusiva e indelegable del Consejo Rector sin perjuicio del correspondiente recurso ante la Asamblea General. De suerte que sometida directamente a ésta la propuesta de exclusión, el afectado ha sido privado de una actuación decisoria y correspondiente recurso contra la misma - Sentencias del Tribunal Supremo de 3-11-1992 y 5-3-1994-.

Insiste en ello la Sentencia del Tribunal Supremo de 14-10-1993-, al establecer que es nulo el acuerdo de expulsión, por haberlo sido por órgano carente de competencia para ello, por resultar incumplido el texto literal del artículo 38 de la Ley General de Cooperativas que atribuye en su apartado 1 tal cometido sólo al Consejo Rector, y no a la Asamblea General a la que el legislador reservó en el apartado 2 de dicho artículo, el conocimiento de alzada correspondiente, puesto que esa irregularidad es causante de indefensión en el trámite del expediente sancionador.

Contra el acuerdo de expulsión del socio acordado en la Sentencia comentada por el Consejo Rector -órgano competente-, cabe recurso dentro del plazo de 30 días desde la notificación del mismo ante el Comité de Recursos o en su defecto, ante la Asamblea General -art. 38.2 de la Ley General de Cooperativas de 1987-. Efectivamente, los actores, esto es, los socios expulsados recurrieron el acuerdo de expulsión del Consejo Rector, recurso que fue desestimado por la Asamblea de la Cooperativa Ganadera de Vacuno Lechero "Nuestra Señora del Prado" el 26 de junio, ratificando la expulsión. Es precisamente contra esta resolución desestimatoria de este recurso intracooperativo, así como contra el acuerdo de expulsión que adquirió firmeza, contra el que los socios expulsados llevan a cabo la impugnación judicial en el plazo de 2 meses contados a partir de que el acuerdo deviene ejecutivo - art. 38.4 de la Ley General de Cooperativas-.

CONCLUSIÓN.

Se mantiene el acuerdo de expulsión de socios cooperativistas por hechos sancionados como falta grave en la ley anterior y muy grave en la actual, pero en ambas con la sanción de expulsión que se mantiene en casación porque se han respetado los hechos, los estatutos y el principio de legalidad.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO (SALA 1ª) DE 22 DE ENERO DE 1998.

OBJETO:

No procede el derecho de acceso a la propiedad de las fincas arrendadas cuando éstas tienen un valor superior al doble del precio que normalmente corresponde, en la misma zona o comarca, a las de igual calidad o cultivo, por circunstancias ajenas al destino agrario. La apreciación de esas circunstancias es cuestión de hecho.

En cuanto a la "carga de la prueba", no se alteran las reglas del onus probandi cuando se aprecian en conjunto las pruebas practicadas.

PARTES:

Doña Carmen C.C. contra doña María Luisa C.C. y aquellas otras personas que forman parte de la Comunidad Hereditaria de don Ricardo C.N.

PONENTE:

Sr. Barcela y Trillo-Figueroa.

FALLO:

Se desestima la demanda sobre acceso al derecho de propiedad de las fincas rústicas arrendadas.

DISPOSICIONES LEGALES APLICADAS:

Artículos 1214 y 1228 del Código Civil; artículos 7.1.3ª y 83.3 de la Ley de Arrendamientos Rústicos.

DOCTRINA:

Se desestima la demanda sobre acceso al derecho de propiedad de las fincas rústicas arrendadas al resultar probado que, por circunstancias ajenas al cultivo agrícola que se especifican, las fincas tienen un valor superior al doble de las que en la misma zona se dedican a igual cultivo.

HECHOS:

Doña Carmen C.C. promovió juicio de cognición especial de Arrendamientos rústicos, sobre adquisición forzosa de fincas rústicas, contra Doña María Luisa C.C. y aquellas otras personas que forman parte de la Comunidad Hereditaria de don Ricardo C.N., cuyas fincas integran una casería, sita en la localidad de Cardoso-Hontoria (Concejo de Llanes), compuesta por: una casa, una cuadra y dos fincas rústicas 317-A y 317-B del Polígono 96 del Catastro Rústico de Llanes.

Estas fincas litigiosas se encuentran dentro del perímetro que delimita el núcleo rural de Cardoso, calificado como de tipología media en el que es posible edificar, comprendiéndose en ellas, además, una vivienda de dos plantas de 80 metros cuadrados y un establo de 60 metros cuadrados, con buenas posibilidades de ser rehabilitadas.

La zona está muy bien comunicada, hallándose las fincas en las proximidades de la antigua carretera de Ribadesella-Llanes y cerca de lo que va a ser la nueva autopista Llodio-Unquera, sin que el núcleo rural esté degradado y los predios se encuentran ubicados en una zona eminentemente turística o costera.

El arrendamiento es anterior a 1935 y la cultivadora tiene la condición de cultivadora personal.

Las pretensiones ejercitadas por doña Carmen C.C. fueron desestimadas por el Juzgado de Primera Instancia de Llanes en Sentencia de 29 de abril de 1992, al declarar que las normas de la Ley de arrendamientos rústicos y las Leyes complementarias no eran de aplicación al arrendamiento de las

fincas rústicas del hecho de autos.

La última Audiencia Provincial de Oviedo confirma la del Juzgado de Primera Instancia en Sentencia de 22 de octubre de 1993.

A tenor de tales resoluciones quedó acreditado que dada la ubicación de la parcela, su valor en venta es superior al doble del precio que normalmente corresponde a las de su misma calidad.

Doña Carmen C.C. interpuso recurso de casación que fue desestimado por el Tribunal Supremo.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

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

SEGUNDO.

En el primer motivo del recurso se denuncia la infracción del artículo 1228 del Código Civil, ya que la documental es una prueba tasada y cuando se desconoce su valor se infringe indicando la Ley, y así, la sentencia impugnada para llegar a un pronunciamiento contrario al dictamen pericial de don Antonio V. A., hubo de conceder eficacia probatoria a los numerosos documentos privados aportados por la demandada, los que fueron impugnados expresamente en el acto de la comparecencia y sin que la parte que los presentó intentara su ratificación en juicio, llamando como testigos a sus autores, por lo que la Sala debió declarar probados los hechos dictaminados por el perito, es decir que ninguna circunstancia ajena al destino agrario hace tener a las fincas un valor de venta superior al doble del precio correspondiente a la comarca o zona.

TERCERO.

Fundamentalmente, el decaimiento de este primer motivo sería en razón a que se apoya en un presunto error en la apreciación de la prueba documental, es decir, en el ordinal 4º del artículo 1692 en su redacción anterior a la reforma llevada a cabo el 30 de abril de 1992, pero semejante ordinal - que estaba dedicado al error en la apreciación de la prueba basado en documentos- quedó suprimido en su totalidad por la meritada reforma. Aparte lo dicho, el examen de la sentencia recurrida, al igual que el de la instancia, no permite entender que los Juzgadores hubieran basado sus respectivas apreciaciones en los documentos aportados por la parte demandada - actual recurrida-, sin que este aspecto se concrete por la actora -ahora recurrente- cuales fueron de entre aquéllos, los que sirvieron de soporte al error denunciado; por otro lado, la lectura de la sentencia, autoriza a entender, asimismo, que el conjunto de datos y circunstancias tenidas en cuenta por la Sala "a quo" para conceder a las fincas una valoración superior al doble de su importe agrícola, no difieren de manera sustancial a los expresados en la pericia del Sr. V.A., y es decir, por último, que, en cualquier caso, el órgano jurisdiccional se encuentre facultado para supeditar o no su criterio valorativo en la prueba al establecido en el dictamen pericial, consideraciones todas ellas que reafirman la inviolabilidad del motivo en cuestión, ante la ausencia de infracción del mentado art. 1228.

CUARTO.

En el segundo motivo se invoca como infringido el artículo 1214 del Código Civil pues, en opinión de la parte recurrente, existe en los autos una falta de prueba del hecho concreto de la sobrevaloración de las fincas litigiosas por razones ajenas al destino agrario, no habiendo tenido en cuenta el Tribunal a quo la regla distributiva del onus probandi establecida por el artículo 1214 del Código Civil, porque probado que el contrato es de arrendamiento rústico histórico, con todos los derechos que ello implica para el arrendatario, por la aplicación de los preceptos de la Ley de Arrendamientos Rústicos (prórroga forzosa, derecho de acceso a la propiedad, etc.) su extinción debió probarla la arrendadora, lo que en ningún

momento hizo, por lo que sólo a ella puede perjudicar esa falta de prueba, y no es lícito desplazar sobre la arrendataria la carga de probar que el valor en venta de las fincas para usos ajenos no supera el doble de su valor para usos agrarios, como hace la sentencia de la Audiencia.

QUINTO.

En este motivo se alude a un tema no planteado en el litigio, ya que su objeto se redujo a la pretensión de la actora-arrendataria de acceder a la adquisición forzosa de la parcela arrendaticia, lo cual, no guarda relación alguna con la extinción del arrendamiento, y ciñendo la discusión al extremo de la posible vulneración del artículo 1214, sabido es que es constante la doctrina jurisprudencial acerca de que el mismo no contiene norma valorativa de prueba y sólo puede ser alegado en casación cuando se acuse al Juzgador de haber alterado indebidamente el onus probandi, lo cual no acontece si se valora en conjunto el resultado de la prueba practicada, siendo esto lo ocurrido, y máxime, cuando para llegar a la conclusión del superior valor en venta de las fincas arrendadas, se atendió a datos objetivos plenamente acreditados: integración dentro del núcleo rural, susceptibilidad de edificación, buena comunicación, ubicación en zona turística y costera, ausencia de degradación del núcleo rural, y de aquí, la imposibilidad de estimar infringido el precepto dicho, lo que origina su claudicación.

SEXTO.

En el motivo tercero, último formulado, se alega la infracción de los artículos 1.7 y 83 de la LAR y la jurisprudencia recogida en las Sentencias de 3 de junio de 1988 y 22 de septiembre de 1993, argumentando cuanto sigue, en síntesis: Aún en el caso que se declarara probado que los usos edificatorios sobrevaloraron el doble de las fincas litigiosas, ello sería insuficiente para aplicar la circunstancia 3ª del artículo 7.1 de la LAR, porque para ello se exige, además, y -así lo reconoció la Sentencia de 3 de junio de 1988- que dicha circunstancia no concurriera en las restantes fincas de la comarca o zona de su misma calidad y cultivo, lo que no sólo se ha probado, sino que la Audiencia afirma todo lo contrario al calificar el Municipio de Llanes, en general de zona turística y bien comunicada. La sentencia de 22 de septiembre de 1993 expresa que "es bien conocida la dificultad interpretativa que presenta el artículo 7 de la LAR, en punto al supuesto en que las circunstancias previstas en su número 1 se produzcan con posterioridad a iniciarse el arrendamiento, a cuyo respecto la Sala de instancia entendió que, en tal supuesto, había de estarse a lo dispuesto en el número 2, o sea que al arrendador podrá poner término al arrendamiento, pero de no hacerlo así, éste seguiría rigiéndose por la Ley especial. Ha de reconocerse que el artículo permite esta interpretación, pues de lo contrario se ocasionaría una incertidumbre sobre el régimen legal del contrato en principio sometido a la Ley de Arrendamientos Rústicos. Sería un desequilibrio inaceptable entre las partes que sin contraprestación alguna a su cargo el arrendador se viera favorecido con una reducción de los derechos del arrendatario por el simple hecho de que circunstancias ajenas al destino rústico hubieran sobrevalorado en más de un 100% las fincas arrendadas. Que tal desequilibrio entre las partes resulta inaceptable para nuestro ordenamiento jurídico ha venido a ratificarlo la nueva Ley 1/1992, de 10 de febrero, de Arrendamientos Rústicos Históricos, cuando en su Exposición de Motivos, afirma que "en el actual valor de las fincas arrendadas han contribuido, de forma notable, el arrendatario y sus ascendientes mediante su cultivo a lo largo de varias generaciones" y es decir que: a) las fincas arrendadas valen como las restantes de la comarca o zona de su misma calidad o cultivo, por lo que sea cual fuere su valor no estarían excluidas de la Ley de Arrendamientos Rústicos (Sentencia de 3 de junio de 1988). Y b) hasta que el arrendador no haga uso de las facultades que le confiere el artículo 83.3 de la Ley de Arrendamientos Rústicos, la legislación especial resulta aplicable con todas sus consecuencias (Sentencias de 22 de septiembre

de 1993).

SEPTIMO.

La sintetizada argumentación precedentemente transcrita, precisa de las siguientes reflexiones: a) Las dos sentencias citadas y reseñadas en el motivo no pueden ser tenidas en cuenta a efectos de constituir "doctrina jurisprudencial" toda vez que los supuestos fácticos que contemplan son totalmente distintos, como distintas son las cuestiones jurídicas sobre que recaen. b) El texto que integra la circunstancia tercera del artículo 7.1 de la Ley de Arrendamientos Rústicos no puede ser más explícito y terminante puesto que se está refiriendo a fincas que tengan un valor en venta superior al doble del precio que normalmente corresponda en la comarca o zona a las de igual calidad o cultivo, cuyo superior valor es debido a cualquier circunstancia ajena al destino agrario. c) La alusión a "comarca o zona" debe entenderse referida a un espacio distanciado del concreto emplazamiento de las fincas. d) La concurrencia del supuesto previsto en la indicada circunstancia no determina aisladamente considerado y por sí sólo la extinción de la relación arrendaticia, sino únicamente la imposibilidad de ejercitar el derecho de acceso a la propiedad del modo regulado en la Ley especial. e) El conjunto de circunstancias tomadas en consideración en las sentencias de instancia y de apelación son absolutamente ajenas al especificado destino agrario del arrendamiento de autos y f) la apreciación de esas circunstancias y la deducción a derivar de las mismas -doble valor del precio correspondiente a las de su misma calidad o cultivo- representan una cuestión fáctica sometida a la potestad del órgano jurisdiccional. Las reflexiones que anteceden conducen a la conclusión de no haber incurrido el Tribunal a quo en las infracciones alegadas en el último motivo analizado, lo que origina que deba correr igual suerte que los anteriores, o sea, su inviabilidad. Y la improcedencia de los tres motivos del recurso formalizado por Doña Carmen C.C., lleva consigo, en virtud de lo dispuesto en el ritual artículo 1715.3 la declaración de no haber lugar al mismo, con imposición de las costas, y la pérdida del depósito constituido.

COMENTARIO.

1º.- Contrato exceptuado por razón del valor de la finca.

En la Sentencia, se pone de manifiesto como la arrendataria doña Carmen C.C., en base a un arrendamiento anterior a 1935, pretendía el acceso a la propiedad, mediante la adquisición forzosa, de las fincas litigiosas 317-A y 317-B que se encuentran dentro del perímetro que delimita el núcleo rural de Cardoso, calificado como de tipología media, en el que es posible edificar.

Las sucesivas resoluciones judiciales de primera y segunda instancia no accedieron a las susodichas pretensiones en base a lo establecido en el artículo 7.1, apartado tercero de la Ley de Arrendamientos Rústicos de 1980 que dispone:

"Tampoco se aplicarán las normas de esta Ley a los arrendamientos que tengan por objeto, inicial o posteriormente, las fincas en las que concurren alguna de las circunstancias siguientes:

3ª Tener, por cualquier circunstancia ajena al destino agrario, un valor en venta superior al doble del precio que normalmente corresponda en la comarca o zona a las de su misma calidad o cultivo."

Con arreglo al apartado segundo del mismo precepto si, vigente el contrato, sobreviniere tal circunstancia, el arrendador podrá poner término al arrendamiento conforme a lo dispuesto en el artículo 83.

En el supuesto analizado -arrendamiento rústico anterior a 1935- los contratantes, en su día no tuvieron duda alguna en considerar las fincas objeto del contrato como rústicas ya que como tales se dedicaron y se dedican a alguna clase de aprovechamiento agrario. Ahora bien, con el paso del tiempo, en ellas han concurrido unas características de supervaloración.

Este requisito de carácter económico, consistente en tener la finca, por cualquier circunstancia ajena al destino agrario, un valor en venta superior al doble del precio que normalmente corresponda en la comarca o zona a las de su misma calidad y cultivo, provoca la inaplicación de las normas de la Ley de Arrendamientos Rústicos de 1980 al arrendamiento que tenga a esas fincas por objeto.

Cuando el artículo 7 utiliza, como uno de los criterios distintivos del valor económico de la finca, el referido a cuando el terreno, por cualquier circunstancia ajena al destino agrario, tenga un valor en venta superior al doble del que corresponda en la zona a otras fincas de la misma calidad, se refiere entre otros a la influencia de centros turísticos y urbanos, a las proximidades a estaciones ferroviarias, carreteras, playas, puertos que en la zona existan, dejando al margen otros factores meramente especulativos y exigiendo tener las otras fincas puestas en comparación la misma calidad y el mismo cultivo.

Para excluir la aplicación de las normas de la Ley de Arrendamientos Rústicos en base al artículo 7.1.3º, se precisa una justificación de que el incremento del valor -el terreno, por cualquier circunstancia ajena al destino agrario, tenga un valor en venta superior al doble del que corresponda en la zona a otras fincas de la misma calidad- mediante un contraste o comparación de valores entre el asignado a las heredades singularizadas para el caso de venta, y el que corresponde a fincas de la misma zona de la misma calidad y cultivo (Cfr. Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de junio de 1988).

Si bien el artículo 7.1 apartado 3 alude a la "misma calidad o cultivo", es más adecuado entender, como entiende la Jurisprudencia, que la comparación del valor de la finca sea puesto en comparación con fincas de la misma calidad y también idéntico cultivo, dado que si el cultivo es el mismo pero las calidades de las fincas son diferentes el valor será diferente a la hora de fijar el precio en venta de la finca.

La razón de tal exclusión se encuentra en que la Ley de Arrendamientos Rústicos tiende a la protección del arrendatario pero haciendo compatible tal protección, en la medida de lo posible, con los intereses del dueño arrendador. Sin embargo, cuando el exceso de valor del terreno hace que la finca produzca otros ingresos muy superiores a los del aprovechamiento agrícola pecuario o forestal, lo que permite que el adueño arrendador no resulte perjudicado en sus derechos no es la inaplicación de las normas de la Ley de Arrendamientos Rústicos al arrendamiento que tenga por objeto esa finca, sino el permitir al arrendador poner término al arrendamiento en las condiciones legalmente establecidas -artículo 83.3 de la ley especial de arrendamientos rústicos-.

Es por esto que el legislador, si vigente el contrato de arrendamiento rústico, sobreviene la circunstancia tercera del artículo 7.1 de la Ley de Arrendamientos Rústicos, permite al dueño arrendador si lo desea, conforme a lo dispuesto en el artículo 83 del mismo texto legal, poner término al arrendamiento.

Este es el caso de las fincas litigiosas. Se encuentran dentro de una zona muy bien comunicada, hallándose en las proximidades de la antigua carretera Ribadesella-

Llanes y cerca de lo que va ser la nueva autopista Llodio-Unquera, sin que el núcleo rural esté degradado y los predios se encuentran ubicados en una zona eminentemente turística y costera (Fundamento de Derecho Primero). Es por ello, que el dueño no ha de sentirse perjudicado con la continuidad de un arrendamiento que le produce ganancia menor de la que obtendrá las fincas destinadas a otros fines.

2º.- No se produce la extinción del contrato.

Así las cosas, es lógico que el dueño arrendador, en base al buen orden económico de los bienes productivos, si la productividad agraria de la finca dada en arrendamiento es menos de la mitad de la otra clase de explotación a la que puede destinarse, pretenderá dedicar a ésta el inmueble. Por tanto, vigente el contrato, sobrevinida esta situación de superior valor de las fincas cedidas en arrendamiento, por circunstancias ajenas al destino agrario, el dueño arrendador tiene la facultad de dar

por extinguido el contrato, pero no sólo en atención a ese superior valor, sino además, como requisito conjunto, deberá comprometerse a edificar, establecer instalaciones industriales o destinar la tierra a actividad no agraria en el tiempo y en la forma que establece el artículo 83.3 de la vigente Ley de Arrendamientos Rústicos, realizando las correspondientes indemnizaciones al arrendatario.

Este es el caso de las fincas litigiosas que nos ocupan. Se encuentran dentro de una zona muy bien comunicada, hallándose en las proximidades de la antigua carretera Ribadesella-Llanes y cerca de lo que va a ser la nueva autopista Llodio-Unquera, sin que el núcleo rural esté degradado y los predios se encuentran ubicados en una zona eminentemente turística y costera (Fundamento de Derecho Primero). El dueño no ha de sentirse perjudicado con la continuidad de un arrendamiento que le produce ganancia menor de la que obtendrá las fincas destinadas a otros fines. Pero tampoco la arrendataria debe resultar perjudicada al ser privada del uso y disfrute de la finca, por lo que ha de obtener como compensación las indemnizaciones suficientes, conforme al artículo 83 de la Ley de Arrendamientos Rústicos de 1980, que remedien los perjuicios sufridos.

Sin embargo, el Tribunal Supremo, no entra en la Sentencia, en la extinción del contrato de arrendamiento que es objeto de análisis en la misma. Es correcto que no lo haga, ya que en ningún momento los dueños arrendadores han hecho uso de su facultad de poner término al arrendamiento conforme a lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley especial de Arrendamientos Rústicos.

El Tribunal Supremo, después de reconocer, en el Fundamento de Derecho Séptimo, que a las fincas litigiosas les resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 7.1.3ª de la Ley de 1980, "fincas que tengan un valor en venta superior al doble del precio que normalmente corresponda en la comarca o zona a las de igual calidad o cultivo, cuyo superior valor es debido a cualquier circunstancia ajena al destino agrario"- únicamente añade que "la concurrencia del supuesto previsto en la indicada circunstancia no determina aisladamente considerado y por sí sólo la extinción de la relación arrendaticia, sino únicamente la imposibilidad de ejercitar el derecho de acceso a la propiedad del modo regulado en la Ley especial" de arrendamientos rústicos de 1.980.

La argumentación del Tribunal Supremo resulta intachable. Las fincas litigiosas se encuentran afectadas por la circunstancia tercera del artículo 7.1 de la Ley de Arrendamientos Rústicos, luego a su arrendamiento no se aplicarán las normas de la Ley de Arrendamientos Rústicos de 1980 -en particular las normas sobre adquisición forzosa de fincas rústicas-.

Por lo demás, como el dueño arrendador no ha querido poner término al arrendamiento conforme a lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley de Arrendamientos Rústicos de 1980, el arrendamiento no se extingue. Será en el momento en el que el arrendador o sus causahabientes, ejercitando su facultad para dar por extinguido el contrato, cuando deberá proceder conforme a lo establecido en el artículo 83.3 de la Ley especial de Arrendamientos Rústicos. Ahora bien, mientras tanto, como el dueño arrendador, no ha querido poner término al arrendamiento, éste tendrá una continuidad en las mismas condiciones iniciales del contrato. La finca no deja de estar cedida temporalmente para su aprovechamiento agrario, pecuario o forestal, a cambio de un precio o renta y sin que el dueño arrendatario, porque así lo ha querido, pueda recuperarla finca para con ella obtener beneficios mayores que la renta del arrendatario le proporciona.

En definitiva, si el dueño arrendador pudiendo poner término al arrendamiento, no lo hace, el arrendamiento seguirá en las mismas condiciones iniciales, rigiéndose por la Ley especial de Arrendamientos Rústicos. "Ha de reconocerse -establece la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de septiembre de 1993- que el artículo permite esta interpretación, puesto que de lo contrario se ocasionaría una incertidumbre sobre el régimen legal del contrato en principio sometido a la Ley de Arrendamientos Rústicos. Sería un desequilibrio inaceptable

entre las partes que sin contraprestación alguna a cargo del arrendador se viera favorecido con una reducción de los derechos del arrendatario...”, ya que el arrendamiento pasaría a regirse por las normas comunes de nuestro Código Civil y de las legislaciones autonómicas en su caso.

CONCLUSIÓN.

Acertadamente se desestima la demanda sobre acceso al derecho de la propiedad de las fincas rústicas arrendadas al resultar probado que, por circunstancias ajenas al cultivo agrícola que se especifican, las fincas tienen un valor superior al doble de las que en la misma zona se dedican a igual cultivo; la apreciación de esas circunstancias es una cuestión de hecho sometida a la potestad del órgano jurisdiccional de instancia que, habiendo apreciado en conjunto la prueba practicada, no ha infringido las normas reguladoras de la carga de la prueba como pretende la recurrente.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO (SALA PRIMERA) DE 19 DE FEBRERO DE 1998.

OBJETO:

Resolución de un contrato de arrendamientos rústicos por denegación de la prórroga.

PONENTE:

Sr. Albácar López.

FALLO:

Estimada en ambas instancias la acción resolutoria del contrato por denegación de la prórroga, el Tribunal Supremo no da lugar al recurso de casación.

DISPOSICIONES LEGALES APLICADAS:

Artículo 455 del Código Civil y artículos 26 y 27.2 de la Ley de Arrendamientos Rústicos de 1980.

DOCTRINA:

El compromiso del arrendador de cultivar directamente la finca es una obligación de futuro, cuyo incumplimiento tiene la sanción del artículo 27.2º de la Ley de Arrendamientos Rústicos, pero no puede ser discutida en el procedimiento de resolución del contrato.

HECHOS:

Sometieron las partes a la decisión judicial la extinción de un contrato de arrendamiento de finca rústica que habían celebrado con fecha 21 de octubre de 1983, por un plazo de duración de seis años, y referido a parte del cortijo El Marqués, finca situada en el término municipal de Albolote (Granada).

La causa de extinción alegada viene referida a la denegación de la prórroga contractual obligatoria que la parte demandante, y ahora recurrida, efectuó fehacientemente con fecha 30 de junio de 1988, comprometiéndose al cultivo directo de la finca arrendada.

En sentencia de 27 de noviembre de 1991 el Juzgado declaró resuelta y extinguida la relación arrendaticia, calificando como poseedor de mala fe al arrendatario. Esta resolución fue íntegramente confirmada por la Audiencia en apelación.

Estimada en ambas instancias la acción resolutoria del contrato por denegación de la prórroga, el Tribunal Supremo no da lugar al recurso de casación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

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

SEGUNDO.

El presente recurso de casación se formula a través de cinco motivos, todos ellos amparados en el ordinal 4º del artículo 1692 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y referidos, los dos primeros, a la infracción de los artículos 3 y 6.7º de la vigente

Ley de arrendamientos rústicos, así como los artículos 1281 y 1282 del Código Civil. Dada la íntima relación existente entre las argumentaciones que el recurrente emplea para defender su tesis, es aconsejable el estudio conjunto de ambos motivos.

Realmente se está planteando en los motivos que examinamos una controversia puramente imaginaria, pues los juzgadores en las instancias no dijeron lo que el recurrente pretende combatir, o, a lo sumo, la expresión no pasa de ser un obiter dictum, realmente innecesario, pero en ningún caso fundamento de la resolución combatida.

Tanto en la sentencia del Juzgado, como después en la de la Audiencia, se deja establecido de una forma categórica que se trata de una finca principalmente agrícola, e inevitablemente sometida al ámbito de la Ley Especial, y ello lo deducen los juzgadores de la literalidad del contrato de arrendamiento, de las propias manifestaciones de los litigantes, de la prueba pericial practicada, etc...; y al estar tal finca encuadrada en su conjunto en el ámbito de la Ley arrendaticia, le es de corriente aplicación la disposición contenida en el artículo 26 de tal norma legal. Si el arrendador hizo uso del derecho denegatorio que le concede tal artículo, y este uso está revestido de todas las formalidades legales exigidas, resulta indudable la extinción del arrendamiento. El compromiso que al dueño arrendador le exige la Ley, es una obligación de futuro, que no puede discutirse en este procedimiento, y que en el supuesto de un posible incumplimiento posterior, tendría la sanción que para este caso señala el artículo 27.2º. Por esto entendemos que esa aclaración que en la Sentencia recurrida se hace, respecto a la posible conducta futura del arrendador en relación con el uso de los pactos, resulta totalmente superflua e incluso perturbadora, como el contenido de los motivos que estudiamos demuestra; resulta más correcta y ajustada a derecho la posición del Juzgado, cuando afirma que las alegaciones de la existencia de un nuevo contrato de arrendamiento en favor de otra persona no pueden mantenerse por falta de prueba, y que si en el futuro la demandante no cumple el compromiso adquirido, podría entrar en Juego el citado artículo 27.2º de la Ley.

Así pues no existe infracción alguna de las normas del ordenamiento jurídico que se citan, pues en ningún caso se ha entendido excluida del ámbito de la Ley ninguna parte de la finca, a cuyo conjunto se le ha aplicado la legislación especial; no se ha juzgado, ni podía hacerse, la conducta futura de la arrendadora, y en definitiva la interpretación de las cláusulas del contrato han estado presididas por una total corrección.

TERCERO:

En el motivo tercero el recurrente hace supuesto de la cuestión, da como probada la existencia actual de un contrato de arrendamiento sobre la finca en favor de una tercera persona, cuando, como hemos visto, en las resoluciones combatidas se afirma precisamente todo lo contrario. Lo que puede ocurrir en el futuro, cuando la arrendadora recupere la posesión efectiva de sus propiedades, no es objeto de este procedimiento, ni cabe hacer juicio sobre las intenciones de los demás; la actual realidad declarada es que no se ha justificado debidamente el supuesto de hecho en que se fundamenta el motivo, y que la denegación se efectuó con todas las prevenciones legales para que pueda surtir los efectos que señala la Ley.

CUARTO:

En los motivos cuarto y quinto el recurrente plantea la misma cuestión jurídica, pero enfocada bajo dos perspectivas distintas: ha existido fraude de Ley por parte de la arrendadora al ejercitar el derecho a la denegación de la prórroga y, por el contrario, no ha existido la declarada mala fe del arrendatario.

La primera imputación vuelve a fundamentarse en el imaginado contrato arrendaticio con un tercero, o en la intención de celebrarlo por parte de la arrendadora; cuestión ya expuesta, e imposibilidad legal de contradecir en esta vía casacional la apreciación de la prueba que se hizo en la instancia, debiendo mantenerse la cuestión fáctica. Por otra parte resulta legítimo el ejercicio por parte de la demandante del derecho que la Ley le

concede de recuperar y cultivar directamente sus propiedades.

Respecto a la declaración que se hizo de poseedor de mala fe, en relación con la conducta del arrendatario, basta con razonar y contestar: que la finca arrendada ha debido entregarse el día 30 de septiembre de 1989, cuando finalizaban los seis años pactados; y que, aprovechando el Sr. L.B. la acumulación de trabajo en los órganos judiciales y el consiguiente retraso, ha conseguido mediante el uso de los recursos continuar hasta ahora en el goce y ejercicio de una relación arrendaticia que debió finalizar hace ocho años; y no cabe afirmar que la cuestión jurídica presentaba unas fundadas dudas, cuando todas las decisiones judiciales, se han orientado en el mismo sentido, revelándose hasta el final una intención puramente dilatoria, y merecedora de la aplicación del contenido del artículo 455 del Código Civil.

Por todo lo que acaba de exponer, procede desestimar todos y cada uno de los motivos del presente recurso, rechazando éste en su totalidad, con la preceptiva condena en costas del recurrente, y la pérdida del depósito que se constituyó -artículo 1715 de la Ley de Enjuiciamiento Civil-.

COMENTARIO.

Las partes someten a la decisión judicial la extinción de un contrato de arrendamiento de finca rústica que habían celebrado con fecha 21 de octubre de 1983. El arrendador hace uso del derecho denegatorio que le concede el artículo 26 de la Ley de Arrendamientos Rústicos de 1980. El dueño-arrendador se compromete por medio de una obligación del futuro, cuyo incumplimiento se sancionaría con lo previsto en el artículo 27.2 del mismo texto legal.

Analicemos estos extremos con cierto detenimiento.

1º. Oposición del arrendador a la prórroga del contrato.

El artículo 26 de la Ley de Arrendamientos Rústicos de 1980 hace posible que el arrendador pueda enervar el derecho del arrendatario a la prórroga forzosa del contrato de arrendamiento. El arrendador que se proponga oponerse a cualquiera de las prórrogas deberá notificarlo fehacientemente al arrendatario -a través de funcionario que goce de la fe pública, como el notario y el secretario judicial-, comunicándole su oposición a la prórroga, debiendo hacerlo además, con una antelación mínima de un año al comienzo de aquella. Por otra parte, el precepto además indica que el habrá de expresar en la mentada notificación la causa de esa oposición a la prórroga y que no es otra -por exigencia de la propia Ley especial arrendaticia- que la de comprometerse a cultivar directamente la finca arrendada durante seis años- por sí o por su cónyuge o para que la cultive alguno de sus descendientes mayores de dieciséis años en quien concurra o se proponga adquirir la condición de profesional de la agricultura.

En el supuesto que es objeto de análisis en la Sentencia, el cultivo directo a que ha de comprometerse la arrendadora al oponerse a la prórroga no debe confundirse con el cultivo personal. Se trata de dos conceptos distintos. El primero, se encuentra regulado en el artículo 15.1 de la Ley de Arrendamientos Rústicos. El cultivo directo ha de ser entendido como la actividad de quien asume el riesgo de la explotación agraria y la financia. Cultivar directamente la finca arrendada por parte del arrendador es tanto como asumir los gastos a que su explotación da lugar así como los riesgos de la misma. Sin embargo, es cultivador personal quien realiza la actividad agraria de manera efectiva hasta el punto de que generalmente las realiza personalmente aun cuando puede recibir la ayuda de familiares que con él convivan así como la de asalariados en determinadas circunstancias -artículo 16 de la Ley de Arrendamientos Rústicos-.

En este contexto, el precepto concede preferencia al derecho del propietario arrendador a reclamar la finca arrendada para su cultivo directo sobre la prórroga que pretendía el arrendatario, puesto que si así no se hiciera, se iría en contra del principio de la buena fe que debe presidir las actuaciones de los contratantes -Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de

septiembre de 1983-.

2º. Efectos del ejercicio de la oposición a la prórroga.

Ejercitado por el arrendador el derecho a la denegación de la prórroga -artículo 27.1 de la Ley de Arrendamientos Rústicos-, el arrendatario puede acertarla o no. En este último caso, la denegación de la prórroga le vendrá impuesta por sentencia judicial. Ahora bien, declarada judicialmente la temeridad de la oposición del arrendatario se considerará a éste poseedor de mala fe desde la fecha en que, a tenor de la Sentencia, debió abandonar la finca.

Examinando el artículo 27 de la Ley de Arrendamientos Rústicos de 1980, se pone de manifiesto que son varios los efectos que tendrían que derivarse de la denegación de la prórroga por el arrendador. Entre ellos destacan además de la recogida de las cosechas pendientes por parte del arrendatario, la recuperación de la finca por parte del arrendador. Sin embargo frente a estos efectos normales, cabe encontrarse con la mala fe del arrendatario ante el ejercicio del derecho del arrendador a oponerse a la prórroga contractual. Cuando esta oposición del arrendatario es calificada como temeraria por alguna resolución judicial, consiguientemente se le considera poseedor de mala fe desde la fecha en que según la sentencia hubiese de entregar la finca hasta el momento de la real entrega.

Respecto a la declaración de poseedor de mala fe, en relación con la conducta del arrendatario, la Sentencia que comento entiende que existe mala fe del arrendatario desde el momento en que: "la finca arrendada ha debido entregarse el día 30 de septiembre de 1989, cuando finalizaban los seis años pactados; y que, aprovechando el Sr. L.B. la acumulación de trabajo en los órganos judiciales y el consiguiente retraso, ha conseguido mediante el uso de los recursos continuar hasta ahora en el goce y ejercicio de una relación arrendaticia que debió finalizar hace ocho años; y no cabe afirmar que la cuestión jurídica presentaba unas fundadas dudas, cuando todas las decisiones judiciales se han orientado en el mismo sentido, revelándose hasta el fin una intención puramente dilatoria y merecedora de la aplicación del contenido del artículo 455 del Código Civil".

La mala fe del arrendatario se pone de manifiesto en su continua persistencia, a pesar de no tener pruebas, en alegar la existencia de un nuevo contrato de arrendamiento que pretendía realizar el arrendador con otra persona, una vez que recupera la fincas tras oponerse a la prórroga contractual. No cabe desconfiar del propósito del arrendador que se compromete a cultivar directamente la finca arrendada en cuanto que tal proyecto sólo puede verse cumplido una vez que la finca le sea entregada. Otra cosa es que, pudiendo tener efectividad tal compromiso, el arrendador lo incumple, generándose entonces las correspondientes acciones en favor del arrendatario -artículo 27.2 de la Ley de Arrendamientos Rústicos 1980-.

Esa mala fe del arrendatario, ante el ejercicio por el arrendador del Derecho de denegación de la prórroga, origina para el arrendatario por ser poseedor de mala, la restitución de los frutos. A pesar de que el arrendatario haya puesto su trabajo para llevar a cabo la actividad de cultivo de la finca, ello no es razón suficiente para que haga suyos los frutos de la finca rústica que detenta sabiendo que debería haberla recuperado el arrendador. Los únicos frutos que corresponderían al arrendatario son los de la cosecha pendiente del año agrícola en que el arrendador se opuso a la prórroga. Por tanto el resto de los frutos que no le correspondan, desde que según la sentencia hubiera de entregar la finca hasta el momento de la real entrega, debe restituírselos al arrendador bien en natura bien en equivalente en dinero.

La razón de todo ello no es otra que la de considerar que no es digno de protección el arrendatario, quien a sabiendas detenta una finca rústica ajena, privando de su goce al dueño arrendador. Por ello, por privar del goce de la finca rústica a su titular, no basta con que abone los frutos percibidos, sino también los que el dueño podía haber percibido. Mientras ésta última restitución tiene un carácter indemnizatorio, la

restitución de aquella -de los frutos percibidos- es por el enriquecimiento injusto del arrendatario rústico.

La restitución de los frutos que el propietario pudo percibir, se basa no tanto en la propiedad de unos frutos que no tuvieron existencia real- y sobre los cuales por tanto no puede recaer propiedad-, sino en la propiedad de la finca rústica que conforme a lo establecido en el artículo 354 es el título de atribución del derecho a los frutos como contenido de la propiedad.

Por último y respecto a los gastos necesarios, el artículo 455 de nuestro Código Civil sólo concede al poseedor de mala fe los gastos necesarios para la conservación de la finca -lo que coincide con lo establecido por el artículo 453 del mismo texto legal al establecer que "los gastos necesarios se abonarán a todo poseedor"- . Por tanto, el arrendatario tendrá derecho a ser reintegrado sólo de los gastos hechos en la realización de todas las obras y reparaciones necesarias con el fin de conservar la finca en estado de servir para el aprovechamiento o explotación a que fue destinada al concertarse el contrato - artículo 52 de la Ley de Arrendamientos Rústicos-. Ahora bien, ¿tendrá derecho también a los gastos necesarios realizados para la producción de los frutos? La generalidad de la doctrina entiende que sí, dado que si bien los artículos 453 y 455 de nuestro Código Civil no los incluyen, sin embargo el derecho del arrendatario, poseedor de mala fe a los mismos, se basa en lo dispuesto en el artículo 356 de nuestro Código Civil (Sentencias del Tribunal Supremo de 28-2-1968 y 4-4-1968), precepto que es fiel expresión del viejo y permanente principio de que "nadie puede enriquecerse a costa de los demás y en detrimento del patrimonio ajeno". Si se traslada este principio al tema de los frutos, entendidos como beneficio que excede de los gastos de producción de los mismos, resulta obligado computar los gastos de producción. Por tanto, el arrendatario, como poseedor de mala fe, puede exigir los gastos de producción pero sin el privilegio de poder retener en su poder la finca rústica mientras aquellos no se satisfagan -art. 453 del Código Civil-.

La utilización por el legislador en el artículo 356 de los términos "producción, recolección y conservación" lleva a incluir en tales gastos -a tenor de lo dispuesto en la Sentencia del Tribunal Supremo de 31-5-1950- de los relativos a simientes, laboreo agrícola, abonos, almacenamiento, cargas que graven el goce de la finca entre otros. Deben en cambio quedar excluidos aquellos gastos que puedan considerarse excesivos o de puro lujo y recreo, si bien el arrendatario tendría derecho en este caso al ius tollendi -artículo 455 de nuestro Código Civil-.

JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FRANCISCO MILLÁN SALAS
Profesor de Derecho Civil
Universidad Complutense

TRIBUNAL SUPREMO. CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Montes. Contrato de aprovechamiento forestal: objeto.
(Sentencia de 11 de marzo de 1998).

"Maderas Martínez, S.A." interpuso recurso contencioso-administrativo contra acuerdo del Ayuntamiento de Cuenca que denegaba la solicitud efectuada por la actora de tener por ejecutado el aprovechamiento forestal del monte "Veguillas del Tajo", consistente en la tala de 5.465 pinos, con un aprovechamiento maderero aproximado de 4.203 metros cúbicos. En la fecha de tal solicitud, la actora había talado 4.331 que arrojaban un aprovechamiento de 4.465 metros cúbicos (superior al inicialmente determinado); ante esta circunstancia, la actora solicita la perfección de la ejecución del contrato, ya que la tala de los restantes 1.134 pinos supondría un fuerte incremento pecuniario.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha dictó Sentencia el 11 de diciembre de 1991 desestimando el recurso interpuesto por "Maderas Martínez, S.A." por entender que el objeto del contrato es el aprovechamiento que se derive de la tala de 5.465 pinos sin que se pueda determinar el aprovechamiento concreto hasta la ejecución final de la tala. Lo que ha sucedido es que la actora ha talado los pinos de mejor calidad y aprovechamiento, por lo que se han superado las previsiones iniciales, y ahora no quiere talar los de inferior calidad.

Apelada la sentencia por la actora, el Tribunal Supremo, aceptando los fundamentos jurídicos de la sentencia apelada, desestima el recurso.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

(Sentencia apelada)

PRIMERO. Se objeta en el presente proceso la denegación administrativa de la solicitud efectuada por la actora de tener por ejecutado el aprovechamiento forestal del monte llamado "Veguillas del Tajo". Lote 2º, año 1989, adjudicado a la actora en pública subasta, y consistente en la tala o apeo de 5465 pinos, con un aprovechamiento maderero aproximado de 4.203 metros cúbicos. A la fecha de la solicitud, la actora había apeado un total de 4.331 pinos, que arrojaban un aprovechamiento ya superior al inicialmente determinado, en concreto el de 4.465 metros cúbicos; ante tal circunstancia, y ante el hecho de que aún restaban por talar 1.134 pinos, la ac-

tora solicitó del Ayuntamiento adjudicante la perfección de la ejecución del contrato, habida cuenta del fuerte incremento pecuniario que supondría la tala total de los citados árboles, lo que denegó el Ayuntamiento mediante la actividad ahora impugnada.

SEGUNDO. Procede la desestimación del recurso por cuanto, en la publicación inicial del objeto de la subasta, como en el contrato de aprovechamiento forestal suscrito entre las partes y, más en general, en el Pliego especial de Condiciones, se especifica que el objeto cierto del contrato es el aprovechamiento que derive del apeo de 5.465 pinos, y a esoprecisamente se obligó la actora, no pudiendo determinarse el aprovechamiento concreto hasta la ejecución final y definitiva de la tala; lo que ha sucedido en el presente caso, según consta en el informe emitido por los servicios municipales técnicos correspondientes, es que la actora ha apeado los pinos de mayor calidad y aprovechamiento, por lo que las previsiones iniciales se han visto claramente superadas, y ahora no quiere proceder a la tala de los de inferior calidad; pero, de aceptarse la argumentación de la demandante, ello implicaría una modificación unilateral de los términos iniciales del contrato, modificación que no resulta ajustada a Derecho, por lo que se impone la obligación de la actora de ejecutar totalmente el aprovechamiento adjudicado.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

(Tribunal Supremo)

Se aceptan los Razonamientos Jurídicos de la Sentencia apelada, y además:

PRIMERO. Pretende la entidad actora, reproduciendo en esta segunda instancia los argumentos esgrimidos en la primera, obtener la resolución del contrato celebrado con el Ayuntamiento de Cuenca para el aprovechamiento forestal del lote 2º del Monte 126 denominado "Veguilla del Tajo", para lo cual reitera los fundamentos jurídicos de su pretensión que fundamentalmente basa en el artículo 32 de la derogada Ley de Contratos del Estado de 1965 (RCL 1965, 771 1026 y NDL 7365), el artículo 45 del Reglamento de 9 de enero 1953 (RCL 1953, 1054 y NDL 22515) relativo a la Contratación de las Corporaciones Locales, diversos preceptos legales y resoluciones jurisprudenciales que tipifican el contrato celebrado como sometido a las prescripciones del Derecho administrativo, y

Secciones de crédito de las cooperativas. Ley 6/1998, del 13 de mayo, de Regulación del Funcionamiento de las Secciones de Crédito de las Cooperativas. Publicada en el BOE del 17 de junio.

Cámaras Agrarias de Navarra. Ley Foral 4/1998 de la Cámara Agraria de Navarra. Publicada en el BOE del 2 de junio.

Alimentación animal. Real Decreto 1191/1998 sobre autorización y registro de establecimientos e intermediarios del sector de la alimentación animal. Publicado en el BOE del 23 de junio.

Sector lácteo. Real Decreto 1486/1998, del 10 de julio, sobre la modernización y mejora de la competitividad del sector lácteo. Publicado en el BOE del 11 de julio.

Organización del MAPA. Real Decreto 1490/1998, del 10 de julio, por el que se establece la estructura orgánica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Publicado en el BOE del 14 de julio.

Identificación de animales bovinos. Real Decreto 1980/1998 del 18 de septiembre por el que se establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina. Publicado en el BOE del 6 de octubre.

Ayudas al trigo duro. Real Decreto 2033/1998 del 25 de septiembre por el que se establece la normativa específica del régimen de apoyo a los productos de trigo duro en España. Publicado en el BOE del 26 de septiembre.

Transformación de la aceituna de mesa. Real Decreto 2113/1998 relativo a las industrias de transformación de la aceituna de mesa. Publicado en el BOE del 3 de octubre.

Subvenciones comunitarias. Orden del 21 de mayo por la que se regula la aportación de la Administración General del Estado destinada a cofinanciar los programas comarcales de desarrollo rural acogidos al programa operativa Proder y a la iniciativa comunitaria Leader II. Publicada en el BOE del 9 de junio.

Modernización de explotaciones. Orden del 4 de septiembre para la aplicación del Real Decreto 204/97 del 9 de febrero sobre las mejoras estructurales y modernización de las explotaciones agrarias. Publicada en el BOE del 11 de septiembre.

DISPOSICIONES OFICIALES

BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO

Nº 231 (26/09/98) Real Decreto 2033/1988, de 25 de septiembre por el que se establece la normativa específica del régimen de apoyo a los productos de trigo duro en España.

BOLETIN OFICIAL DE LA JUNTA DE ANDALUCIA

Nº 104 (15/09/98) Resolución de 24/08/98, de la Dirección Gral. de Trabajo y Seguridad Social, por la que se ordena la inscripción, depósito y publicación del convenio colectivo de la empresa JOSE MANUEL DE LA CAMARA, S.A.

Nº 106 (19/09/98) Orden de 30/07/98, por la que se regula la tramitación de contratos menores de aprovechamientos forestales.

Nº 106 (19/09/98) Orden de 14/07/98, mediante la que se prorroga el plazo para ejecutar acciones de desarrollo y ordenación de bosques en zonas rurales de la Comunidad Autónoma de Andalucía que se citan.

Nº 112 (03/10/98) Acuerdo de 29/09/98, del Consejo de Gobierno, por el que se exceptúa del procedimiento de evaluación de impacto ambiental a la actuación núm. 8 del Proyecto Doñana 2005 denominada Proyecto de Control y Permeabilización de la marisma de Doñana frente al Río Guadalquivir, al Brazo de la torre y Entremuros.

Nº 114 (08/10/98) Acuerdo de 22/09/98 del Consejo de Gobierno, por el que se declara de urgente ocupación a los efectos de expropiación forzosa la finca "El Acebuchal" en el término municipal de Alcalá de Guadaira para la recuperación del suelo contaminado del vertedero El Acebuchal.

Nº 115 (10/10/98) Decreto 183/1998 de 16 de septiembre, por el que se crea y regula el funcionamiento del Consejo de Asuntos Taurinos de Andalucía.

Nº 115 (10/10/98) Decreto 192/1998 de 6 de octubre por el que se regula el régimen de disposición de bienes del Instituto Andaluz de Reforma Agraria.

Nº 117 (15/10/98) Ley 4/1998 de 1 de octubre del Plan Estadístico de Andalucía 1998-2001.

REVISTA DE REVISTAS

REVUE DE DROIT RURAL

Nº 264 junio-julio de 1998.

P. CHEVERRY, Concentración parcelaria y ordenación del espacio agrario.

A. CUDENNEC y O. CURTIL, Percepción francesa del concepto de desarrollo permanente: la Ley de orientación sobre la pesca marítima de 18 de noviembre de 1997.

G. PROUTIERE-MAULION, Sobre el estatuto de la empresa pesquera.

La ley de orientación sobre pesca y cultivos marinos de 18 de noviembre de 1998 tiene por objetivo dotar a la actividad de la pesca de un ámbito financiero y jurídico adaptado a la evolución económica de este sector, defendiendo una verdadera política a través de la cual la considere en su conjunto. A este respecto la ley contiene medidas trascendentes que con sumo interés son comentadas en esta trabajo como en el anteriormente citado.

Nº 265, agosto-septiembre de 1998.

E. KOLBERT, Las autorizaciones administrativas de modificación de estructuras agrarias: el caso de demandas concurrentes (Conclusiones del *Commissaire du Gouvernement* sobre TA Lyon, 20 de marzo de 1997).

M.C. MINER, La Ley nº 97-1051 de 18 de noviembre de 1997 de orientación sobre la pesca marítima y cultivos marinos: aplicación a los cultivos marinos.

O. CURTIL, La pesca en la franja costera: nuevas perspectivas, nuevos planteamientos.

P. CHAUMETTE, Sobre la modernización de las relaciones sociales en el seno de las empresas pesqueras.

Nº 266, octubre de 1998.

En este número se publican algunas de las ponencias del coloquio organizado los días 22 y 23 de enero de 1998 en Nantes sobre el DESS del Derecho agroalimentario sobre "Puntos de vista sobre las pruebas y análisis en el ámbito agroalimentario": F. COLLART-DUTILLEUL, Análisis agroalimentario y el derecho de responsabilidad civil. J. DANET, El análisis agroalimentario: del contrato al proceso. J.P. CLAVIER, La reserva de nuevas técnicas.

P. ROBIN, El régimen de derechos de aportaciones en caso de aportación inmobiliaria efectuada en beneficio de una

sociedad sometida al impuesto de sociedades.

X. LARROUY-CASTERA, Planos de parques naturales regionales y derecho de urbanismo: relaciones inciertas.

Nº 267, noviembre de 1998.

S. CREVEL, *L'édile des champs confronté à l'ingerence*. G. PRIVE, El derecho de alimentación animal.

P. ASTIE, Aspectos públicos de la concentración parcelaria.

D. RAYMOND, El problema de las vacas locas ante el juicio administrativo. (conclusiones del *Commissaire du Gouvernement* sobre TA Poitiers, 8 de abril de 1998).

R. LE MOAL y A. GAONACH, Estatuto de piscicultura respecto de derechos al agua (notas sobre CE 30 de junio de 1995).

M. MORIN, Cuotas pesqueras y la jurisprudencia del Consejo de Estado (Observaciones sobre CE de 14 de marzo de 1997 y 27 de junio de 1997).

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO.

Julio-septiembre de 1997.

P. GROSSI, Propiedades colectivas como realidad compleja en las relaciones con el derecho estatal.

A. GAMBARO, El régimen jurídico de las zonas de crecida.

Octubre-diciembre de 1997.

M.TAMPONI, Derecho agrario y "codificación".

A. JANNARELLI, El régimen de la concurrencia en el sector agrario entre mercado único europeo y globalización de la economía.

En el sector Investigación y documentaciones:

E. ZANON, La calidad de los productos alimentarios con particular referencia a la disciplina de las denominaciones de origen y de las indicaciones de proveniencia.

L. COSTATO, Los "derechos" del aceite.

IL DIRITTO DELL'AGRICOLTURA

1/96.

A. JANNARELLI, La comercialización de los productos

desarrollado por las asociaciones de productores agrarios.

2-3/96.

E.R.BASILE y A. GERMANO, La agricultura biológica entre derechos de la empresa y derecho a la salud.

Todo el número está dedicado al tema de la agricultura biológica, medio ambiente y tutela de la salud, en el que participan I. Canfora, M. Gabriotti, S. Zolea, entre otros.

1/97.

F. ALBISINNI, Razones de la memoria, razones de la salud: ruralidad, productos alimentarios y régimen higiénico sanitario respecto de modelos normativos diferenciados.

A. GERMANO, La propiedad de las aguas según la Ley italiana de 5 de enero de 1994, n°36, en materia de recursos hidráulicos.

E. ROOK BASILE, La concurrencia con referencia a los productos agroalimentarios entre la disciplina de la producción y la del mercado.

D. VITI, La apropiación genética en la actividad de crianza: el *breeding syndication* en la experiencia norteamericana.

AGRARRECHT

N°4, abril de 1998.

FRANCOIS, Cuestiones jurídicas sobre el Derecho agrario europeo.

N°5, mayo de 1998.

Homenaje en el 70 cumpleaños del Dr. Bernold Bendel.

En el que participan: WENZEL; KRÜGER, Sobre cuestiones jurídicas actuales en materia de liquidación de propiedades de nueva construcción en fundos agrarios; WINKLER, El desarrollo del derecho de comercio de fincas en la Alemania del este hacia 1945; KÖHNE, Perspectivas de la tasación en la agricultura; HÖTZEL, Discusiones y preguntas actuales sobre el aseguramiento del comercio de árboles; SCHULZE-HAGEN; PELHAK, La cría de ganado a la vista de la jurisprudencia; RINCK; HÖRSTING, La Ley de comercio de fincas, un campo de actividad particular del Dr. Bendel; FABBENDER, Consideraciones sobre las sucesiones agrarias; NIES, Innovaciones importantes de las leyes de ordenación territorial agraria y forestal; STEIN; HESSLER, Cámara agraria de Polonia.

N°6, junio de 1998.

DESELAERS, Repercusiones de la sentencia DFB sobre la cría de caballos.

DEHNE, Transformaciones de la Ley de producción agraria, ¿ahora qué?

N°7, julio de 1998.

GRIMM, Instrumentos legales para la protección y desarrollo del territorio agrario.

WAGNER, Problemas del plan de liquidación y la responsabilidad por los destrozos causados por los animales de caza.

N°8, agosto de 1998.

SCHRÖMBGES, Nuevos desarrollos en la Ley de ordenación de mercado, en particular sobre la exportación.

BENDEL, Sobre el reparto de suelo nocivo, parágrafo 9 Abs GrdstVG.

HARTEL, Requisitos jurídicos de defensa o protección de las empresas agrarias respecto de su emplazamiento.

KÜSELING/BARRAN, Transformación de las relaciones de propiedad en la agricultura de Ucrania.

NOTICIAS DE LA UNION EUROPEA, n°153.

Número especial dedicado al medio ambiente.

R. MARTIN MATEO, Bases y características del derecho ambiental comunitario.

A. FANLO LORAS, La protección de las aguas.

S. FERNANDEZ RAMOS, El marco jurídico comunitario en materia de residuos.

S. FERNANDEZ RAMOS, La coetiqueta comunitaria.

D. FERNANDEZ DE GATTA, La política ambiental de la unión europea en el proceso de revisión del Tratado de Maastricht.

D. FERNANDEZ DE GATT, Evolución y regulación actual de la política ambiental comunitaria.

D. LOPERENA ROTA, La necesidad de una nueva Ley Básica de Protección de la atmósfera.

J. ROSA MONTERO, Las evaluaciones de impacto ambiental en el ámbito comunitario y su incidencia en el derecho interno.

G. VALENCIA MARTIN, El régimen jurídico del control integrado de la contaminación.

PARTE II

DERECHO AGRARIO UNION EUROPEA

POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN EN CRISIS. CRISIS DE LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA

ALBERT MASSOT MARTÍ
Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo*
Bruselas, Noviembre de 1998

*Las opiniones expresadas en este artículo son responsabilidad del autor y no comprometen a la institución en la que trabaja.

1. LAS RAZONES DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN (PAC)

En plena era de la información (CASTELLS, 1998) puede sorprender el trato privilegiado que la Unión Europea ha otorgado a la agricultura. Su explicación radica en las particulares condiciones reconocidas a esta actividad (1.1), en el consecuente *status specialis* que han disfrutado las políticas agrarias (1.2), y, en fin, en el modelo de integración europea escogido (1.3). Estos tres parámetros han enmarcado una "Política Agrícola Común" (PAC) intervencionista y proteccionista, con un enorme peso financiero y un gran desarrollo normativo y jurisprudencial, que, precisamente por ello, además, ha jugado un relevante papel en la construcción supranacional.

1.1. Las características especiales de la actividad agraria.

La agricultura ha sido tradicionalmente considerada un ámbito económico *especial*, difícilmente asimilable a otros sectores económicos, sobre la base de diferentes argumentos:

a) En primer término, a causa de su dependencia de los factores naturales, que se traduce en diferencias estructurales según las zonas y en la irregularidad de los ciclos de producción. Como resultado, los mercados agroalimentarios tienen una marcada tendencia al desequilibrio, con fluctuaciones de los precios de los productos y de la renta agraria. Esta tendencia se ha visto reforzada en las economías más desarrolladas por la inelasticidad del consumo alimentario frente a un progreso técnico que empuja a la oferta a sobrepasar la demanda¹, y, además, por la progresiva integración de la agricultura en el conjunto de la economía, que desemboca en un deterioro de los términos de intercambio con los demás sectores².

b) Por otro lado, desde el punto de vista comercial, los productos agrarios se distinguen por lo general por su carácter perecedero, lo cual condiciona su almacenamiento, transporte y comercialización final. En consecuencia, no es de extrañar que dos características del comercio agropecuario sean: su escaso volumen relativo en los mercados internacionales, y el escaso número de productos afectados³. Al unísono, hay que tener en cuenta que buena parte de los intercambios agrarios mundiales reflejan las oscilaciones de producción a corto plazo de los grandes países productores y otros se encuentran muy condicionados por las medidas dictadas por las autoridades públicas. Al igual que ocurría a nivel interno, la demanda mundial (solvente) de alimentos se ha caracterizado hasta hoy por su

estabilidad y rigidez en comparación con la oferta. En este contexto, muchos precios agropecuarios internacionales sufren erráticas fluctuaciones según los años (azúcar, cereales). En contraste, para otros productos no existe un auténtico mercado mundial y los precios varían según el destino de las exportaciones y/o las medidas de fomento comercial aplicadas.

c) Finalmente, hay que asumir que una agricultura sostenible, con sus actividades conexas, puede contribuir a vertebrar numerosos territorios y a proteger el entorno en contraste con una agricultura industrial e intensiva, orientada solamente a producir, y desvinculada de los espacios en los que se ubica. En Europa está agricultura sostenible (basada en los principios de la Comisión BUNTLAND, 1998), respetuosa con el medio, conservadora de los paisajes, y garante de la calidad de los productos, desde la Conferencia de Stresa que en 1958 abrió paso a la PAC, se ha considerado que tiene su mejor expresión en las explotaciones familiares, por el número de activos que ocupan (aun cuando hoy sean mayoritariamente a tiempo parcial) y sus sistemas de producción.

En suma, existen profundas razones que explican que la producción y el comercio de alimentos hayan tenido históricamente un tratamiento *estratégico* por los poderes públicos, a fin de garantizar cierta autosuficiencia alimentaria a su población, así como la estabilidad de los precios y los ingresos de los agricultores⁴. En este contexto puede afirmarse que la PAC es hija directa de la penuria alimentaria que siguió a la II Guerra Mundial, de la guerra fría desatada a su fin en el Viejo Continente, y del importante voto rural que en aquella época existía⁵. Lo ratifica la mención expresa a las "características especiales de la actividad agrícola" en el Artículo 39.2 del TCE (nuevo Artículo 33 tras el Tratado de Amsterdam)⁶. Este reconocimiento, de raíz productivista, que plasma los motivos reseñados en los apartados a) y b), no ha variado con las sucesivas reformas de los Tratados, pese a que la actividad primaria gana progresivamente preponderancia por las demás funciones sociales que ejerce, descritas en el apartado c), que van más allá de la producción de alimentos o de materias primas.

1.2. La excepción agraria, base de las políticas agropecuarias de los países industrializados.

El reconocimiento por parte de los poderes públicos de la excepcionalidad de la actividad agraria, dio paso durante el siglo XIX a las ideologías *agraristas* actualmente aplicadas en

los países desarrollados, con un fuerte sesgo intervencionista, definitivamente legitimado con el triunfo de la tesis *keynesianas* y la implantación de la *economía social de mercado*. Entre estas políticas agrarias hay que contar en primer lugar con la norteamericana, nacida con la *Farm Bill (Agricultural Adjustment Act)* de 1933 y desarrollada a partir de los años 40-50, tras la *Commodity Credit Corporation Act*, orientada a sostener los precios, estabilizar las rentas de los agricultores y a fomentar la producción agraria, en definitiva con unos objetos análogos a los de su coetánea, la PAC (BOURINET, 1987, p. 196).

La especificidad agro-sectorial se encuentra a su vez en la base del (insatisfactorio) tratamiento que los intercambios agrarios tuvieron dentro del GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*). Este marco multilateral fue concebido originalmente sólo para los productos industriales, con lo que las políticas agrarias nacionales, pese a su acentuado proteccionismo, se quedaron sin regulación, lo que a la larga se tradujo en progresivos choques comerciales, fundamentalmente entre los Estados Unidos y la UE (BOURINET, pp. 225 y ss).

También nos explica las divergentes políticas agrarias existentes al constatar el nacimiento de la CEE en los Estados fundadores (CONSTANTINIDES-MEGRET, 1982, p. 17), de las que se derivaban gastos suplementarios para el sostén de los productos a cargo de las Haciendas de los países más agrarios, y, en última instancia, unos precios distintos de los alimentos y de las materias primas utilizadas por la agro-industria (cárnica, láctea, piensos, molinería, bebidas, etc), con sus lógicos efectos en el coste de la vida, los salarios y, en definitiva, en la competitividad. Mantener las políticas agrarias estatales en estas condiciones hubiera puesto en cuestión la realización de los objetivos del Tratado, tanto en lo relativo a la libre circulación de mercancías, como en lo que respecta a la convergencia económica y política de los Estados miembros (Artículo 2 TCE). De ahí que los fundadores de la CE, se decantaran por la inclusión de los productos agrícolas en el proyecto de integración⁸, en contraposición a lo que había acaecido con la Unión Económica Belgo-Luxemburguesa (UEBL) de 1922, el BENELUX en 1948, y se repetiría, años más tarde, con la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)⁹. Al mismo tiempo se desestimó la creación de una organización sectorial, como la de la CECA, limitada a la producción y el comercio de productos agrícolas (el llamado *pool vert*) (NOEL, 1998). El resultado final fue la consagración a la *Agricultura* de un título entero de la Segunda Parte del TCEE (Artículos 38 a 47 -nuevos Artículos 32 a 38 con el Tratado de Amsterdam), con la consideración de ser uno de los *Fundamentos de la Comunidad*, al lado de las cuatro libertades de circulación y la política de transportes¹⁰. Y, al mismo tiempo, se consagró a la PAC como "la" política integrada por excelencia y como pilar fundamental del proyecto europeo diseñado en el Tratado.

1.3. El modelo de integración supranacional y el *status specialis* de la PAC

No se ha de perder de vista que, con independencia de su contenido y efectos en los mercados agrarios, la PAC ha tenido un papel de motor en la construcción supranacional, en la medida que ha constituido un "poderoso factor de integración", jurídica y económica (CONSTANTINIDES-MEGRET, 1982, p. 1), así como un "banco de ensayo de las instituciones" (RAUX, 1984, p. IX). Como es bien sabido, entre los fundadores de las Comunidades se impuso la postura *funcionalista* de primar la integración económica sobre la integración política, y la integración por sectores en lugar de una integración general. Este proceso de integración económica desigual, que, en último término, debía de conducir a la unión política, es el que en última instancia explica la destacada posición de la PAC en el edificio comunitario.

Así, en la Segunda Parte del Tratado, una vez incluida la "agricultura y el comercio de productos agrícolas" en el Mercado Común (Artículo 38.1 -nuevo Artículo 32.1), se formalizó una habilitación para la futura constitución de una *Política Agrícola Común* (PAC), por parte de las Instituciones

Comunitarias (Artículos 38.4 y 40.1 -nuevos Artículos 32.4 y 34.1)¹¹, a partir de la atribución de competencias efectuada por los Estados miembros y el sistema de objetivos y acciones expresado en los Artículos 2 y 3.1 e) del Tratado, reconociéndole expresamente un *status specialis* dentro del edificio comunitario, sobre la base particular de los Artículos 38.2, 39.2 y 42 del Tratado¹² (nuevos Artículos 32.2, 33.2 y 36).

Esta *especialidad*¹³ se concretó a dos niveles (BLUMANN, 1996), el institucional y el material. Desde un punto de vista institucional, se plasmó en un diseño particular, a caballo de: un *modelo de integración negativo*, destinado a prevenir los obstáculos a la realización de un Mercado Común Agrícola; y de un *modelo de integración positivo*, que no dejaba al sector agrario sólo bajo las fuerzas del mercado y lo sometía a una política propia, la PAC, de concepción *común*, con unos *objetivos* específicos, definidos en el Artículo 39.1 (nuevo Artículo 33) (2.2), y con un *marco normativo* autónomo, según el *procedimiento decisorio* del Artículo 43 (nuevo Artículo 37) (2.1), consagrando al mismo tiempo su capacidad derogatoria sobre los principios generales del Mercado Común¹⁴. Por otra parte, desde una perspectiva *material*, se concretó en un extenso cuerpo jurídico adoptado según los parámetros teleológicos y procedimentales anteriores, y sobre la base de una serie de principios propios a la PAC (*unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera*) (2.3), que a la postre desembocó en la creación de unos complejos mecanismos de gestión, de carácter común aunque de ejecución estatal (MASSOT, 1997a) (2.4). Y es precisamente ahí, en los efectos jurídicos y financieros de los instrumentos de la PAC, que se manifiesta el alcance real del papel privilegiado otorgado a la PAC en la construcción supranacional.

Basta considerar que aún hoy el 45% de los créditos del Presupuesto Comunitario apuntalan la política de mercados agrícolas (porcentaje al que cabría sumar un 5% más dentro de la política de cohesión) (CUADRO I). A su vez, una simple ojeada a la vasta *Recopilación* de actos agrícolas publicados en el Diario Oficial de las Comunidades, permite apreciar que se encuentran en vigor unos 4.100 actos normativos estatuidos en el ámbito de la PAC, lo que equivaldría a un 80% del total del Derecho Derivado Comunitario, con 80.000 páginas. Y corrobora el alcance que la materia agrícola tiene en el Ordenamiento Comunitario la labor que ha llevado a cabo el Tribunal de justicia de las Comunidades (TJCE) tratando de asegurar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de las normas agrícolas supranacionales: entre 1958 y la actualidad las sentencias sobre agricultura y comercio de los productos agrícolas, en el marco de los Artículos 38 a 47 TCE, representarían una tercera parte del total de la jurisprudencia del Alto Tribunal (excluidos los procedimientos de personal).

Pero el valor de la jurisprudencia agrícola trasciende su objeto original: el clarificar el contenido de los principios de la PAC dispuestos en el Tratado así como garantizar la legalidad de los mecanismos establecidos con posterioridad por las Instituciones supranacionales. Con sus sentencias se fueron delimitando buena parte de las nociones nucleares del sistema jurídico comunitario (DRUESME, 1980) tales como: la aplicabilidad directa; la primacía del Derecho Comunitario sobre las normas internas; el alcance del Mercado Común respecto a las exacciones del efecto equivalente, las imposiciones interiores a las medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas; la distribución de competencias entre las Instituciones supranacionales y entre éstas y los Estados; los elementos de los actos jurídicos típicos; la definición de principios generales (como el de proporcionalidad, seguridad jurídica, no discriminación, confianza legítima o respeto de los derechos fundamentales); o, en fin, más recientemente, el alcance de las medidas cautelares que pueden adoptar las jurisdicciones nacionales para la protección de los derechos de los ciudadanos¹⁵.

1.4. A modo de corolario: nuevas razones para una nueva política (rural) común

A la vista de los anteriores apartados cabe plantearse si

una *política agrícola común* tiene hoy razón de existir:

a) En lo que respecta a las *características especiales* invocadas a favor de la actividad agraria (1.1), hay que asumir las profundas transformaciones (verdaderas *rupturas* en palabras de HERVIEU, 1994) registradas por la agricultura del Viejo Continente desde el nacimiento de la PAC, y, por consiguiente, hay que reconocer que ésta ya no puede ser entendida exclusivamente desde el prisma de la búsqueda de la autosuficiencia alimentaria (puesta actualmente en sordina por los excedentes, la internacionalización creciente de los mercados agrarios, la toma de conciencia medioambiental, y las exigencias de calidad y garantía sanitaria por parte de los consumidores). Por consiguiente, la *legitimidad* del apoyo público al campo hoy ha de sustentarse en todos los *bienes y servicios de interés público* que proporciona la actividad primaria, y, en suma, en las demás *funciones sociales no productivas* que ha asumido con el paso de los años: de vertebración del espacio, lucha contra la erosión, de defensa de la biodiversidad, de garantía de productos sanos y de calidad, etc. Esto es lo en resumidas cuentas se dibuja en los más recientes documentos comunitarios, que han empezado a hablar del *modelo europeo de agricultura*, basado en la defensa de la *multifuncionalidad* agraria en el Viejo Continente¹⁶, en contraposición a los modelos agrícolas que imperan en otras latitudes¹⁷. De esta guisa, antes que la definitiva desaparición de una política supranacional para el campo, aparece en el horizonte una futura reforma del diseño de la PAC, con fundamentos no *productivistas*, llámese *Política Rural Integrada Comunitaria (PRIC)* o *Política Agroalimentaria y Rural Común (PARC)*¹⁸ que, de todos modos, precisará siempre de una legislación multilateral para consolidarse.

b) Así es, la Ronda Uruguay del GATT y la entrada en vigor, en 1995, del Acuerdo de Marrakesh, al introducir la agricultura dentro de la futura OMC (*Organización Mundial de Comercio*), puso formalmente fin a la *excepción agraria* dentro del multilateralismo (GUYOMARD, 1995, p. 139) (1.2). En vísperas de la expiración de este acuerdo y del inicio de una nueva Ronda negociadora, a partir del 2000, cabe plantearse la introducción en el futuro marco agro-comercial de un fundamento alternativo, v.g. la *excepción rural*, capaz de legitimar: b.1) globalmente, un intervencionismo público de *nuevo tipo* a favor de las heterogéneas agriculturas que coexisten en unos mercados cada vez más abiertos; y en particular b.2) una *nueva política común* a favor de los diversos campos europeos, en muchas ocasiones con dificultades para garantizar un desarrollo sostenible basado en explotaciones económicamente viables y que, sin embargo, al mismo tiempo, esconden un potencial de bienes y servicios que la sociedad demanda¹⁹ dignos del apoyo público (MASSOT, 1998a, p. 393).

c) En este contexto, la preservación del mundo rural, que, como ya señalamos, la Comisión hoy basa en una coartada ideológica como es la defensa del *modelo europeo de agricultura* (Nota 16) tiene su perfecta correspondencia con la defensa de un *modelo social* específico europeo (llámesele *capitalismo renano* (ALBERT, 1991) o *economía social de mercado*, que, en definitiva, estuvo en la base de las Comunidades Europeas)²⁰ (1.3). Yendo un poco más allá puede afirmarse que en la fase actual de la construcción supranacional, hacer frente al desafío de la *mundialización* requiere la constitución de una verdadera *Unión Europea del Bienestar*, directa heredera de los postulados del *Estado del Bienestar* que se impuso tras la II Guerra Mundial (MASSOT, 1996b, pp. 104-105). De hecho, como ya se ha señalado (CASTELLS, 1998, Vol. 3, pp. 363-365), la Unión Europea es una de las formas institucionales más avanzadas de la *era de la información*, el denominado *Estado red*, fundado en una soberanía de geometría variable y el ejercicio generalizado de la *co-decisión*, con vista a: c.1) gestionar frente a unos mercados cada vez más globales un espacio económico-monetario integrado en continua expansión; c.2) aplicar políticas supranacionales; c.3) ligar a la economía global por su concurso a un amplio espectro de países en vías de desarrollo; y, en suma, c.4) de compatibilizar un crecimiento estable basado en la demanda interna, sin cerrarse

al exterior, y respetando las exigencias sociales (de vertebración social y territorial, preservación de la salud y la educación, respeto del medio, garantía de alimentos sanos y de calidad, defensa del bienestar de los animales, lucha contra la discriminación, apoyo al desarrollo, etc). Bajo estas premisas, desintegrar la principal política común, la PAC, no tiene sentido, y más bien lo que se impone es su *redefinición*. Y como ha sido constante en la historia de la construcción europea, esta redefinición de la PAC se confunde con el desarrollo del edificio supranacional en tanto que con ella está en juego el contenido y el alcance de la *Unión Europea del Bienestar*. Los responsables políticos europeos tienen pues ante ellos el reto de demostrar que es posible materializar el *modelo social europeo* con parámetros supranacionales, y de garantizar que el mundo rural no será excluido de sus beneficios.

Resumiendo, se están fraguando las condiciones para que la UE redefina una política común para el campo (¿la *Política Agraria y Rural Común*?) (Véase Nota 18), con un enfoque que prime el territorio sobre la producción (BUCKWELL, p. 13), y que sea capaz de garantizar un *desarrollo rural sostenible*²¹. Para lo cual es indispensable un *new deal*, en definitiva, un *nuevo pacto político*²², que permita la revisión de los *paradigmas o fundamentos de la PAC* que hoy se encuentran en el Tratado.

2. LOS FUNDAMENTOS DE LA PAC Y SU CRISIS

2.1. El nacimiento de la PAC y el procedimiento del Artículo 43.2 (nuevo Artículo 37.2)

Ya ha sido comentado (1.3) que el Artículo 38 del Tratado de Roma dispone que "el mercado común abarcará la agricultura y el comercio de los productos agrícolas", previendo que, para su funcionamiento y desarrollo, sea acompañado por el "establecimiento de una política agrícola común entre los Estados miembros". De hecho los Artículos 38 a 47 TCE (nuevos Artículos 32 a 38) no hacen sino definir el marco general de una OAC cuyo contenido deberá precisarse posteriormente por las Instituciones Comunitarias, de acuerdo al procedimiento específico del Artículo 43 (nuevo Artículo 37).

Siguiendo el redactado de este Artículo, las líneas directrices de la PAC fueron determinadas en la Conferencia de Stresa (Italia), de julio de 1958. Habida cuenta de sus trabajos, la Comisión presentó en 1959 un conjunto de propuestas (*Plan Mansholt*) para sustituir las *organizaciones nacionales de mercado* vigentes. En base a estas propuestas, revisadas en 1960 para tener en cuenta el dictamen del Comité Económico y Social, y según el procedimiento dispuesto en el segundo apartado del mismo Artículo 43, la Comisión transmitió al Consejo a mediados de 1961 las primeras propuestas de Reglamentos de "Organizaciones Comunes de Mercado" (OCM) (2.4.c), que fueron adoptados el 14 de junio de 1962. Durante el mismo año los Ministros de Agricultura se pusieron de acuerdo sobre las primeras medidas de coordinación de las *políticas agro-estructurales nacionales*. A partir de 1962 hasta hoy ambos elementos de la PAC, las acciones sectoriales y las estructurales, a las que luego se sumaron las de *armonización de legislaciones agrarias* (veterinarias y fitosanitarias) y algunas medidas de desarrollo rural, se fueron sucediendo según el mismo procedimiento del Artículo 43.2 (2.4.a y 2.4.b.).

En su virtud, los actos normativos de la PAC son adoptados por *mayoría cualificada* por el Consejo (62 votos para la UE-15, según el Artículo 148 -nuevo Artículo 205), a *propuesta* de la Comisión, y previo *dictamen consultivo* del Parlamento Europeo²³. En la actualidad el tipo de acto típico predominante en la PAC es el *Reglamento*, quedando circunscrito el uso de la *Directiva* al ámbito de la armonización de las reglas veterinarias y fitosanitarias para la realización del mercado interior. De todos modos el procedimiento ha padecido una serie de *distorsiones*, mostrando con ello sus puntos más débiles:

a) En principio el Consejo al que se refiere el Artículo 43 investido del poder legislativo en el ámbito agrario, es el *Consejo*

Agrícola, integrado por los Ministros de Agricultura de los Estados, pero la propia entidad de los problemas que han debido afrontar, de los que en ocasiones llegaba a depender el propio futuro de la construcción comunitaria, no han hecho sino devaluar sus reuniones en detrimento del Consejo Europeo que es quien ha llegado a tomar las decisiones fundamentales para el desarrollo de la PAC.

b) Precisamente, por la trascendencia de esta política en la evolución supranacional en su conjunto, el *Compromiso de Luxemburgo* encontró a nivel agrario su mayor expresión (de hecho, las últimas ocasiones en que fue invocado corresponden a Decisiones anuales sobre los precios agrarios), y, siguiendo tal lógica, las primeras amenazas de invocar el más reciente *Compromiso de Ioannina* se han esgrimido, aunque finalmente no utilizado, en materia agraria (precisamente, por el Gobierno español, con las reformas de las OCM de frutas y hortalizas de 1996 y del aceite de oliva de 1998). Y los Países Bajos ha amenazado con su invocación en la Agenda 2000 si no se disminuye su contribución al Presupuesto (2.3.b).

Y c) hay que señalar el agravio comparativo que ha representado que las disposiciones de armonización de legislaciones agrarias, en aras a la realización del mercado común agrícola, se adoptaran por un procedimiento como el del Artículo 43, sin co-participación legislativa del Parlamento Europeo, que se limitaba a emitir un dictamen no vinculante, mientras existían otras normas de interés para el mercado único agroalimentario (v.g. en materia de alimentación, maquinaria agrícola, abonos, medicamentos veterinarios) que, por estar fuera de la PAC, han gozado de un procedimiento co-legislativo como es el del Artículo 100A TCE (nuevo Artículo 95). En estas circunstancias no es extraño que se haya dado una permanente pugna en la Asamblea cada vez que era preciso definir la base jurídica de ciertos actos de aproximación de normativas agrarias cuando rozaban objetivos distintos a los del Artículo 39 TCE (nuevo Artículo 33), como la preservación de la salud pública, la protección de los animales, la protección de los consumidores, o la defensa del medio ambiente²⁴. Esta disparidad de tratamiento legislativo se resolverá (2.4.b) en buena medida con la definitivarificación del Tratado de Amsterdam, por el que la armonización de legislaciones veterinarias y fitosanitarias, antaño bajo el manto exclusivo del artículo del Artículo 43, pasará a basarse en el nuevo Artículo 152.4.b) cuando afecte directamente a la *protección de la salud pública*, sin menoscabo de que las disposiciones que conciernen a la realización del mercado interior se fundamenten en el Artículo 100A (nuevo Artículo 95). En definitiva los nuevos Artículos, el 95 y el 152.4.b), que reconocen el poder co-legislativo del Parlamento sobre la base del procedimiento del Artículo 189B (nuevo Artículo 251), serán los fundamentos clave en materia de aproximación de legislaciones agro-alimentarias, y el Artículo 37.2 pasará a tener un papel progresivamente residual.

2.2. Los objetivos (abiertos) de la PAC

En el contexto anterior hay que remarcar que la PAC tiene ya hoy una naturaleza *multifuncional*, que se desprende de diferentes Artículos del Tratado. Su objetivo prioritario, tal como refleja el ya citado Artículo 38 TCE (nuevo Artículo 32), es coadyuvar al pleno funcionamiento del Mercado Común a nivel agrario. Este objetivo general a nivel interno, cuyo núcleo central se corresponde con la realización de Unión Aduanera, se ve complementado a nivel externo con el del Artículo 110 TCE (nuevo Artículo 131), por el que la Comunidad se ve impelida a contribuir "al desarrollo armonioso del comercio mundial, a la supresión progresiva de las restricciones a los intercambios internacionales, y a la reducción de las barreras arancelarias", lo que, en último término, estaría en la base de los numerosos acuerdos preferenciales firmados por la Comunidad, a caballo de diversas políticas (comercial, de cooperación y desarrollo, pesca, etc), así como en la raíz del Acuerdo Agrícola del GATT formalizado en Marrakech en el mes de abril de 1994, que enmarcó de forma definitiva a la PAC en un contexto de liberación comercial multilateral (SUMPSI, 1996; MASSOT, 1996a) (2.3.c).

A estos objetivos generales se superponen una serie de objetivos específicos, de la propia PAC, fijados en el Artículo 39.1 del TCE (nuevo Artículo 33.1) y que se concretan en: dos objetivos económicos, el "39.1.a) Incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de la obra" y el "39.1.c) Estabilizar los mercados", dos objetivos sociales, el "39.1.b) Garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura" y el "39.1.e) Asegurar al consumidor suministros a precios razonables", y un objetivo político, el "39.1.d) Garantizar la seguridad de los abastecimientos"²⁵.

Por último hay que recalcar cómo las sucesivas reformas de los Tratados han tenido la virtud de introducir en la PAC nuevos objetivos ("emergentes" o "sobrevinidos"), procedentes de otras políticas (MASSOT, 1991; VALLEJO LOBETE, 1994). Nos referimos particularmente al objetivo de la *cohesión económica y social* (Artículo 130B -nuevo Artículo 159), a las exigencias de la *protección del medio ambiente* (Artículo 130R.2 -nuevo Artículo 174.2), a los imperativos de la *defensa de la salud pública* (Artículo 129.1 -nuevo Artículo 152), y a la *protección de los consumidores* (nuevo Artículo 153.2), tenidos formalmente como componentes del conjunto de políticas comunes, y que, por consiguiente, se integran en el diseño y en la realización de la PAC.

Esta ha sido una solución (formal) muy hábil que ha permitido que los instrumentos de los que se ha dotado la PAC fueran sucesivamente reformados para adaptarlos a la evolución de los mercados (2.4c.), sin que fuera preciso modificar para ello el entramado teleológico del Artículo 39. Unos instrumentos que, por lo demás, para la realización de los objetivos asignados por el Tratado²⁶, se articulan en torno a tres grandes principios (el de "unidad del mercado", el de "preferencia comunitaria" y, el de "solidaridad financiera") (2.3), y se integran en tres grandes ámbitos de actuación (la "política de estructuras y de desarrollo rural", no obstante en un claro proceso de desgajamiento; la "política de armonización legislativa", y la "política de mercados") (2.4).

2.3. Los principios de la PAC (en cuestión)

2.3.a) El primer principio básico de la PAC es el de la "unidad de mercado", que reviste un doble significado: a) la aplicación de las reglas comunes de la libre circulación de mercancías al conjunto de productos agrícolas; y b) la fijación de precios y ayudas comunes, en ECUS, con independencia del Estado en que se ubiquen los operadores. Ahí hay que mencionar el efecto distorsionador del principio que ha significado la persistencia de las divergencias monetarias entre los Estados y el obligado cálculo de los importes en moneda nacional. Una realidad a la que han debido de habituarse los mercados agrarios desde 1969 mediante el concurso de un "sistema agromonetario", a la espera de su solución definitiva con la próxima implantación del "euro"²⁷. Sin embargo, cuando las distorsiones monetarias parecen difuminarse en el horizonte, se vislumbran nuevos retos que van a poner de nueva prueba el principio de la unidad de mercado: 1.a) al calor del principio de subsidiariedad la Comisión ha introducido en las últimas propuestas de reforma de la PAC, de la Agenda 2000, el nuevo principio de flexibilidad en los mecanismos de gestión de los mercados (3.3e), ampliando el margen de maniobra de los Estados en su aplicación concreta, a costa de las competencias exclusivas reconocidas a las Instituciones Comunitarias (2.4.c), y con riesgo cierto de distorsiones en la competencia; 1.b) por otro lado habrá que estar atentos a los mecanismos que van a dar contenido a los (largos) períodos transitorios que acompañarán a las próximas adhesiones de los PECOS (MASSOT, 1996b), teniendo en cuenta que es imposible aplicarles los mecanismos de la PAC en su formulación presente²⁸, ni reconocerles la libre circulación de productos agrícolas de forma inmediata²⁹; y por último 1.c) es evidente

que cualquier cambio en el segundo principio de la PAC, el de solidaridad financiera, a favor de la co-financiación del apoyo, tendrá repercusiones en la aplicación de los mecanismos comunes en aquellos Estados con Haciendas menos boyantes:

2.3.b) Hoy por hoy este principio de la "solidaridad financiera" se canaliza a través del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), con dos Secciones distintas: a) la Sección Garantía, que actualmente se hace cargo del 100% del gasto que se deriva del funcionamiento de los mecanismos de gestión de las "Organizaciones Comunes de Mercado" u OCM (2.4.c), y de una parte de determinados gastos estructurales, considerados de acompañamiento de la política de mercados (pre-jubilación, medias agro-ambientales y acciones de reforestación) (2.4.a); y b) la Sección Orientación, que bajo un régimen de corresponsabilidad con los Estados, contribuye a financiar las acciones de reforma o modernización de las estructuras y de fomento del mundo rural (2.4.a). Este diseño probablemente sufra una mutación con la aprobación de la Agenda 2000 (3.3.g): 2.a) por un lado, la Comisión ha propuesto que el FEOGA-Garantía se convierta en prácticamente la única fuente de financiación del conjunto de gastos agrarios, dejando tan sólo para la Sección Orientación la financiación de las medidas agro-rurales en las regiones de Objetivo 1 y de la Iniciativa LEADER; 2.b) un cambio que, por lo demás, esconde una posible consolidación de la co-financiación, como demuestra el debate suscitado posteriormente en los Estados contribuyentes netos al calor de la negociación de las *Nuevas perspectivas financieras 2000-2006* también previstas en la Agenda 2000, y el Informe sobre la financiación de la UE³⁰ presentado por la Comisión en octubre de 1998, donde se plantea la posibilidad de endosar a los Estados hasta un 25% de los gastos agrarios, como fórmula correctora al presentesistema de aportaciones al Presupuesto comunitario.

Y 2.3.c) el tercer gran principio de la PAC es el de la "preferencia comunitaria", orientado al cumplimiento de los objetivos del Artículo 39 TCE (nuevo Artículo 33.1), mediante: 3.a) la protección en frontera del mercado comunitario de las importaciones a precios bajos para garantizar las rentas de los agricultores europeos y de las fluctuaciones de los mercados mundiales (en aras de la estabilidad de los mercados); y 3.b) de soslayo, el fomento de los intercambios intracomunitarios que, de esta guisa, no han dejado de incrementarse desde 1958 hasta hoy (en 1995, los intercambios agroalimentarios entre los Quince significaban el 65% del total de su comercio agroalimentario)³¹. No obstante, hay que reconocer que el principio de preferencia comunitaria nunca ha tenido un carácter absoluto e incondicional, claramente expresado por la jurisprudencia más reciente³². Para ratificarlo basta observar su diferente grado de plasmación según los sectores, las numerosas excepciones que lo han jalonado, a nivel bilateral o unilateral (Acuerdo de Lomé, Acuerdos euromediterráneos, Sistema de Preferencias Generalizadas, etc), y finalmente, la entrada de la agricultura dentro del multilateralismo mediante el Acuerdo Agrícola del GATT (SUMPSI, 1996; MASSOT, 1996a). La pujanza de la globalización (que incluye un acentuado proceso de regionalismo abierto), no hacen sino confirmar la relatividad (o obsolescencia) del principio (?) de preferencia comunitaria.

2.4. Los (difusos) ámbitos de actuación de la PAC y sus instrumentos

La creación de la PAC conllevó la superposición de un nivel administrativo y financiero supranacional a los niveles internos. En este contexto el Reglamento (CEE) 729/70, que define el régimen agro-financiero comunitario, establece que los Estados Miembros son libres para designar los servicios u organismos facultados para la gestión de los gastos agrarios³³. Lo que significa que el orden de distribución de competencias que formalizan los respectivos Ordenamientos internos, y, en nuestro caso, el bloque de constitucionalidad, junto a sus peculiares tradiciones administrativas, constituyen los basamentos sobre el que se erige la ejecución de la PAC en el territorio de cada Estado. Sobre esta premisa la PAC se convierte en el marco de referencia ineludible para el conjunto de

intervenciones de las administraciones agrarias internas. Pero su impacto no es uniforme ya que la PAC no es una política homogénea: depende, en última instancia, del grado de atribuciones de competencias otorgado a la Comunidad Europea en cada uno de los capítulos específicos que la conforman ordenan sus variados instrumentos de gestión. De esta guisa hay que distinguir en su seno tres grandes apartados: uno de acciones comunes para el desarrollo de las estructuras y el mundo rural (2.4.a), otro de armonización de legislaciones agrarias (2.4.b), y un tercero de mercados (2.4.c) (MASSOT, 1997a, pp. 171-193).

2.4.a) Las acciones comunes: las medidas agro-estructurales y rurales

Se denominan acciones comunes a aquellas donde la CE define un marco de actuación con criterios supranacionales en el interior del cual se insertan las acciones elegidas por las Administraciones internas o los operadores privados. Se parte ahí pues de una concurrencia de intereses y competencias, a coordinar para alcanzar el mayor grado de sinergia posible, y que se instrumenta en programas basados en el *partenariado*. Son pues un caso típico de competencias compartidas.

La PAC mantiene bajo esta condición a sus acciones agro-estructurales, de carácter horizontal, a partir de la reforma de los Fondos Estructurales vehiculadas en torno al llamado Objetivo "5a", y que son co-financiadas a cargo del FEOGA-Orientación (2.3.b). Esto incluye, en esencia: las medidas de mejora y modernización de las explotaciones, las medidas a favor de la transformación y la comercialización de productos agrarios, y el régimen de fomento de las agrupaciones de productores³⁴. Pero no terminan ahí. Existen, además, determinadas medidas agroestructurales que con la reforma de 1992 cayeron bajo la influencia, al menos desde un punto de vista financiero, de la política de mercados, y que, sin embargo, mantienen su carácter de acciones comunes: son las llamadas medidas de acompañamiento, co-financiadas a cargo del FEOGA-Garantía (2.3.b), concretadas en tres programas: de medida agro-ambientales; de fomento de la pre-jubilación de los agricultores a partir de los 55 años; y para la reforestación de tierras agrarias con vistas a reducir los excedentes³⁵.

Hay que mencionar a su vez que las acciones agro-estructurales y rurales no se circunscriben a la PAC y en los últimos años han sufrido un progresivo desplazamiento hacia otras políticas. De ahí que hoy, fuera del campo de la PAC, exista ya un largo listado de intervenciones a favor del mundo rural plasmadas en programas operativos regionales, en torno a los Objetivos "1", "5b" y "6" de los Fondos Estructurales (FEDER, FSE y FEOGA Orientación), hoy en proceso de redefinición si se adopta la Agenda 2000 (3.3.g). Estas acciones, en virtud de su carácter integrado, pueden obtener co-financiación de los tres Fondos Estructurales. Complementariamente, el Fondo de Cohesión, destinado a financiar la mejora de las redes transeuropeas de transporte y las medidas agroambientales en los Estados menos desarrollados de la Unión Europea, entre los que se cuenta España, ha destinado una parte de sus recursos a la protección de la naturaleza y es gestionada por la Administración agraria, central y autonómica. Finalmente, hay que señalar la existencia de una "Iniciativa Comunitaria", la "LEADER" (I y II), específicamente orientada al desarrollo rural, con un enfoque local.

Este diseño en los próximos años es previsible que se modifique sustancialmente. Siguiendo la senda marcada por las medidas de acompañamiento de 1992, la Comisión ya ha propuesto en su Agenda 2000 (3.3.g) la inclusión en su seno de las ayudas a las zonas desfavorecidas y, lo que es más importante, el traslado al FEOGA-Garantía de todo el gasto agrario hoy fuera del mismo (medidas estructurales, rurales, veterinarias), dejando tan sólo a cargo del FEOGA-Orientación a las medidas que se apliquen en las regiones de Objetivo 1 y a las acciones de la Iniciativa LEADER III. Lo cual, a medio plazo, puede facilitar la conversión del FEOGA-Garantía en un Fondo Rural, deteniendo el proceso de vaciamiento rural de la PAC a

favor de la política de cohesión económica y social, así como impulsar la progresiva disolución de las medidas estructurales a cargo del FEOGA-Orientación (de hecho ya predecida por algún autor) (GADBÍN, 1991), por su integración en el seno de las OMC como medidas específicas, v.g. de reconversión sectorial (como ya denotan las últimas reformas de las OCM del plátano y las frutas y hortalizas³⁶, así como las propuestas presentadas para las OCM del tabaco y el vino³⁷).

Hasta el día de hoy, en España este conglomerado de acciones agro-estructurales y rurales tienen un trato financiero similar, basado en un *modelo de cooperación a tres bandas*, con ejecución a cargo de la CC.AA, que convierten los *Marcos Comunitarios de Apoyo y los programas operativos regionales* para la consecución de los objetivos de los Fondos Estructurales en un buen ejemplo de descentralización en la gestión y de colaboración interadministrativa, tal como preconiza nuestra jurisprudencia constitucional.

2.4.b) Las acciones legislativas en pos del mercado interior agrario

También dentro de las competencias compartidas, encontramos las acciones legislativas, orientadas a asegurar un funcionamiento armónico del mercado interior y de las políticas comunes. Un segundo capítulo de la PAC ha tenido su cobijo en su seno: las acciones de armonización legislativa contra las barreras físicas sanitarias, veterinarias y fitosanitarias, por los demás uno de los principales capítulos del programa legislativo comunitario para la realización del mercado único³⁸, con 81 medidas específicas, formalizadas en Directivas, del total de 282 propuestas previstas.

No obstante, hay que resaltar de nuevo que a su vera, fuera de la PAC, existe un amplio abanico de Directivas con impacto directo en el sector agroalimentario, 36 en total, en los campos de las normas alimentarias, la maquinaria agrícola, los fertilizantes, los medicamentos veterinarios, y los impuestos especiales (*accisas*) sobre el alcohol y el tabaco, que mantienen los fundamentos jurídicos de los Artículos 100 y 100A del Tratado (nuevos Artículos 94 y 95) (Véase Nota (24)). Por lo demás, la crisis de las vacas locas tuvo como colofón la reestructuración orgánica y competencial del área sanitaria de la Comisión que desembocó en el traspaso de las potestades de control de la Dirección General VI (Agricultura) a la Dirección General de Política de los Consumidores y Protección de la Salud³⁹, así como la pérdida tras el Tratado de Amsterdam de buena parte de las competencias armonizadoras que ostentaba la PAC a favor de la *política de salud pública* (Artículo 152.4.b TCE) que, así, se convierte en el núcleo de una futura *política alimentaria comunitaria*, capaz de abarcar toda la cadena, de la granja a la mesa⁴⁰.

La transposición de los supuestos de armonización sanitaria y fitosanitaria en España corresponde fundamentalmente a la Administración del Estado, en la medida que los títulos competenciales más frecuentes son los relativos a la *sanidad y el comercio exterior*, sobre los que los órganos centrales ostentan la competencia plena, tanto a nivel normativo como de ejecución.

2.4.c) Las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM): su reforma y su aplicación en España

Pero la columna vertebral de la PAC es la *política de mercados*, las acciones sobre los productos, materializadas en las llamadas *Organizaciones Comunes de Mercado* (OCM), o conjuntos de regulaciones sectoriales sobre la producción y el comercio al por mayor, mencionadas en el Artículo 40 TCE (nuevo Artículo 34), cuyo gasto corre, hasta el día de hoy, a cargo por entero del FEOGA-Sección Garantía (2.3.b). Desde los años 60 se han constituido una veintena de OCM para los productos del Anexo II del TCE. Es ésta una esfera en principio de *competencia exclusiva* de las Instituciones Comunitarias, en la medida que las OCM son la condición necesaria para garantizar la libre circulación de mercancías y, en suma, para cumplir el mandato del Artículo 38.1 TCE (nuevo Artículo 32.1), de realizar un mercado común que abarque a los productos

agrarios⁴¹. Los mecanismos de las OCM toman diversas formas, en función de los sectores, y pueden ser de carácter *interno* (precios de garantía; ayudas a la producción, a la industria o al consumo; cuotas), o de carácter *externo* (*prélèvements* y aranceles; cláusulas de salvaguardia especial; precios de entrada; contingentes; restituciones a la exportación).

Obviamente, estos mecanismos han ido modificándose con la evolución de los mercados. Tras un largo período de consolidación de las OCM (1962-1977), la promulgación de la primera tasa de corresponsabilidad en el sector lácteo inició una *primera fase de reformas* (1977-1992) que se limitaron a atenuar los nocivos efectos de la aplicación indiscriminada del *mecanismo de los precios de garantía*, epicentro del apoyo agrario europeo, en el *equilibrio de los mercados* y en el *Presupuesto Comunitario*, con la generalización de fórmulas de control de la oferta y el gasto, cuyo más genuino exponente fueron los denominados *"estabilizadores agro-presupuestarios"* (o cantidades máximas garantizadas por sectores)⁴² y la imposición de una *guide line* al gasto agrario con las perspectivas financieras plurianuales en vigor desde finales de los 80. Pero los problemas de base se mantuvieron intactos: a saber, un sistema de apoyo directamente ligado a los volúmenes producidos que, a la par que incrementaba el gasto, beneficiaba sobre todo a los grandes agricultores, e incentivaba la producción de excedentes que, a su vez, al repercutir negativamente en los precios de producción, deterioraban como resultado final la renta agraria, fomentando el abandono del campo, y agudizando los desequilibrios regionales. La propia Comisión reconoció en sus propuestas de reforma en 1991 que el 80% de los recursos del FEOGA se dirigían a tan sólo el 20% de los agricultores, perjudicando a aquellas agriculturas con mayor número de activos y superficies, poniéndose en cuestión con ello la directa correspondencia existente entre el volumen de producción y el apoyo percibido que comportaba el *mecanismo de los precios de garantía*.

Con las medidas de reforma aprobadas por el Consejo en 1992 se entró en una *segunda etapa* en la evolución de la PAC (1992-2000) caracterizada por la *reforma de los mecanismos* en sí mismos, sustituyendo, parcial pero significativamente, el régimen de los *precios* por el de las *ayudas directas* como forma principal de apoyo en los sectores más genuinos de la Comunidad (herbáceos, vacuno, ovino, y tabaco), así como eliminando definitivamente los llamados *Montantes Compensatorios Monetarios* (MASSOT, 1994). Decisiones que encontraron continuidad con el acuerdo de liberalización del comercio agrícola mundial de 1994 firmado en el marco del GATT, que afectó especialmente a los *mecanismos externos* de las OCM, mediante la práctica *arancelización* de la protección en frontera (eliminandose los *precios de entrada y los prélèvements*), así como la sensible limitación de las cantidades susceptibles de exportación con subvención (*restituciones*)⁴³.

Fruto de ello hoy tenemos una política de mercados cuyos principales trazos pueden resumirse en (MASSOT, 1996b, pp. 99-143): a) la consolidación de las *ayudas directas* a los productores como el mecanismo principal de la PAC, hasta el punto de convertirla en una *política de rentas* (con más del 69,5% de los créditos agrarios destinados a este fin) (COUR DE COMPTES, 1997)⁴⁴; b) el condicionamiento generalizado del apoyo a rígidos *mecanismos cuantitativos de control de la oferta*, más conocidos por cuotas, bajo diversas modalidades (*cuotas de producción*, que limitan directamente la oferta mediante el reconocimiento previo de *derechos de producción*, *cantidades máximas garantizadas* (CMG) o *superficies máximas garantizadas* (SMG), que limitan las ayudas hasta ciertos niveles; y *cuotas de excedentes*, bajo la forma de límites a las retiradas o a la destilación de producción; y c) aparece cierta *modulación*, tanto en las ayudas como en las restricciones productivas, en función de criterios socio-económicos (dimensión de las explotaciones), territoriales (ubicación de la explotación en zonas de montaña o desfavorecidas), o medio-ambientales (densidad ganadera en el vacuno). Sentado esto, la Agenda 2000 (3.3), constituye la última propuesta de *reforma de los mecanismos* de la PAC que, sin embargo, introduce

algunos novedosos elementos, que anuncian una *reforma de sus propios fundamentos* y, de desarrollarse, pueden derivar en su conversión en una política, con un enfoque más territorial y un apoyo más selectivo (modulado) y desconectado de la producción.

En cuanto a la *aplicación de la política de mercados*, tengamos presente que la sustitución de la garantía vía precios por las ayudas directas al productor, favorece una extensión de las competencias de gestión y control internas y, si cabe, regionales. Proceso que en España ha coincidido con un cambio del *modelo de gestión* de la PAC en España a partir de 1996 (MASSOT, 1997a, pp. 217-238), que se plasmó en la desaparición/traspaso del SENPA-FORPPA a las CC.AA, la creación alternativa del FEGA (*Fondo Estatal de Garantía Agrícola*) a nivel central, y el eventual reconocimiento de las CC.AA como *organismos pagadores* de la política de mercados comunitaria⁴⁵. El detonante de este cambio fue la evolución de la *jurisprudencia constitucional*⁴⁶ que consolidó los criterios interpretativos en el reparto de las competencias relativas a las ayudas o intervenciones agrarias. En su virtud se pueden dar *cinco supuestos distintos de gestión* en España:

-a) El de las medidas que, ineluctablemente, han de ser competencia de la Administración Central por estar ligadas a la *gestión aduanera* (como es el caso de los pagos de las restituciones a la exportación, la gestión de los contingentes arancelarios vigentes, y la recaudación de los derechos por las importaciones agrícolas).

-b) El de las medidas de *intervención o regulación interna* de los mercados que no pueden ser regionalizables por respeto a los principios de unidad, solidaridad e igualdad, presentes en el Ordenamiento Constitucional español. Entrar en este apartado: las compras en régimen de intervención, con libramiento y almacenamiento físico de los productos, sin posibilidad de imponer a los productores el centro de intervención, no ya sólo dentro de un Estado, sino incluso dentro del conjunto del territorio comunitario; las retiradas de frutas y hortalizas; las medidas de arranque; las ventas y compras derivadas del régimen de intervención (como son las operaciones de ayuda alimentaria o las destilaciones); y el seguimiento y recaudación de las tasas lecheras. No obstante, que la competencia sobre estas medidas no pueda ser formalmente transferible a las CC.AA no significa que, por razones de cercanía a los administrados, mejora del servicio, simplificación administrativa o ahorro, evitando el mantenimiento de administraciones paralelas, no sea factible una delegación de estas funciones a las CC.AA en un marco cooperativo bajo fórmulas como la *"encomienda de gestión"*, guardándose el Estado las competencias generales de planificación, información contable y estadística, alta inspección, coordinación, y relaciones externas con la UE, para evitar distorsiones en su aplicación por las diferentes administraciones autonómica o suplir eventuales incumplimientos. De hecho este es el modelo seguido en el proceso de traspasos a favor de diferentes CC.AA.

-c) El ámbito de las *ayudas directas* (por HA, cabeza de ganado, o cantidad producida), por naturaleza regionalizables en todas sus fases, de tramitación, resolución y pago, hasta el punto que la jurisprudencia constitucional reconoce como la Administración territorial ordinaria en el sector agrario a la de las CC.AA, perdiendo la Administración del Estado toda potestad pagadora en materia de ayudas directas y debiendo librar a las CC.AA. los fondos necesarios para hacerla realidad, en el momento y cuantía que sean pertinentes. La Administración estatal, al amparo del principio de constitucional de cooperación, mantiene en estos supuestos sólo la potestad de fijar las bases generales de las ayudas y de garantizar su coordinación, dentro de la que se incluye el derecho a instaurar un sistema de información suficiente para que el Estado, en virtud de ostentar la competencia de las relaciones con la UE, pueda cumplir sus obligaciones contables y estadísticas.

-d) A su vez hay un cuarto bloque de medidas de mercados que, pese a tener el carácter de *ayudas directas* y ser regionalizables, exigen una resolución centralizada ya que se fija por parte comunitaria una *cantidad global* por Estado y, en

consecuencia, es posible que las solicitudes superen los créditos asignados. En estos supuestos (v.g. los expedientes de indemnización por abandono de la producción lechera) las Administraciones Autonómicas se encargan solamente de la tramitación, y es competencia de la Administración del Estado la resolución y el pago.

-Y e) para terminar, hay un tipo de medidas de mercados, de gran actualidad y problemática similar a la del apartado anterior, aunque sin carácter financiero. Nos referimos a la gestión de los *mecanismos cuantitativos de control de la oferta, o cuotas* (de producción, derechos de garantía, superficies o excedentes), que en la medida que tienen un carácter estatal, desembocan en el establecimiento imperativo de parámetros nacionales para su distribución por parte del Estado, en base a sus facultades de ordenación general de la economía.

3. LA AGENDA 2000, ENTRE UNA PAC EN CRISIS Y UN PROYECTO DE (DES)INTEGRACION

3.1. La Agro-Agenda 2000: ¿en defensa de un modelo agrario europeo?

Con la presentación por la Comisión Europea, en el mes de marzo de 1998, de las propuestas reglamentarias para la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) dentro de la denominada *Agenda 2000*⁴⁷, se ha iniciado un profundo debate en el seno de los Quince sobre los perfiles de un *"modelo europeo de agricultura"* para el siglo XXI, basado en la *multifuncionalidad*, que cumpla simultáneamente las exigencias de competitividad, conversión del medio, protección del territorio, gestión pública simple y transparente, y legitimidad social (MASSOT, 1998b, pp. 15-20) (1.4.a). Sin embargo, mucho es de temer que con las propuestas de la Agro-Agenda 2000 estamos aún lejos de romper con el modelo *productivista* de la PAC tradicional, fundado en *"precios elevados, el proteccionismo y el encuadramiento burocrático de la producción"*⁴⁸, por emplear los términos exactos de la Comisión (COM 1998, 158, p.8). La prueba del nueve es que persiste el ligamen automático entre apoyo y volumen de producción (vía precios, o vía ayudas, en función de los rendimientos o el número de cabezas), y, complementariamente, se mantiene el principio de la *compensación* de las reducciones de precios mediante ayudas directas (o *enfoque de 1992*) (2.4.c). De esta guisa se incentiva la producción otorgando la mayor parte del apoyo a las explotaciones de mayor capacidad de producción, las que sin duda menos lo necesitan, al mismo tiempo que se agudizan los desequilibrios socio-territoriales. En este marco se ha de asumir más pronto que tarde que si no somos capaces de empujar a la PAC, como política sectorial, a que vaya *"al encuentro de las lógicas territoriales"* (CHARLES-LEBIHAM, 1996, p. 11), y de *desconectar*, paulatinamente pero sin pausa, apoyo y producción, será imposible hacer una política congruente con la *"defensa del modelo europeo de agricultura"*. Y si no somos capaces de erigir esta nueva política, la intervención pública supranacional en el campoperderá *legitimidad social* (GARCIA AZCARATE, 1991) y nos veremos abocados a la *renacionalización* de la primera política comunitaria. En última instancia, es la propia construcción comunitaria la que está en juego con la reforma de la PAC y, en definitiva, la *sociedad del bienestar europea* (1.4.c) sobre la que se sustenta el modelo agrario multifuncional, garante del principio de cohesión económica y social y capaz de responder a las nuevas exigencias sociales.

En este contexto, invocar el *"modelo de agricultura europeo"* como hace la Comisión en la Agenda 2000 tiene más de coartada ideológica que de base real para las propuestas que presenta. Una coartada que es probable que sustituya progresivamente en su función legitimadora a la tradicional *"agricultura familiar"* que se derivó de la Conferencia de Messina, en la etapa de la fundación de la PAC, en tanto que responde más adecuadamente a la realidad del campo y a las nuevas demandas que le dirige la sociedad de la era de la información. En realidad, lo que ha hecho la Comisión es escoger el camino más fácil, no porque sea el mejor, sino por obligación.

ante la incapacidad decisoria que atenaza hoy por hoy al conjunto de la construcción comunitaria. Raymond Barre escribió que "Europa sólo sabe hacer una cosa a la vez". En contraste, hoy el proyecto de integración se ve acuciado por el solapamiento de procesos y calendarios: introducción del euro; ratificación del Tratado de Amsterdam; próximas adhesiones; definición de nuevas perspectivas financieras plurianuales; reforma de los Fondos Estructurales; nueva Ronda de negociación en la Organización Mundial de Comercio (OMC); revisión de los compromisos comerciales en vigor (Convenio de Lomé, Acuerdos Euromediterráneos, nuevo Sistema de Preferencias Generalizadas...); y, en fin, progresiva extensión del regionalismo abierto por la UE (con la Agenda Trasatlántica, con el MERCOSUR, con México...). Una coyuntura, ciertamente, nada favorable a la toma de grandes decisiones de cambio, que cuestionen los delicados equilibrios tejidos en el Consejo (especialmente presupuestarios), sobre todo si está ya definida la prioridad máxima; la realización de la UEM. Aunque ello comporte ralentizar el progreso de las demás políticas y de no avanzar en la Unión Social y Política, tal como evidencia el fracaso de la Cumbre de Amsterdam.

3.2. Una estrategia a caballo de la *realpolitik* y la falta de ambición

La Comisión argumenta en su favor (MASSOT, 1998b, p. 21) que: a) quizás la Agro-Agenda 2000 sea lenta pero profunda en el buen camino, con la aproximación de los precios internos a los mundiales, la introducción del principio de los umbrales de ayuda, la simplificación, y en la paulatina conversión del FEOGA-Garantía en un Fondo a favor del mundo rural; b) como sigue el enfoque de 1992 y afecta prácticamente a los mismos sectores de entonces, trabaja sobre mecanismos conocidos y puede obtener la aprobación global del Consejo; c) la flexibilidad que se propone en la gestión, a favor de los Estados, responde al principio de subsidiariedad y abre un campo de pruebas (en materia de modulación sobre el empleo; criterios de aplicación de las primas ganaderas; contenido de programas agroambientales y en zonas desfavorecidas...) sobre el que la Comisión podrá profundizar en el futuro; y d) facilita la toma de nuevas decisiones en los próximos años, cuando lo impongan las circunstancias (sea la OMC, sean las adhesiones). En suma, se da una interpretación contextual y dinámica de la Agenda 2000 que, sin embargo, plantea serias dudas sobre su viabilidad estratégica.

- 3.2.a) La Comisión, al no plantear con ambición los problemas de fondo de un diseño de una nueva política de defensa del modelo europeo de agricultura, con las propuestas sectoriales presentadas aboca al Consejo a una simple pugna por la distribución de las ayudas en juego entre los Estados. Parece seguro entonces que, llegado el primer semestre de 1999, cuando se adopte el paquete de la Agenda 2000, los resultados sean a la baja respecto a las propuestas presentadas y, paradójicamente, en vísperas del inicio de una nueva Ronda multilateral, apenas contemos con elementos que aportar a la negociación.

- 3.2.b) Cabe preguntarse a su vez si la UE no está adoptando una postura excesivamente defensiva, como ya nos ocurrió en la Ronda Uruguay, dejando la iniciativa de la reforma de las políticas agrarias mundiales a los Estados Unidos que, no lo olvidemos, ya ha comenzado el proceso de cambio con su *Federal Agricultural Improvement and Reform Act* (FAIR), de 1995. Una reforma que, por lo demás, impone la propia lógica interna del marco multilateral pactado en Marrakech, como reconoció la propia Comisión en su Comunicación estratégica de 1995⁴⁹, dando por sentado que el actual modelo de PAC no era sostenible a medio plazo.

- 3.2.c) Y cabe, finalmente, cuestionarse si se es consciente de la lentitud y servidumbres que sufre el proceso decisoria comunitario, que sólo pueden salvarse con debates de fondo y con el adecuado calendario. Bajo esta premisa la Agro-Agenda 2000 constituye, ante todo, una oportunidad perdida. Aunque hay quien (maquiavélicamente) entiende que la falta de ambición de la Comisión denota la consciencia de

que sólo será posible adoptar un cambio en profundidad en el Consejo bajo una presión externa insalvable, como puede ser la de la OMC, o la de los nuevos adherentes. En este contexto, el Ejecutivo comunitario habría hecho suya la máxima de Cesare Pavese: "Esperar es también hacer alguna cosa".

3.3. Los ejes de la Agro-Agenda 2000

Ahora bien, que la Agenda 2000 no cubra las expectativas creadas, no significa que esté vacía de contenido. De hecho tiene unos claros ejes vertebradores, que a veces esconden un potencial de cambio que, esperemos, se consolide y desarrolle en el futuro de la mano de una nueva Comisión, con el resuelto apoyo Parlamentario.

- 3.3.a) Régimen de (des)intervención vs régimen de (des)estabilización de los precios. Siguiendo el enfoque de 1992 se reducen los precios de intervención en los tres principales sectores: vacuno (30%), herbáceos (20%), y lácteos (15%). Pero en este apartado la gran novedad radica en que, además, se propone la desaparición de la intervención pública en algunos sectores (en aceite de oliva, ya aprobada, y en vacuno). Lo que plantea la cuestión de cómo defender el mercado interior de la inestabilidad de los mercados mundiales en un marco cada vez más abierto. Esperando a las negociaciones de la OMC, no hay respuesta⁵⁰.

- 3.3.b) Estabilización de la producción vs libertad de producción. La disminución de los precios se acompaña con un progresivo relajamiento de los mecanismos de control de la oferta: en los herbáceos se fija una tasa del 0% de retirada obligatoria, desaparece el abandono extraordinario por superación de la superficie cultivada, y se deroga la Superficie Máxima Garantizada (SMG) de las oleaginosas; para el aceite de oliva se incrementa la Cantidad Máxima Garantizada (CMG), a la par que se nacionaliza; en vino se abandonan las destilaciones obligatorias, orientándose hacia un sistema basado en destilaciones y arranques voluntarios; y, en fin, aumentan las cuotas lácteas, en un 4,1% para España, a favor de los jóvenes agricultores y las zonas desfavorecidas. En suma, estamos aún lejos de la libertad de producción, generalizada a partir de 1996 en los Estados Unidos, y de momento lo que aquí se apunta es que los excedentes se combatirán con medidas de liberalización antes que con mecanismos cuantitativos de control de la oferta como era usual hasta hoy (2.4.c): en otras palabras, reducción de precios y (como novedad) desconexión⁵¹ a fin de no incentivar la producción, reducir los excedentes, incidir en la redistribución de las ayudas y, en fin, facilitar las negociaciones de la próxima Ronda la OMC en tanto las ayudas desconectadas son compatibles con el régimen multilateral (*Caja Verde*). Lo que pone en cuestión el futuro de los sistemas de control de la producción en vigor y muy especialmente el de las cuotas lecheras, que sólo tienen formalmente garantizada su existencia hasta el año 2006, frente a una heterogénea pero potente alianza a favor de su desaparición en el Consejo.

- 3.3.c) ¿Compensación vs desconexión? El inicio de un (tímido) proceso de desconexión del apoyo respecto a la producción es sin duda uno de los aspectos clave de la Agenda 2000, que se refleja en: el establecimiento de la misma ayuda para los cereales, las oleaginosas y el lino no textil, la fijación de un único rendimiento para todos los herbáceos en regadío, la abolición de rendimientos propios para maíz y oleaginosas, y manteniendo la retirada voluntaria. En definitiva, se trata de apoyar la renta de los agricultores posibilitando que luego ellos decidan su especialización productiva en función del mercado, y, además, de facilitar la negociación en la OMC, en la medida que las ayudas desconectadas entran dentro de su *Caja Verde* (o ayudas permanentemente compatibles) (SUMPSI, 1996; MASSOT 1996b). Pero no se ha de perder de vista que estamos apenas ante un apunte de desconexión (TANGERMANN, 1997), en tanto que: a) no se abandona el sistema de cálculo de las ayudas en función de los rendimientos o cabezas, y, por el contrario, se incrementan las ayudas de la *Caja Azul* de la OMC (pagos compensatorios, o *deficiency payments*, cuando en EE.UU. están ya en trace de desaparecer); se mantienen los suplementos específicos a proteaginosas y trigo duro; no se

igualan las primas al ganado vacuno; la nueva prima a la vaca lechera (*virtual*) se calcula dividiendo la cuota individual por el rendimiento medio comunitario, lo que favorece a las explotaciones más productivas; siguen las ayudas a la producción (al menos durante tres años) en el aceite de oliva, y, finalmente, se deja intacto un sector crucial como es el del azúcar, aún basado exclusivamente en un régimen de precios.

- 3.3.d) Garantía de la renta vs estabilidad de la renta. Por otro lado, desaparece la noción de pagos compensatorios, siendo sustituidos por la noción de *ayudas directas* (a la renta), que se consolidan a costa de los precios. Y esto ocurre no tanto porque desaparezca el principio de *compensación*, como ya ha sido dicho, sino más bien porque ésta con la Agenda 2000 deviene siempre *parcial* (entra un 50% y un 80%). Con lo que la garantía de la renta abre paso al objetivo de la *estabilidad* de la renta, con una consecuencia adicional: aparece en primer plano el tema de la legitimación social del apoyo, o, en otras palabras, su *modulación*.

- 3.3.e) Umbrales (*virtuales*) vs flexibilidad en la gestión. Otra de las (grandes) novedades es la instauración de una modulación horizontal, mediante un *umbral degradativo de ayudas* individual a partir de 100.000 ECUS (algo menos de 17 millones de ptas). Esta propuesta se ha impuesto en el seno de la Comisión no tanto por sus virtudes como por las dificultades de aplicación con que se topaban otras modalidades de modulación de las ayudas (v.g. por tipo de explotación, o por el empleo) (COLSON, 1996, pp. 41-48; COLSON, 1997; MAP 1998a), por la falta de una noción jurídica comunitaria de explotación y/o activo, y la imposibilidad de controlar su número (MASSOT, 1998a, p. 399-400; MASSOT, 1998b, p. 30-32). Por otro lado, con los umbrales elegidos, su efecto redistributivo apenas será perceptible: sus ahorros se calculan en 400 millones de ECUS, de los que dos terceras partes se ubican en los *Länder* del Este de Alemania. Pero, en la perspectiva de la Comisión, de lo que se trata hoy no es tanto de modular resueltamente el apoyo como de introducir este principio en la PAC, a la espera de que las próximas adhesiones impongan una progresiva caída de los umbrales. Y para asegurar su adopción por el Consejo se propone, además, que los ahorros obtenidos queden en cada Estado, en base a la denominada *flexibilidad*, que de esta guisa se convierte en el pilar complementario de la (parca) propuesta de *modulación*.

- 3.3.f) Flexibilidad vs subsidiariedad (¿o incapacidad de decisión?). Con la Agenda 2000, la *flexibilidad* antaño asentada en las medidas estructurales y rurales, se convierten en un concepto central dentro de la política de mercados, adoptando diversas formas (MASSOT, 1998b, pp. 33-35). Tenemos en primer lugar, la *flexibilidad en la modulación horizontal*: a falta de una opción comunitaria, de modulación de los mecanismos en sí mismos, se propone que los Estados modulen en función del empleo hasta un 20% de las ayudas de la PAC; e, igualmente, es posible que los Estados tengan en cuenta el papel de preservación de las zonas rurales (discriminando, p.e., a los propietarios rurales no residentes, o no profesionales). Otro tipo de *flexibilidad* aparece en *materia medioambiental*, que intenta suplir la falta de propuestas de *eco-condicionalidad* (*cross compliance*)⁵² en la concesión de las ayudas que padece la Agenda 2000: así, los Estados pueden utilizar los ahorros derivados de la modulación para reforzar sus programas agro-ambientales, y, al unísono, se permite que refuercen las obligaciones ambientales, en función de las necesidades y características de las zonas. Pero donde la *flexibilidad* tiene un mayor calado es en la *gestión de las ayudas sectoriales* (*modulación vertical*): aparecen *enveloppes* nacionales de primas adicionales para el vacuno (de carne y de leche), hasta el 30% del total, que podrán ser concedidas por Ha de pasto, o como suplementos por cabeza de ganado. Esta apuesta por la flexibilidad, más que su coherencia con el principio de subsidiariedad, denota una incapacidad para definir un tratamiento común que se resuelve (?) traspasando el problema a un nivel interno, con los consecuentes conflictos (sindicales y políticos) que comportará su aplicación (especialmente en Estados compuestos como España). Pero, además, cabe

preguntarse si la flexibilidad no hace sino reforzar las pretensiones de *renacionalización* de la PAC que demuestran la mayor parte de Estados contribuyentes netos en la negociación de las próximas perspectivas financieras para el período 2000-2006. En sentido contrario, hay que señalar que Francia consueva nueva (y sugestiva) *Ley de Orientación* (3.4), aboga por la flexibilidad en tanto que sus "contratos territoriales de explotación", que someterán una parte del apoyo público a una serie de condiciones, cuentan con beneficiarse de los recursos comunitarios que se derivan de aquella.

- 3.3.g) El desarrollo rural: continente vs contenido. La Agenda 2000 no hace mención alguna de la noción que la Comisión difundió desde 1995, de una *Política Rural Integrada*, capaz de acoger todas las medidas a favor de los espacios rurales hoy dispersas en el Ordenamiento Comunitario (1.4.). En su ausencia, se posibilita que el FEOGA-Garantía se convierta en un *Fondo Rural* sobre la doble base de que: a) se incluyen en su seno prácticamente todos los gastos agrarios (excepto los correspondientes a las Regiones del Objetivo 1) (2.3.b); y b) de que existe un margen financiero sin destino comprometido (que asciende hasta un 16% de la *guide line* en el 2006) para que se consoliden. Tendremos con ello pues el *continente*, a la espera de *contenido* que, en última instancia, dependerá de que las autoridades internas (estatales y regionales) sean capaces de presentar programas regionales y zonales de desarrollo rural con amplitud de miras. Loable objetivo que, sin embargo, comporta la consolidación de la *co-financiación* en este ámbito, la muerte por inanición del FEOGA-Orientación, y, en fin, una pugna despiadada de la agricultura para obtener un hueco respecto a otros sectores en el seno del nuevo Objetivo 2 de los Fondos Estructurales, que surgirá de las cenizas de los antiguos 2 y 5b. Podría ocurrir incluso que, a causa de las crecientes dificultades financieras con que se encuentran las administraciones de las zonas rurales más deprimidas de Europa (y, entre ella, muchas CC.AA. españolas), la condición de la cofinanciación, se convirtiera en insuperable, no pudieran aprovechar las oportunidades abiertas y que, paradójicamente, fueran otros Estados y regiones más desarrollados, los que se beneficiaran de los cambios registrados en el ámbito del desarrollo rural.

3.4. El impacto de la Agenda 2000 sobre el modelo de PAC

La Agenda 2000 tiene trascendencia, más allá de su impacto estrictamente sectorial, por el *modelo de PAC* que desprende. Parece evidente que, en la medida que siguen primándose los volúmenes, y hay un diferente trato según los sectores, pervive una PAC *desequilibrada y anti-cohesión*, sin correspondencia entre el apoyo y el número de activos, la superficie agraria, el peso de la agricultura, o la distribución de la renta individual. Basta pensar que la Agenda 2000 aplica sistemáticamente el principio de *compensación* a las producciones continentales más importantes, que incrementan por consiguiente su apoyo: de esta guisa los herbáceos pasarán de 16.850 MECUS en el 2000 a 19.250 en el 2006, la carne de vacuno de 4.700 a 7.930 en el mismo período; y los lácteos de 2.780 a 4.550. En contraposición, a otras producciones más típicas del Sur se les impone la neutralidad presupuestaria (al aceite, en torno a los 2.340 MECUS; al tabaco, con 1.020; y al vino, con 800). De este modo, las grandes beneficiarias de la PAC seguirán siendo las explotaciones de mayor dimensión, y sus tres sectores prioritarios (herbáceos, vacuno y leche) (COLSON, 1998; MAP 1998a), que hoy representan el 68,1% del FEOGA-Garantía, continuarán pesando este mismo porcentaje tras la Agenda 2000.

Si el análisis de impacto socio-económico se efectúa por regiones, se manifiesta de nuevo el carácter anti-cohesivo de la PAC: *England East Region, Picardie, Ile de France, Scotland, England North Region, England West Region, Haute Normandie, o Nord Pas de Calais*, en definitiva, las zonas de Gran Bretaña y Francia más especializadas en vacuno y cereales, y con estructuras más eficaces, son las que hoy más recursos

perciben del FEOGA por explotación y consolidarán su privilegiada posición (COLSON, 1997a; MATTHEWS, 1997). Si utilizamos el ESP (*Equivalente de Subvención a la Producción*), un indicador más completo que el FEOGA, porque incluye tanto el apoyo de los contribuyentes, vía de ayudas, como el de los consumidores, vía precios, llegamos a conclusiones similares (EUROCARE, 1998): hoy por hoy las regiones con un ESP/UTA más alto son, por este orden, Lorraine, Campagne-Ardenne, Picardie, y Haute Normandie, con unos índices que más que duplican la media irlandesa, que triplican o cuadruplican la media española, que multiplican por siete la media de Grecia, y ¡por catorce! la de Portugal.

Una situación que no podrá justificarse eternamente ante la ciudadanía europea y que en este sentido puede llegar a poner en peligro el futuro de una política supranacional para el campo. Un hecho que hoy acepta incluso el Gobierno francés, del Estado con la agricultura que, hoy por hoy, más se beneficia de la PAC y que, sin embargo, con su nueva Ley de Orientación (MAP, 1998b; MAP 1998c), asume formalmente que: a) la OMC obligará a cambiar el modelo de apoyo a la producción agraria, b) la sociedad no aceptará que se continúe ligando automáticamente producción y apoyo; c) que, en consecuencia, hay que desconectar progresivamente el apoyo y retribuir los servicios de interés general que realizan los agricultores sin ser remunerados por el mercado; y d) hay que dar un enfoque contractual y territorial a las políticas agrarias, lo que en Francia se plasmará en "contratos territoriales de explotación", que subordinarán una parte del apoyo público al cumplimiento de una serie de condiciones, un apoyo que se pretende explícitamente que sea financiado en parte con recursos comunitarios, de la mano del principio de flexibilidad. En este sentido es significativo observar que existe una nada casual complementariedad entre la nueva Ley francesa y la Agenda 2000.

3.5. El impacto de la Agenda 2000 sobre las políticas y administraciones agrarias internas

La Ley de Orientación nos conduce a comentar un segundo y último nivel de impacto, el de los efectos que debería tener la Agenda 2000 en las políticas y administraciones agrarias del Estado español y de las CC.AA. Un tema trascendental a la luz de la nueva noción de flexibilidad que introduce la Agenda 2000, agravado por las preocupantes tendencias que se dibujan en las CC.AA., a la sazón administraciones únicas agrarias en la mayor parte de los casos tras las últimas transferencias y encomiendas de gestión efectuadas en materia de política de mercados por parte de la Administración Central (2.4.c).

En este contexto, para optimizar la PAC que se avecina, parece conveniente que (MASSOT, 1998c): a) nuestras Administraciones autonómicas abandonen de una vez por todas el modelo agrarista, fundado sobre los ejes de los antiguos IRYDA e ICONA (que perviven con otros nombres), hagan suyas las nuevas exigencias sociales al campo (en materia alimentaria, medio ambiente, servicios...), y se conviertan, hasta sus últimas consecuencias, en gestores del Medio Rural, b) que asuman la necesidad de diseñar políticas propias (agro-ambientales, de reestructuración sectorial, en materia de servicios, de promoción comercial...), con imaginación, programas bien elaborados, medios suficientes, y la participación activa de los agentes (rurales) implicados; c) que, complementariamente, dejen de ser meras gestoras de las ayudas del FEOGA-Garantía, y de aplicar, miméticamente, las líneas estructurales diseñadas en Bruselas y/o Madrid; y d) que asuman que los espacios rurales precisan recursos financieros, tanto más importantes cuanto mayor sea el grado de cofinanciación que formalice la PAC, y que las crecientes restricciones financieras no pueden ser excusa para negárselos cuando la mitad o más de los Presupuestos (liquidados) de los Departamentos de Agricultura autonómicos se dedican al mantenimiento de Administraciones mastodónticas, sin parangón alguno con las tendencias que se dibujan cara al futuro (reducción ininterrumpida del número de agricultores; ayudas a la renta desconectadas; creciente apertura comercial;

consolidación de las empresas de servicios, incluso de carácter cooperativo o sindical; introducción de la sociedad de la información en el campo...).

En este marco, la Ley de Orientación francesa (3.4) no es más que un ejemplo de cómo la Agenda 2000 puede ser utilizada para revitalizar las políticas internas. Y, siguiendo su modelo, no parece descabellado proponer que en España se elaboren similares Leyes-marco: una a nivel estatal, que, como mínimo, actualice el marco fiscal, de seguridad social, de arrendamientos rústicos, y de organización interprofesional y mercantil para el mundo rural; y otras por las respectivas CC.AA., en función de sus estructuras específicas, que regulen las explotaciones prioritarias (vía contratos comarcales), las modalidades de agricultura asociativa y de servicios, la política de calidad alimentaria, y, en fin, el marco a favor del medio natural y los bosques. Tenemos hasta el año 2000 para hacerlo.

NOTAS

¹ Que en la UE-15 encuentra su primer reflejo en que tan sólo un 19.7% de los presupuestos familiares hoy se dedique a los alimentos (COMMISSION EUROPÉENNE, 1997, T/25).

² La continua integración de la agricultura comporta la compra de un número creciente de insumos fuera del sector (piensos, abonos, semillas, maquinaria, etc) por lo que precisa obtener una cantidad cada vez mayor de productos para pagarlos, equivalentes en 1996 para la UE-15 a un 46,9% de la producción final agraria (COMMISSION EUROPÉENNE, 1997, T/31).

³ La FAO estima que la mayor parte de la producción agroalimentaria mundial (en torno al 90% del total) se destina al autoconsumo o a los mercados locales. En paralelo, la participación de los productos agropecuarios en el comercio mundial aún hoy, pese a los avances en el transporte y la conservación, es bastante limitada: el valor de las exportaciones mundiales de mercancías alcanzó en 1996 la cifra de 5,115 millones de dólares, de la que tan sólo 586 correspondieron a productos agropecuarios.

⁴ A este respecto se ha escrito que los dos principales objetivos de la política agraria han sido resolver, primero el food problem (el abastecimiento alimentario) y, luego, a medida que la escasez de alimentos se fue disipando en las sociedades desarrolladas, el farm problem (la defensa de explotaciones viables) (BARCELÓ, L.V., 1991).

⁵ Contra lo que suele pensarse, la continua regresión que la agricultura registra en el PIB a medida que las sociedades se desarrollan (hasta representar hoy sólo el 1,7% del PIB en la UE-15), no es óbice para que el sector agroalimentario mantenga un sustancial peso económico, político-social y medio ambiental, muy relevante en algunas regiones sin apenas otras alternativas económicas. Basta considerar que en 1996 la UE registraba: una mano de obra de 7 millones de unidades de trabajo (UTA), de las que un 76% correspondía a trabajo familiar; la producción final agraria ascendía a 219.508 millones de Ecu; sumadas las actividades productiva, transformadora y comercial, el sistema agroalimentario europeo ocupaba casi a 20 millones de personas, y equivalía a un 10% del PIB; la transformación agraria significaba por sí sola un 20% de la industria comunitaria; las exportaciones agroalimentarias significaban el 8,2% de las ventas al exterior de la UE; y, en fin, la Superficie Agrícola Útil (SAU) ascendía a 135,7 millones de Ha, el 42% del territorio comunitario, a los que podrían sumarse un 35% más de zonas boscosas (EUROSTAT, 1998).

⁶ El Tratado de Amsterdam, aparte de derogar, por obsoletas, algunas disposiciones del TCE en materia agraria, ha modificado toda la numeración de su articulado. De ahí que, para facilitar la consulta, transcribamos sistemáticamente al lado del número del Artículo original el orden nuevo. Para comparar los textos anteriores y subsiguientes al Tratado de Amsterdam aconsejamos utilizar la versión publicada por la ASSEMBLÉE

NATIONALE francesa (1998).

⁷ De esta guisa, Francia, a pesar de que su Ministerio de Agricultura fuera creado en 1881, consolidó su política agraria en 1936, al calor del intervencionismo económico de entreguerras, con la constitución de la ONIC (Office National Interprofessionnel des Céréales). Más tarde, en 1958, llegaron los Decretos Félix Gaillard, fijando la indicación automática de los productos agrarios en relación a los industriales, y en 1960 apareció la primera Loi d'Orientation (JO de 7.8.1960). Por su lado Italia se planteó, para hacer frente a los fuertes desequilibrios estructurales existentes, una profunda reforma agraria en 1950, que tuvo solamente un mediano éxito. La polderización fue por el contrario la característica esencial de la política agrícola de los Países Bajos desde tiempos inmemoriales. Por su parte la política agraria británica, durante muchos años limitada prácticamente a la importación de las colonias, tras la revolución agrícola impuesta por las Corn Law del S. XIX, encontró sus primeros fundamentos con la Agricultural Act de 1974, fijando precios para los productos agrarios y constituyendo Marketing Board en los principales sectores.

⁸ Siguiendo las conclusiones del comité intergubernamental creado por la Conferencia de Messina: "No se puede concebir el establecimiento de un mercado común general en Europa sin que la agricultura sea incluida. Es uno de los sectores donde los progresos de la productividad que resultarán del mercado común, es decir de la especialización progresiva de las producciones y de la ampliación de los mercados, pueden tener efectos más importantes sobre el nivel de vida de los productores así como en los consumidores. Además, esta inclusión de la agricultura en el mercado común es una condición de equilibrio de los intercambios entre las diferentes economías de los Estados miembros" (Rapport SPAAK, 1956, p. 14).

⁹ MEGRET, J. (1973, p. 4) señala al respecto que "el principio de la incorporación de la agricultura en el mercado común, afirmación que puede parecer hoy como superflua, sin embargo ha constituido uno de los méritos principales del Tratado y que caracteriza aún de manera bastante fundamental la Comunidad Económica Europea, en comparación a otros sistemas de agrupación económica existentes".

¹⁰ Significativamente este esquema se mantuvo hasta la segunda reforma global del Decreto Originario, con el Tratado de la Unión Europea (TUE). En éste se formalizó un cambio en la estructura del (rebatizado) TCE: la Segunda y la Tercera Partes (Fundamentos de la Comunidad y Política de la Comunidad) fueron agrupadas en una nueva Tercera Parte titulada "Políticas de la Comunidad", donde las cuatro libertades, la PAC y la política de transportes, se convirtieron en unas acciones más de la Comunidad, del mismo tenor que el resto (la política de competencia, la política económica y monetaria, la política comercial común, etc). Lo que, en último término, evidenciaría una pérdida con el paso del tiempo de la inicial preponderancia material de la PAC en la construcción comunitaria, a la par que nuevas políticas se suman al Ordenamiento Comunitario.

¹¹ El Artículo 38.4 establece que: "El funcionamiento y desarrollo del mercado común para los productos agrícolas deberán ir acompañados del establecimiento de una política agrícola común entre los Estados miembros". Al unísono, el Artículo 40.1 dispone que "Los Estados miembros desarrollarán gradualmente, durante el período transitorio, la política agrícola común que quedará establecida, a más tardar, al final de dicho período".

¹² En el Artículo 39.2.a) se dispone que "en la elaboración de la política agrícola común (...) se deberán tener en cuenta: a) las características especiales de la actividad agrícola, que resultan de la estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas". En base a esta circunstancia el Artículo 38.2 formaliza la excepción agraria de manera general en tanto que: "Salvo disposición en contrario

de los artículos 39 a 46, ambos inclusive, las normas previstas para el establecimiento del mercado común serán aplicables a los productos agrícolas". Lex specialis formalmente reconocida por el TJCE (Asunto 177/8 de 26.6.1979, Pigs and Bacon vs Mc Carren and Company Limited, Rec. 2161/79). Complementariamente, el Artículo 42 confirma la especialidad del Derecho Agrario comunitario en lo relativo a las "normas sobre la competencia". Tal como recuerda VENTURA, S (1967, p.46), aparte de los Artículos 38 a 47 TCE, existen otras disposiciones en el Derecho Originario que corroboran el status specialis de la agricultura en el sistema jurídico supranacional: Artículo 3 d, Artículo 25.3, Artículo 37.4 o Artículo 54.3. Y el peso de las disposiciones agrarias en las sucesivas Actas de Adhesión reafirman esta posición privilegiada: en la española, sin ir más lejos, se dedicó un Capítulo entero, el Tercero, a la Agricultura, con 86 Artículos (67 a 153), aparte de algún que otro aislado (como el Artículo 53), varios Anexos (Parte XIV del Anexo I, Anexo VII, y Anexo VIII), un protocolo (el N° 14), y varias Declaraciones Comunes.

¹³ La justificación de la especialidad del Ordenamiento agrario comunitario dio pronto paso a una larga ristra de obras, hoy clásicas, de VENTURA (1967, pp. 65 a 73), MEGRET (1973, pp. 4 a 13), o CONSTANTINIDES-MEGRET (1982, pp. 2 a 10 y 15 a 21), cuyos jalones más recientes son los libros de BLUMANN (1996, pp. 8 a 22) y ROTH - CAZES. (1997, pp. 17-18). Frente a esta línea doctrinal, de raíz francófona, se erigió la anglosajona, favorable a la revisión de los fundamentos de la PAC y a la eliminación de su status specialis, donde ocupa un papel relevante SNYDER, F.G. (1985, pp. 16-18; y 1990, pp. 32-62 y 100-145).

¹⁴ Una prevalencia que no ha dejado de ser subrayada por la jurisprudencia. Se inicia con la definición y alcance de las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM), que imponen su ley sobre los principios de la libre circulación de mercancías y la libre competencia en la medida que son ellas las encargadas de preservar los intercambios agrarios intracomunitarios y vedan a los Estados miembros el derecho a establecer regulaciones particulares sectoriales que se contrapongan a los mecanismos diseñados en la respectiva OCM (Asunto 48/74 de 10.12.1974, Charmasson c. Ministerio de Economía y Finanzas, Rec. 1383/1974; Asunto 83/78 de 29.11.1978, Pigs Marketing Board c. Redmond, Rec. 2347/1978; Asunto 232/78, Comisión c. Francia, Rec. 2729/1978; o los Asuntos 149/91 y 150/91 de 11.6.1992, Sanders Adour SNC y Guyomarc'h Orthez Nutrition Animale SA c. Directeur des services fiscaux des Pyrénées-Atlantiques). Esta primacía de las normas agrarias se vio refrendada con las diversas sentencias a que dio lugar el nacimiento del sistema agromonetario, en la medida que obstaculizaba la libre circulación de mercancías (para cuya extensa problemática nos remitimos a un estudio propio (MASSOT, 1994). Es confirmada también en las Sentencias en materia de política de la competencia, como es el caso de los recientes Asuntos acumulados 319/93, 40/94 y 244/94 de 12.12.1995, Hendrik Evert Dijkstra y otros c. Firesland (Frico Domo) Coöperatie, el Asunto 399/93 de 12.12.1993, H.G. Oude Luttikhuis y otros c. Verenigde Coöperatieve Melkindustrie Coberco, el Asunto 250/92 de 15.12.1994, Gottrup-Klim y otros Grovwareforeninger c. Dansk Nansbrugs Grovvaeselskab, o el Asunto T-77/94 de 14.5.1997, VGB y otros c. Comisión (en cuanto a acuerdos cooperativos), así como los Asuntos 311/94 de 15.10.1996, Ijssel-Vliet Combinatie BV c. Minister van Economische Zaken, y 122/94 de 29.2.1996, Comisión c. Consejo (en materia de ayudas nacionales). Por último, mencionemos las Sentencias dictadas por el TJCE sobre la base jurídica de diversas Directivas de armonización de legislaciones agrarias, donde el fundamento del Artículo 43 se impuso al del Artículo 100 en base a una interpretación extensiva de los objetivos del Artículo 39 TCE (Véase la Nota 24).

¹⁵ La tutela cautelar a cargo del TJCE abarca tanto a las normas internas presumiblemente contrarias al Derecho Comunitario como a los actos nacionales de ejecución de las normas comunitarias, y tiene entre sus máximos exponentes diversas sentencias de raíz agropesquera: el Asunto C-213/89

de 19.6.1990, *The Queen c. Secretary of State for Transport, ex parte: Factorlame Ltd (Factorlame I)*, Rec. I-2433/1990, y el Asunto C-221/89 de 25.7.1991, *Factorlame II*, a causa de la aprobación de la *Merchant Shipping Act* de 1988 por el Reino Unido con el objetivo de expulsar de las aguas de su zona económica exclusiva a los barcos de las sociedades constituidas en este país pero administradas por ciudadanos españoles; los Asuntos C-143/88 y C-92/89 de 21.2.1991, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen c. Hauptzollamt Itzehoe*, y *Zuckerfabrik Soest c. Hauptzollamt Paderborn*, Rec. I-413/1991, por el requerimiento de pago que la Administración alemana hizo a varias empresas azucareras; y en fin, los diversos procedimientos que provocó la adopción por el Consejo del Reglamento (CE) 404/93, relativo a la OCM del plátano: el Asunto C-280/93 de 5.10.1994, *Alemania c. Consejo* (con Auto previo de 29.6.1993) el Asunto C-465/93 de 9.11.1995, *Atlanta Fruchthandels-gesellschaft c. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft* (que tuvo su continuación en el Asunto T-521/93 de 11.12.1996, *Atlanta Handels und Schiffahrts-Gesellschaft c. Consejo*, en la búsqueda de una reparación económica y el Asunto C-68/95 de 26.11.1996, *T. Port GmbH & Co. KG c. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*.

¹⁶ En primer término, el Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997 transcribió literalmente las anteriores Conclusiones del Consejo de Agricultura a favor de "una agricultura europea multifuncional y que cubra el conjunto del territorio de la Unión" (redactado completo en EUROPE-DOCUMENTS, N° 2067, de 31.12.1997). Sobre estas bases, la Comisión presentó, en marzo de 1998, la *Agenda 2000* como un conjunto de propuestas que tenía "por objeto dar un contenido concreto a lo que debe ser, para los próximos años, el modelo agrícola europeo", dando por sentado que el epicentro de ese "modelo" era la defensa de la "multifuncionalidad de la agricultura, su papel a la vez económico, medioambiental y territorial, (y) la necesidad de mantener, por esta razón, una actividad agrícola en el territorio europeo y de preservar la renta de los agricultores" (COM (1998) 158 de 18.3.1998, Exposición de motivos). En último término, el PARLAMENTO EUROPEO, en su Resolución sobre el Informe CUNHA (PE 226.544 - A4-0219/98) se pronunció a favor de una política coherente con la defensa del modelo de agricultura europea.

¹⁷ Las contradicciones estructurales resultan evidentes cuando se comparan las agriculturas de los Viejos y los Nuevos Continentes. La agricultura europeo-continental se define por una SAU reducida (135 millones de Ha para la UE-15), y un elevado número de agricultores (en concreto, en 1996, 7,8 millones, equivalentes a un 5,3% de la población activa de la UE-15), con explotaciones familiares, de pequeña dimensión por lo general (con 16,4 Ha de media). Por el contrario, América y Oceanía se caracterizan por su reducido número de activos respecto a su abundante superficie, lo que se traduce en unas mayores explotaciones, con un claro carácter empresarial: así, por ejemplo, los EE.UU. disponen de una SAU tres veces superior a la UE-15 (427 millones por Ha), para menos de la mitad de ocupados agrarios (3 millones, el 2,3% de la población activa), y con una explotación media de 207 Ha. Estas diferencias condicionan las políticas agrarias y explican que el apoyo público percibido por un agricultor a pleno tiempo y por Ha en los EE.UU. sea muy superior a la media europea, pese a que el volumen total de transferencia a favor de la agricultura en la UE duplica con creces las norteamericanas: por un total de 66.968 millones de \$ en 1996 (equivalente al 43% del valor de la producción) contra 25.513 millones en los EE.UU. (correspondiente al 16% de producción) (OCDE, 1997).

¹⁸ La Comisión propugnó abiertamente la conversión de la PAC en una "Política Rural Integrada" a partir de su Comunicación estratégica de noviembre de 1995 (COM (95) 607), presentada en el Consejo Europeo de Madrid. Con este hacer retomó un viejo objetivo de JACQUOT (1988), el antiguo Director del FEOGA, aunque, significativamente, la bautizaba "Política Rural Integrada Comunitaria" (PRIC). Algo más tarde, PISANI (1994) se mostró partidario de una nueva

"Política Agraria y Rural Común (PARC). Al calor de estos precedentes, en los últimos tiempos esta conversión se ha visto arropada por autores de muy diversas procedencias y sensibilidades: GARCÍA ARCARATE, T. (1996); MASSOT, A. (1996b); CUNHA, A. (1996); o BUCKWELL, A. (1997a), en su calidad de coordinador del estudio encargado por la Comisión para diseñar la PAC del 2000.

¹⁹ Tal como destaca la Declaración de Cork, *Un medio rural con vida*, redactada tras la Conferencia Europea sobre el Desarrollo Rural realizada en esta población de Irlanda los días 7 a 9 de noviembre de 1996: "... los ciudadanos europeos dan cada vez más importancia a la calidad de vida, en general, y a los problemas de calidad, salud, seguridad, desarrollo personal y ocio, en particular y" (...) "Las zonas rurales ocupan una posición privilegiada para responder a estos intereses".

²⁰ A fin de cuentas, la identidad europea siempre se construyó a través de la historia contra los proyectos identitarios externos, de los "otros" (FONTANA, 1994).

²¹ Concepto expresamente recogido en la ya citada DECLARACIÓN DE CORK (1996): "el desarrollo rural sostenible debe constituir una prioridad de la Unión Europea y convertirse en el principio fundamental que sustente toda política rural en el futuro inmediato y tras la ampliación" (Punto 1), "además, debe basarse en un enfoque integrado que englobe dentro de un mismo marco legal e instrumental el reajuste y desarrollo de la agricultura, la diversificación económica (especialmente a través de las pequeñas y medianas empresas y de los servicios rurales), la gestión de los recursos naturales, la mejora de las funciones medioambientales y el fomento de la cultura, el turismo y las actividades recreativas" (Punto 2). Téngase en cuenta que, con datos de la propia COMISION (1996b, p. 135) en la UE las regiones más dependientes de la agricultura (con el 27,4% de su empleo total en el sector de media) registran: a) los niveles de paro más elevados (en 1995 del 17,1%, frente al 8,3% y el 10,1% de las zonas industrializadas y especializadas en servicios, y una media comunitaria del 10,7%); b) el crecimiento del empleo más débil (de un 0,3% anual entre 1983 y 1993, contra el 0,9% de las zonas industriales, el 0,7% de los servicios, y por debajo de la media comunitaria, de un 0,5%); c) el PIB por habitante más bajo (un 66% de la media comunitaria en 1993, frente al 109% de las áreas industriales y el 116% en las que predomina el sector terciario); y, en fin, tienen el menor crecimiento económico (de un 2,2% anual del PIB entre 1983 y 1993, ante el 2,3% de las regiones dependientes de la industria, y el 2,4% de las de servicios). En suma, existe un profundo problema de desarrollo de las zonas rurales que la actividad agraria por sí sola se ve incapaz de resolver.

²² No ha de perderse de vista que la PAC es, como tantos otros apartados de la construcción europea, un fruto directo del eje franco-alemán. Sin duda la reciente victoria socialdemócrata en Alemania puede renovar este (alcaído) eje pero no es aún evidente en qué puede materializarse en el ámbito de la PAC, una vez que la agricultura alemana ha adquirido un nuevo sesgo (más extensivo) con la incorporación de los *Länder* del Este (rompiendo con la tradicional defensa a ultranza de la explotación familiar bávara), y las prioridades germanas parecen pasar por la reducción de su aportación a las arcas comunitarias (incluyendo una eventual renacionalización financiera de la PAC). En este contexto, no parece superfluo el llamamiento del nuevo Canciller Schröder a convertir el eje París-Bonn en trilateral, con la incorporación de la Gran Bretaña de Tony Blair. A fin de cuentas, los intereses de la socialdemocracia alemana y británica se encuentra cada vez más cerca, tanto en lo que respecta al modelo social en general, como en lo que se refiere a la evolución del Presupuesto comunitario, o en fin, el nuevo modelo de PAC a diseñar (en aras de una agricultura cada vez más abierta y competitiva, y con un apoyo público cada vez más selectivo, de carácter rural y medioambiental).

²³ Consulta que, de no efectuarse, provoca la invalidez del acto, tal como ha reiterado el TJCE, en tanto que constituye un elemento esencial del equilibrio institucional del Tratado

(Asuntos 138/79 de 29.10.1980, *Roquette Frères c. Consejo*, Rec. 3360/1980; y Asunto 139/79 de 29.10.1980, *Maizena c. Consejo*, Rec. 3424/1980).

²⁴ El Tribunal Comunitario fue llamado a fijar la delimitación material de la PAC en el ámbito de la armonización de legislaciones con anterioridad a la entrada en vigor del Acta Única con: a) el Asunto 68/86 de 23.2.1988 (Rec. 855/1988), por el que el Reino Unido, apoyado por Dinamarca, atacó al Consejo y a la Comisión a raíz de la Directiva 85/469, que prohibió la utilización de ciertos estimulantes hormonales en el sector cárnico, alegando la necesidad de que la base jurídica acordada, del Artículo 43 TCE, fuera complementada por el Artículo 100, al constituir una finalidad esencial del acto la salvaguardia de la salud de los consumidores; b) el Asunto 131/86, también de 23.2.1988 (Rec. 905/1988), en el que el Reino Unido atacó al Consejo, apoyado de nuevo por la Comisión, en petición de la anulación de la Directiva 86/113 que regulaba la protección de las gallinas ponedoras en batería, alegando la doble base jurídica de los Artículos 43 y 100 por considerar que constituía una medida de protección de los animales; c) el Asunto 131/87 de 16.11.1989 (Rec. 3799/1989), de la Comisión contra el Consejo, donde se solicitaba la anulación de la Directiva 87/64, relativa a la importación de sangre de glándulas de animales por encontrarse fundada en los Artículos 100 y 113, en lugar del Artículo 43; y d) el Asunto 11/88, de 16.11.1989 (Rec. 3743/1989), de la Comisión contra el Consejo, por basar la Directiva 87/419, sobre sustancias y productos indeseables en la alimentación animal, en los Artículos 43 y 100, cuando, en opinión del Ejecutivo, debiera haberse fundamentado exclusivamente en el Artículo 43. En todas estas Sentencias, el TJCE mantuvo una interpretación teleológica, fundándose en la *lex specialis* del apartado 2 del Artículo 38 TCE, ya comentada (1.3), y declaró el Artículo 43 como la base jurídica apropiada y suficiente para toda la normativa relativa a la producción y a la comercialización de los productos agrícolas.

²⁵ Seguimos así la tradicional distinción entre objetivos sociales, económicos, y políticos que ha efectuado la doctrina, a partir de la cual se ha tratado de establecer una doble jerarquización de los objetivos del Artículo 39. De esta guisa prevalecerían los objetivos sociales (defensa de la renta de los productores y de precios razonables para los consumidores) sobre el resto, y, dentro de los objetivos sociales, habría una preponderancia del interés de los agricultores sobre el de los consumidores. Véase sobre este largo y (a nuestro entender) estéril debate: las Conclusiones del Abogado General Caportorti en el Asunto 114/76 de 5.7.1977, *Bela-Mühle c. Grosvis-Farm GmbH and Co.*, Rec. 1211 a 1229/1977; DRUESNE (1980), pp. 11 a 20; CONSTANTINIDES-MEGRET (1982), p. 6; SNYDER (1985), p. 20; ROTH y CAZES (1997), pp. 19-20; o, en la doctrina española, DIAZ FRAILE (1990, p. 25), que otorga un valor puramente didáctico a esta clasificación, a pesar de lo cual crea una nueva distinción, entre objetivos instrumentales y objetivos finalistas dentro del Artículo 39, que no hace sino replantear la existencia de una jerarquía de objetivos; o, por último, BALLARIN MARCIAL (1991), que arguye que a partir del Acta Única y la entrada del principio de cohesión, los objetivos sociales tendrían prioridad, lo que lleva a este autor a plantear que la reforma de la PAC de 1992 constituiría una "flagrante violación del Tratado". Sin ánimo de polemizar, creemos que estos empeños tienen un componente exageradamente formal que difícilmente casa con la evolución real de los mercados agrarios o el desarrollo de la PAC. Tal como expresó ALAN WINTERS (1989), los llamados objetivos no económicos de las políticas agrícolas siempre pueden reconducirse a objetivos económicos, cuando menos por el coste que tienen en términos de asignación de recursos. Por otro lado, se olvida que el TJCE ha precisado que las autoridades comunitarias están obligadas a garantizar la realización progresiva del conjunto de los objetivos que le son atribuidos a medio y a largo plazo, lo que no excluye priorizar un objetivo u otro en función de las medidas, lo que, en la práctica, se ratifica todos los días (Asunto 5/73 de 24.10.1973, *Balkan Import Export GmbH c. Hauptzollamt Berlin Packhof*, Rec. 1091/1973).

²⁶ La jurisprudencia ha ratificado la noción instrumental de las disposiciones emanadas según el Artículo 43 TCE, especialmente a raíz de los procesos de sustitución de las Organizaciones Nacionales de Mercado por Organizaciones Comunes de Mercado (Asunto 90-91/63, de 13.11.1964, *Comisión c. Gran Ducado de Luxemburgo y Reino de Bélgica*, Rec. 1236/1964; Asunto 48/4, de 10.12.1974, *Charmasson c. Ministerio de Economía y Finanzas*, Rec. 1383/1974).

²⁷ En junio de 1998 la Comisión presentó su propuesta para el establecimiento del régimen agromonetario del euro (COM (1998) 367). Sobre este punto véase: EUROPEAN PARLAMENT (1998), y PARLEMENT EUROPEEN-SCHIERHUBER, A. (1998). Para una visión de la evolución del régimen agromonetario puede consultarse MASSOT (1994).

²⁸ Numerosos estudios han resaltado esta imposibilidad de aplicar la PAC vigente en los PECOS, entre los que basta citar: COMMISSION (1996a); MARSH, J.S y TANGERMANN, S. (1996); BUCKWELL, A. (1997a); BUCKWELL (1997b); y ZEEUW (1997). El Informe CUNHA (1998) del PE insistió también en este hecho y propuso alternativamente que la PAC se aplicará en el Este en dos fases: en una primera se circunscribiría a las medidas estructurales, de desarrollo rural (2.4.a) y a la armonización de legislaciones agrarias (2.4.b); y tan solo es una segunda etapa incluiría la política de mercados (2.4.c).

²⁹ Basta retener que, en comparación a la UE-15, el peso de la agricultura en el VAB (UE-15: 2,4%) y en el empleo (UE-15: 5,3%) de los cinco primeros adherentes es muy superior: en Polonia de un 7,6% del VAB y un 26,9% del empleo, en Estonia de un 8,1% y un 13,1%; en Hungría de un 6,2% y un 8%; en la República Checa de un 5,2% y un 6,3%; y en Eslovenia de un 5 y un 7,1%. Resaltamos además que, en su calidad de nuevos miembros de la OCDE, la ESP en 1996 para Polonia significó el 28% del valor de su producción, el 11% para Hungría, y el 10% para la República Checa, contra el 16% que representa para la UE-15 (OCDE, 1997).

³⁰ "Le financement de l'UE, Rapport de la Commission sur le système des ressources" (COM (98) 560). Complementariamente puede consultarse la alternativa de la Comisión de Presupuestos del PE (PARLEMENT EUROPEEN-HAUG, 1998) que, de todos modos, insiste en la cofinanciación de la PAC.

³¹ No obstante, hay que señalar que el peso de los intercambios intracomunitarios difiere mucho según los Estados (1995): Irlanda (82,3%), Grecia (79,5%) y Austria (75,7%) se encuentran en cabeza, por su alto grado de especialización productiva; les siguen la UE16 (72,7%), Francia (71,6%), Alemania (66,6%), Italia (65,7%), Reino Unido (60,8%), Países Bajos (58%), Suecia (59,8%), Portugal (57,4%), Dinamarca (57,2%), Finlandia (55,2%), y España (53,2%). Estos últimos porcentajes se explican por el alto grado de dependencia del exterior que tiene su ganadería intensiva, y, en fin, la fecha de entrada en la Comunidad (cálculos efectuados por el propio autor a partir de los datos de la COMMISSION (1997, T/186). Por lo demás, esta protección del mercado agrario interno tiene su correspondencia a nivel externo en un controvertido sistema de fomento de la exportación de los excedentes mediante subvención (restituciones), para estabilizar los precios internos (aunque sea a costa de desequilibrar los internacionales).

³² Asuntos 353/92 de 14.7.1994, *República Helénica c. Consejo de la UE* (Rec. 3411/1994) y 385/92 de 14.7.1994, *República Helénica c. Comisión* (Rec. 3507/1994). Para mayores detalles MASSOT (1996a).

³³ Artículo 4.1 del Reglamento (CEE) 729/70 (DOCE L 94 de 28.4.1970), en la redacción dada por el Reglamento (CEE) 1287/95 (DOCE L 125 de 8.6.1995).

³⁴ Plasmadas en los Reglamentos (CE) 950/97, 951/97 y 952/97 (DOCE L 142 de 2.6.1997).

³⁵ Reglamento (CE) 2078/92, 2079/92 y 2080/92 (DOCE L 2415 de 30.7.1992) respectivamente. Sobre sus resultados concretos pueden consultarse las comunicaciones de la Comisión COM (97) 620 y COM (97) 630.

³⁶ Reglamentos (CE) 404/93 (DOCE L 47 de 25.2.1993) y 2200/96 (DOCE L 297 de 21.11.1996).

³⁷ COM (98) 19 para el tabaco, y COM (98) 182 y COM (98) 370 para el vino.

³⁸ COM (85) 310 de 9.9.1986.

³⁹ El documento COM (97) 183, sobre "Salud de los consumidores y seguridad alimentaria", formaliza la separación de las responsabilidades de la consulta e inspección científica de la responsabilidad legislativa.

⁴⁰ O, si se prefiere, más plásticamente, en francés, de la "fourche à la fourchette", tal como preconiza el Libro Verde de la Comisión sobre los principios generales de la legislación alimentaria (COM (97) 176). Con ello se aleja definitivamente la posibilidad que un día hubo de crear un pilar alimentario dentro de la PAC (MASSOT, 1997b, p. 775).

⁴¹ De todos modos, la noción de competencia exclusiva no es pacífica en el Ordenamiento Comunitario, a falta de una lista explícita de competencias en el Derecho Primario. De ahí la virtualidad que tuvo la Comunicación presentada, en el mes de octubre de 1992, por la Comisión sobre el principio de subsidiariedad, porque permitió formalizar, una tipología de competencias a los efectos comunitarios y, de soslayo, clarificar el contenido material de la PAC y el Derecho Agrario Comunitario.

⁴² Cuyos Reglamentos fueron publicados en el DOCE L 110 de 1988. Sobre su contenido y alcance puede consultarse MASSOT (1990).

⁴³ El Acuerdo sobre la agricultura, pactado el 15.4.1994 en Marrakech, fue publicado en el DOCE L 336 de 23.12.1994. Para un análisis de su contenido y su impacto en España puede consultarse SUMPSI, J.M. y BARCELÓ, L. V. (1996).

⁴⁴ En este contexto España ha visto incrementar en tres puntos su participación porcentual en los créditos del FEOGA-Garantía, hasta situarse en un 13% del total para la UE en 1995 (aunque, coyunturalmente, en 1996, bajara, por efecto de las sanciones pagadas, a un 10,3%. Este aumento ha sido debido a los propios cambios introducidos en los mecanismos de la OCM y en alguna medida a las devaluaciones de la peseta registradas, que inflaron los flujos. En los sectores reformados (herbáceos, carne de vacuno, ovino, o tabaco) España prácticamente ha duplicado los créditos percibidos desde 1991. No puede desdeñarse el favorable impacto que tales sumas han tenido en la renta agraria de amplias zonas: téngase en cuenta que, como corolario a esta evolución, hoy entre el 22% (en 1996) y el 30% (1995) de la Renta media agraria española corresponde a subvenciones a la explotación.

⁴⁵ Reales Decretos 2205/1995 y 2206/95 (BOE 311, de 29.12.1995).

⁴⁶ Fundamentalmente: STC 13/1992 de 6 de febrero; STC 79/1992 de 28 de mayo; y STC 29/1994 de 27 de enero.

⁴⁷ COM (1998) 158 de 18.3.1998. Entre las primeras evaluaciones efectuadas sobre la Agenda 2000 cabe señalar: APCA (1997), BUCKWELL (1998), CEPS (1998), MAP (1998a) y MASSOT (1998b).

⁴⁸ Según la OCDE (1997), la UE-15 es el miembro de esta organización con un mayor apoyo a los agricultores, expresado en "Equivalente de subvención al productor" (ESP), por un total de 66 968 millones de \$ en 1996 (correspondiente al 43% del valor de su producción, aunque en clara disminución en comparación a 1995, cuando ascendía a un 49%). Estados Unidos por su parte registró en 1996 un ESP de 25.513 millones de \$, correspondiente a un 16% de su producción (porcentaje al alza, tras la nueva FAIR dado que en 1995 ascendía a un 13%).

⁴⁹ COM (95) 607. Muchos análisis publicados sobre la Agenda 2000 ponen de hecho el énfasis en la insuficiencia de las propuestas de la Agenda 2000 para hacer frente a los retos externos que la agricultura europea tiene plantados (BUCKWELL, 1998; CEPS, 1998; MASSOT, 1998b). Por lo demás hoy ya existen diversas formulaciones alternativas a la PAC actual, desde ópticas muy diferentes: en un primer polo se ubican las más liberales, como las correspondientes a la OCDE, la del DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE australiano (1996), la de MARSH, J.S. y TANGERMANN, S. (1996), o la de XEEUW, A. y KNASTER, B. (1997). En el polo

opuesto se sitúan las alternativas más ruralistas y/o medio ambientales, como las del GRUPO DE SEILLAC (1993), o las del GRUPO DE BRUJAS (1997). Finalmente, en un plano intermedio pueden encontrarse: la diseñada por el quipo dirigido por BUCKWELL (1997a), o la propuesta, más política, redactada por el Grupo Parlamentario del Partido de los Socialistas Europeos (1997).

⁵⁰ Cabe sin duda la opción de la sustitución del régimen de intervención por sistemas de estabilización de precios, siguiendo el modelo de precios móviles en frontera vigente en los Estados Unidos. En este sentido se han pronunciado expresamente diversos autores como BUCKWELL (1997a), MASSOT (1996b, pp. 99-143) o TANGERMANN (1997) que señala, acertadamente, que cualquier mecanismo que haga depender las intervenciones públicas de la evolución de los precios de los mercados, no es compatible con la OCM, lo que obligaría a la renegociación de la Caja Verde en la próxima Ronda Singapur.

⁵¹ Diversos medios académicos insisten en la importancia de avanzar en la desconexión (découplage-decoupling) entre los que se cuentan el CLUB DEMETER (1996), TANGERMANN, S. (1997), o BLUCKWELL (1997a).

⁵² Una noción originalmente nacido en los EE.UU. y que progresivamente ha ido ganando predicamento en Europa como fórmula para verdear (greening) la PAC. Sobre este punto nos remitimos a las obras de BALDOCK (1995), NETHERLANDS SOCIETY FOR NATURE AND ENVIRONMENT (1995), GRAEFE SU BARINGDORF (1996), MARSH (1996), WWF (1996), Müller (1997), o BIRD LIFE INTERNATIONAL (1997).

DOCUMENTACIÓN

HACIA LA RESPONSABILIDAD OBJETIVA DE LAS MATERIAS PRIMAS AGRICOLAS EN EL DERECHO EUROPEO (MODIFICACION DE LA DIRECTIVA 85/374/CEE)*

(*) Las opiniones expresadas en este artículo son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Institución en la que presta sus servicios. Se agradece a Mónica MENNELLA, Marta PARDO LEAL y Anouk THEISSEN su colaboración en la redacción del presente estudio.

I. Introducción

1. El Libro Verde de la Comisión sobre la legislación alimentaria: primeros resultados

No es exagerado afirmar que con la publicación, en abril de 1997, del Libro Verde de la Comisión Europea relativo a "Principios Generales de la Legislación Alimentaria en la Unión Europea"¹, se ha iniciado una nueva etapa en la historia del Derecho alimentario en Europa. Tampoco es pecar de excesivo optimismo esperar que el debate a todos los niveles que ahora se impone sea sumamente beneficioso y muy útil para un desarrollo equilibrado de esta importante disciplina jurídica.

Es cierto que la elaboración del citado Libro Verde² fue laboriosa³, pero el retraso incurrido permitió incluir en el mismo algunos de los temas conflictivos que se revelaron de gran actualidad e interés tras la crisis de las "vacas locas"... Entre estos temas destacan la necesidad de mejorar el asesoramiento científico en la elaboración de la legislación alimentaria y la gestión de los riesgos graves e inmediatos para la salud pública⁴ y la conveniencia de aplicar el principio de responsabilidad objetiva a las materias primas agrícolas no transformadas⁵.

El Libro Verde incluye temas conflictivos de gran actualidad tras la crisis de las "vacas gordas".

Esta última cuestión -que implicaría la modificación de la Directiva 85/374/CEE relativa a la responsabilidad civil por los daños causados por productos defectuosos⁶- podría convertirse en la primera realidad tangible resultante del Libro Verde si se adopta la propuesta de la Comisión para modificar la Directiva⁷, presentada apenas seis meses después de su publicación⁸.

La ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva debería mejorar -directa o indirectamente- el nivel global de protección de los consumidores, aunque no elimine la necesidad de una normativa adecuada de seguridad de los productos y de sistemas oficiales de control eficaces. Dicha ampliación puede comportar también otras implicaciones económicas y financieras para el sector agroalimentario... Por estas razones, y otras a las que nos referiremos más adelante, nos parece oportuno dedicar el presente estudio a la citada propuesta de la Comisión, a fin de analizar los objetivos y alcance de la futura modificación de la Directiva.

En este contexto creemos que será útil, para empezar, referirnos a continuación a los argumentos esgrimidos por la Comisión en su Libro Verde con relación a la necesidad de la aplicación del principio de responsabilidad por los productos

LUIZ GONZALEZ VAQUE **

(**) Luis González Vaqué, es jefe de la División "Aplicación de los artículos 30 a 36 CE y eliminación de las restricciones a los intercambios", Dirección General XV, Mercado interior y servicios financieros, Comisión Europea, Bruselas.

en el sector de los productos alimenticios⁹.

En primer lugar la Comisión recuerda¹⁰ que "la Directiva 85/374/CEE del Consejo, relativa a la responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos, establece el principio de que un productor es responsable de los daños causados por los defectos de sus productos. La Directiva es aplicable a los productos alimenticios, igual que a otros productos. No obstante, la definición de producto del artículo 2 excluye las materias primas agrícolas y los productos de caza. A efectos de esta Directiva, se entiende por materias primas agrícolas los productos de la tierra, la ganadería y la pesca, exceptuando aquellos productos que hayan sufrido una transformación inicial. Así pues, en principio los productos agrícolas y de la caza sin transformar quedan fuera del ámbito de la Directiva sobre responsabilidad por los productos, aunque los Estados miembros pueden disponer la inclusión de estos productos. Hasta ahora, sólo Finlandia, Grecia, Luxemburgo y Suecia han escogido esta opción¹¹.

Más adelante¹², se afirma que "... en principio, la inclusión de las materias primas agrícolas sin transformar en el ámbito de la citada Directiva sería un gran paso adelante para la protección de los consumidores con la legislación comunitaria...". No obstante, no ha de pensarse que tal ampliación solucionaría todos los problemas que puedan surgir. En el art. 4 de la Directiva se dispone que el perjudicado deberá probar el daño, el defecto y la relación causal entre el defecto y el daño. La experiencia muestra que es muy difícil precisar la fuente concreta de brotes de enfermedades alimentarias. Cuanto mayor es el período transcurrido entre la exposición al producto alimenticio contaminado y la aparición de los síntomas, mayores son estas dificultades. En el caso específico de la encefalopatía espongiforme bovina (EEB), incluso con la demostración de que existe relación con la nueva variante de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob, el larguísimo período de incubación hace que probablemente sea imposible demostrar que un producto concreto sea el culpable del daño causado¹³.

Otra cuestión a la que se refiere la Comisión es "... la dificultad de localizar el origen del producto alimenticio remontándose desde el punto de venta al consumidor hasta el punto de producción. La Comunidad ha adoptado hace poco medidas para que pueda rastrearse el camino de los productos de origen bovino hasta el punto de producción y se ha sugerido

la posibilidad de que estas normas se extiendan a otros productos de origen animal. También hay que sopesar si es necesario recoger más de estas normas de rastreadibilidad en instrumentos jurídicamente vinculantes o si sería mejor que estuvieran en instrumentos voluntarios. Se sabe que varios grandes minoristas y distribuidores están elaborando sistemas para mejorar esta rastreadibilidad de los productos alimenticios¹⁴.

En estas circunstancias, La Comisión concluye que "... puede pensarse que la ampliación del ámbito de la Directiva sobre responsabilidad por productos defectuosos para incluir las materias primas agrícolas sin transformar no debe considerarse como una alternativa a la elaboración de normas adecuadas de seguridad de los productos y a sistemas oficiales de control eficaces, sino como medida complementaria" y solicita, finalmente, la presentación de comentarios sobre esta cuestión¹⁵.

2.- Mejorar una Directiva incompleta

Como señala la Comisión en su Libro Verde, la definición que de producto figura en el art. 2 de la Directiva -véase el Anexo núm. 1 del presente estudio- excluye de su ámbito de aplicación las materias primas agrícolas (los productos de la tierra, la ganadería y la pesca, exceptuando aquellos productos que hayan sufrido una transformación inicial) y los productos de la caza. Como consecuencia, la armonización resultante de la Directiva es incompleta¹⁶.

La ratio de dicha limitación puede buscarse en el hecho de que, cuando se adoptó la Directiva, su fundamento jurídico -el art. 100 del Tratado- requería la unanimidad, de modo que varios puntos de la propuesta de la Comisión dieron lugar a soluciones de compromiso, plasmadas en diversas disposiciones que permiten a los Estados miembros sustraerse a las reglas generales¹⁷.

De todos modos, no podemos dejar de mencionar que, finalmente, la exclusión de los productos agrícolas básicos de la definición de productos fue sugerida al Parlamento Europeo por la fuerte presión del sector agrario afectado. Se adujo entonces que una responsabilidad objetiva por los defectos de los productos agrícolas podía resultar demasiado gravosa si tales productos no se fabricaban de forma industrial¹⁸. Y cabe recordar también que, al presentar su propuesta modificada¹⁹, la Comisión consideró justificada, a la luz de la sugerencia del Parlamento, "... la exclusión de los productos agrícolas naturales (por oposición a los productos agrícolas fabricados de manera industrial)"²⁰. Finalmente, la solución adoptada -incluyendo la facultad otorgada a los Estados miembros para que puedan, de conformidad con el art. 15.1 a) de la Directiva, considerar a los productores agrícolas responsables por sus materias primas defectuosas- fue el resultado de un compromiso entre los Estados miembros que se oponían a la exclusión por considerar que restringir injustificadamente la protección del consumidor y aquellos que eran partidarios de tal exclusión...

La exclusión de los productos agrícolas básicos de la definición de producto fue sugerida al Parlamento Europeo por la fuerte presión del sector agrario afectado.

De lo que acabamos de exponer se deduce, inter alia, que sería reductivo limitarnos a presentar en nuestro estudio la reciente²¹ propuesta de la Comisión, sin resumir el contenido y alcance de la Directiva que ahora se trata de modificar. Por esta misma razón dedicaremos también un breve capítulo a la Directiva 92/59/CEE relativa a la seguridad general de los productos²², cuyo objetivo y ámbito de aplicación están directamente relacionados con los de la Directiva. Por el contrario, otros temas conexos a los que también se hace referencia en el Libro Verde (como el de la obligación general de seguridad y salubridad de los productos alimenticios²³ y la debida diligencia²⁴ sólo serán objeto de un comentario marginal, a pesar de que merecen un análisis autónomo y un detallado estudio que, por obvias razones de espacio, no podemos incluir en el presente artículo.

II. La Directiva 85/374/CEE relativa a la responsabilidad por productos defectuosos.

1. Objetivos

De la lectura del primer considerando de la Directiva se deduce que los objetivos fundamentales del legislador comunitario fueron eliminar las divergencias entre las legislaciones de los Estados miembros en materia de responsabilidad del productor que pudieran falsear la competencia, afectar a la libre circulación de mercancías dentro del mercado común y favorecer la existencia de distintos grados de protección al consumidor.

Sin embargo, algunos autores²⁵ han atribuido a las alarmantes noticias que llegaban de los Estados Unidos (EE.UU.), en los años setenta, sobre la aplicación de la nueva legislación americana relativa a la strict liability un efecto catalizador de las inquietudes de los empresarios... (más que de las de los consumidores)... que indujeron a lanzar la iniciativa de una normativa comunitaria que impidiera los excesos de una responsabilidad objetiva al US-style. Y no cabe duda de que, si la meta o finalidad del legislador comunitario era evitar los excesos de una aplicación por los tribunales de una responsabilidad objetiva "a la americana", dicho objetivo puede considerarse alcanzado.

2. El principio de la responsabilidad objetiva

El art. 1 de la Directiva 85/374/CEE consagra el principio fundamental de que "el productor será responsable de los daños causados por los defectos de sus productos", y su segundo considerando confirma que, para el legislador comunitario, "...únicamente el criterio de la responsabilidad objetiva del productor permite resolver el problema (...) del justo reparto de los riesgos inherentes a la producción técnica moderna".

Si la meta del legislador europeo era evitar los excesos de la aplicación de una responsabilidad objetiva "a la americana" dicho objetivo puede considerarse alcanzado.

En virtud de este principio²⁶ es el hecho de comercializar un producto que comporta un defecto que provoca un daño, y no la eventual falta o negligencia del productor el que genera su responsabilidad²⁷.

3. Ámbito de aplicación

Ya nos hemos referido más arriba a la definición de producto que condiciona objetivamente el ámbito de la Directiva²⁸.

Por lo que se refiere a la definición del productor, señalaremos que, según lo previsto en el art. 3.1, se considerará como tal "la persona que fabrica un producto acabado, que produce una materia prima o que fabrica una parte integrante, y toda aquella persona que se presente como productor poniendo su nombre, marca o cualquier otro signo distintivo en el producto".

Sin perjuicio de la responsabilidad del productor, toda persona que importe un producto en la Comunidad con vistas a su venta, alquiler, arrendamiento financiero o cualquier otra forma de distribución en el marco de su actividad comercial será considerada como productor del mismo y tendrá la misma responsabilidad que el productor²⁹.

El productor será responsable de los daños causados por los defectos de sus productos (art. 1).

Para completar el presente epígrafe señalaremos que en el art. 3.3 figura la regla relativa a la responsabilidad subsidiaria de cada suministrador, cuando el productor no pueda ser identificado.

Por otro lado, el art. 5 dispone que "si (...) dos o más personas fueran responsables del mismo daño, su responsabilidad será solidaria...".

4. La carga de la prueba

En virtud del art. 4 de la Directiva, "el perjudicado deberá probar el daño, el defecto y la relación causal entre el defecto y el daño".

Por otro lado, el productor no será responsable si prueba³⁰:

- a) Que no puso el producto en circulación.
- b) O que no sea probable que el defecto que causó el

daño no existiera en el momento en que él puso el producto en circulación.

c) O que no lo fabricó ni distribuyó en el ámbito de su actividad profesional.

d) O que el supuesto defecto se debe al cumplimiento de normas declaradas obligatorias por los poderes públicos.

e) O que, en el momento en que el producto fue puesto en circulación, el estado de los conocimientos científicos y técnicos no permitía descubrir la existencia del defecto.

f) O que, en el caso del fabricante de una parte integrante, el defecto es imputable al diseño del producto al que se ha incorporado o a las instrucciones dadas por el fabricante del producto.

5. La noción de producto defectuoso

Un producto será defectuoso cuando no ofrezca la seguridad a la que una persona tiene legítimamente derecho, teniendo en cuenta todas las circunstancias, incluso:

a) La presentación del producto.

b) El uso que razonablemente pudiera esperarse del producto.

c) El momento en que el producto se puso en circulación³¹.

6. La noción de daños

En el ámbito de la Directiva se entiende por daños³²:

a) Los daños causados por muerte o lesiones corporales.

b) Los daños causados a una cosa o la destrucción de una cosa, que no sea el propio defectuoso, previa deducción de una franquicia.

La Directiva prevé que la acción de resarcimiento prescriba en el plazo de tres años.

7. Prescripción y extinción de la responsabilidad

La Directiva prevé que la acción de resarcimiento prescribirá en el plazo de tres años a partir de la fecha en que el demandante tuvo conocimiento del daño, del defecto y de la identidad del productor³³, y que los derechos conferidos al perjudicado se extinguirán transcurrido el plazo de diez años a partir de la fecha en que el productor hubiera puesto en circulación el producto, a no ser que el perjudicado hubiera ejercido una acción judicial³⁴.

8. Excepciones

Teniendo en cuenta "... que, en ciertos Estados miembros, la exclusión de las materias agrícolas y de los productos de la caza del ámbito de aplicación y de la (...) Directiva puede considerarse como una restricción injustificada de la protección de los consumidores"³⁵, el legislador comunitario concedió a esos Estados miembros la facultad de extender la responsabilidad a dichas materias primas y productos³⁶.

Por la misma razón les autorizó a disponer en su legislación que el productor sea responsable incluso si demostrara que, en el momento en que él puso el producto en circulación, el estado de los conocimientos técnicos y científicos no permitía detectar la existencia del defecto³⁷.

Por otro lado, se incluye también en la Directiva otra concesión: que los Estados miembros que lo deseen puedan establecer que la responsabilidad global del productor por daños que resulten de la muerte o lesiones corporales causados por artículos idénticos que presenten el mismo defecto, se limite a una determinada cantidad³⁸.

III. La Directiva 92/59/CEE relativa a la seguridad de los productos

El objetivo primordial de la Directiva 92/59/CEE es imponer, en el ámbito comunitario, una obligación general de seguridad, a fin de garantizar que los productos puestos en el mercado, destinados a los consumidores o susceptibles de ser utilizados por éstos, sean seguros³⁹.

Para lograr este objetivo se establece un eficaz sistema de intercambio de información, en especial en las situaciones

de urgencia, así como un mecanismo que permite, en su caso, la adopción de medidas aplicables a toda la Comunidad⁴⁰.

Brevitatis causae, no vamos a extendernos aquí en un estudio detallado de los citados sistemas de información/acción⁴¹. Nos interesa, por el contrario, señalar que un rápido análisis comparativo del ámbito de aplicación de la Directiva 92/59/CEE y del de la Directiva nos permitiría darnos cuenta de que, mientras que los objetivos de ambas normativas comunitarias son convergentes⁴², sus ámbitos de aplicación no coinciden por basarse en una distinta definición de producto.

En efecto, la definición de producto (de consumo) -que no se había previsto ni en la propuesta inicial, ni en la propuesta modificada de la Comisión⁴³- que figura en el art. 2 a) de la Directiva 92/59/CEE se refiere a "cualquier producto destinado al consumidor o que pueda ser utilizado por el consumidor o que pueda ser utilizado por el consumidor, que se suministre, a título oneroso o gratuito, en el marco de una actividad comercial, ya sea nuevo, usado o reacondicionado"⁴⁴.

Por su parte, productor se define como: "... el fabricante de un producto, cuando esté establecido en la Comunidad; y toda persona que se presente como fabricante poniendo en el producto su nombre, marca o cualquier distintivo, a toda persona que proceda al reacondicionamiento del producto; - el representante del fabricante cuando éste no esté establecido en la Comunidad o, falta, de representante establecido en la Comunidad, el importador del producto; y - los demás profesionales de la cadena de comercialización, en la medida en que sus actividades puedan afectar a las características de seguridad del producto puesto en el mercado"⁴⁵.

Cabe recordar, además, que, en el art. 1.2 de la Directiva 92/59/CEE, se consagra el principio de la complementariedad⁴⁶ que orienta las relaciones entre las diversas normativas comunitarias específicas que rigen la seguridad de los productos que regulan y la Directiva 92/59/CEE. En virtud de dicho principio las disposiciones de esta última sólo se aplicarán en la medida en que no existan -en el marco de las citadas normativas comunitarias- disposiciones específicas relativas a la seguridad de los correspondientes productos⁴⁷.

En este contexto, es lógico preguntarse si la introducción -en el sector agroalimentario- de una obligación general de garantizar la seguridad de los alimentos⁴⁸ implicaría, en virtud del ya citado principio de complementariedad, que los productos alimenticios quedarían excluidos del ámbito de aplicación de la tantas veces citada Directiva 92/59/CEE sobre la seguridad general de los productos.

Y cabe plantearse la cuestión de si el concepto de seguridad del producto que se establece en la Directiva 92/59/CEE -especialmente en su art. 3.1 (que impone a los fabricantes "... la obligación de comercializar únicamente productos seguros")- es bastante diferente del requisito de que los productos alimenticios sean salubres, seguros y aptos para el consumo humano⁴⁹.

Un tema jurídicamente interesante, políticamente sensible que, sin lugar a dudas, permitirá lucirse a la doctrina.

De todos modos, hay que recordar que -según lo previsto por la Comisión, en su Libro Verde- la mencionada obligación general de seguridad y salubridad sería una obligación de las empresas alimentarias exigible directamente ante las autoridades competentes con arreglo a la legislación penal o administrativa del Estado miembro correspondiente, por lo que sería totalmente independiente de la cuestión de la responsabilidad de los productores ante los consumidores de productos defectuosos, objeto del presente estudio⁵⁰. Además, la introducción de tal obligación general no implicaría la introducción de nuevos sistemas de aprobación o notificación previa por los Estados miembros⁵¹.

IV. La propuesta de la Comisión para modificar la Directiva

1. Consideraciones generales

Como hemos dicho en el capítulo introductorio del presente estudio, la Comisión presentó, en octubre de 1997,

una propuesta para modificar la Directiva⁵².

Dicha propuesta daba satisfacción a la recomendación de la Comisión temporal del Parlamento Europeo para la investigación referente a la EEB⁵³, a fin de que, entre otras cosas, se modificara -a más tardar en septiembre de 1997- la Directiva con el objeto de regular también la responsabilidad por los daños causados por materias primas agrícolas⁵⁴.

En este contexto, la propuesta difícilmente podía ser más escueta⁵⁵: se limita a simplificar las disposiciones de la Directiva, incluyendo la eliminación de la excepción prevista en el art. 15.1 a), de modo que el régimen de responsabilidad por los defectos de seguridad se haga extensivo en todo el mercado interior a cualquier tipo de producto.

Cualquier producto agrícola, con independencia de que se consuma en su estado natural o transformado, debe quedar sujeto al régimen de responsabilidad objetiva

Los objetivos de la modificación consisten en incrementar el nivel de protección de los consumidores frente a los daños causados a su salud o sus bienes por un producto defectuoso, y proseguir la aproximación de las legislaciones nacionales en materia de responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos iniciada por la Directiva. Estos fines forman parte del objetivo estratégico de conseguir un mercado único que beneficie a todos los ciudadanos, según lo previsto por la Comisión en su Plan de Acción para el Mercado Único⁵⁶. Se trata de acentuar las ventajas del mercado único, reforzando las garantías ofrecidas a los consumidores y otorgándoles para ello un elevado nivel de protección de su salud y seguridad⁵⁷.

Seguramente, la inclusión de los productos agrícolas en el ámbito de aplicación de la Directiva redundará asimismo en beneficio de todas las iniciativas adoptadas con vistas a restablecer la confianza de los consumidores en tales productos, tras la crisis de las "vacas locas". A juicio de la Comisión, cualquier producto agrícola, con independencia de que se consuma en su estado natural o previa transformación, debe quedar sujeto al régimen de responsabilidad objetiva previsto por la Directiva (lo que, en definitiva, supone confirmar su propuesta inicial de 1976)⁵⁸. Por otro lado, se reconoce que esta ampliación no dispensará de la necesidad de disponer de normativas adecuadas en materia de seguridad de los productos y de sistemas eficaces de control oficial⁵⁹.

2. Disposiciones a modificar

La modificación fundamental de la propuesta es la nueva redacción del art. 2 de la Directiva, a fin de suprimir la excepción relativa a "las materias primas agrícolas y los productos de la caza" de modo que dichos productos se integren también en la noción de producto a los efectos de lo dispuesto en la citada normativa comunitaria⁶⁰.

Desde un punto de vista técnico, la novedad consiste en transformar la facultad otorgada a los Estados miembros en virtud del ya citado art. 15.1 a) en norma general.

El efecto útil de la modificación puede resumirse señalando que cualquier consumidor que se vea perjudicado por uno de estos productos que haya sido introducido en la red de distribución podrá, de acuerdo con una de las reglas de imputabilidad previstas en el art. 3 de la Directiva, invocar la responsabilidad del productor, es decir, en tanto que:

-Fabricante de un producto acabado.

-Productor de una materia prima.

-Fabricante de una parte integrante.

-Persona que se presente como productor poniendo su nombre, marca o cualquier otro signo distintivo en el producto.

-Persona que importe un producto en la Comunidad con vistas a su venta, alquiler, arrendamiento financiero o cualquier otra forma de distribución.

-Proveedor, en las condiciones establecidas en el art. 3.3 (imposibilidad de identificar al productor o a la persona que le suministró el producto).

En definitiva, puede concluirse que todas las reglas de la Directiva serán de aplicación a los productores agrícolas:

-La carga de la prueba recae sobre la víctima⁶¹.

-La responsabilidad solidaria, de haber varios

responsables.

-El concepto de defecto de seguridad.

-Las causas de excepción previstas en el art. 7.

-Los daños cubiertos.

-Los plazos de prescripción de la acción y de extinción de la responsabilidad.

-La imposibilidad de limitar o excluir la responsabilidad por voluntad de las partes y

-La no supresión de otros regímenes jurídicos de responsabilidad (responsabilidad contractual y extracontractual).

Como ya hemos tenido ocasión de señalar, queda suprimido el art. 15.1 a) de la Directiva.

3. Fundamento jurídico: el art. 100 A

Se trata de una cuestión políticamente muy sensible y sobre la que la doctrina ya expresó ciertas dudas⁶² en 1985.

De todos modos, debemos insistir, como lo hace la Comisión⁶³, en que la propuesta que nos ocupa se refiere a una materia que forma parte de uno de los ámbitos en los que la Comunidad cuenta con competencias exclusivas, a saber, el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior.

Por otro lado, es evidente que, a raíz de la adopción de la Directiva en virtud del art. 100 CE, la Comunidad es la única competente en lo que respecta a la responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos en todos aquellos aspectos regulados por la citada Directiva. Y, en efecto, el texto propuesto se limita a revisar el régimen de responsabilidad objetiva previsto por la Directiva, incluyendo las materias primas agrícolas en su ámbito de aplicación y eliminando toda posible excepción, "... en la medida en que resulta estrictamente necesario para incrementar la confianza de los consumidores de todo tipo de productos comercializados en el mercado único"⁶⁴.

Para terminar recordaremos que la Directiva pertenece a un ámbito en el que es de aplicación el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE)⁶⁵. Por consiguiente, la modificación contenida en la propuesta de la Comisión debe hacerse extensiva al EEE, de conformidad con las disposiciones del Acuerdo, y en particular con sus arts. 97 y ss.

4. Adaptación de los ordenamientos nacionales y entrada en vigor

El art. 2 de la propuesta se refiere a la puesta en vigor por los Estados miembros de las disposiciones de aplicación de la Directiva modificada (la fecha límite a tal efecto será el 1 de enero de 1999).

En los arts. 3 y 4 se precisa la fecha de entrada en vigor de la futura Directiva ("el vigésimo día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas") y se establece que los destinatarios de la misma son los Estados miembros.

5. Anexo: la lista oficial de los productos agrícolas

Al final de la propuesta se incluye (como Anexo A) la lista prevista en el art. 38.3 CE, es decir el Anexo II del citado Tratado relativo a los productos agrícolas.

V. Comentario final

Cabe señalar en primer lugar que, con la modificación propuesta, se eliminará una discriminación que había provocado la perplejidad de la doctrina⁶⁶, así como numerosas dificultades en su aplicación práctica (especialmente por la problemática interpretación de la noción de primera transformación)⁶⁷ y de transposición⁶⁸.

Con la modificación propuesta, se eliminará una discriminación que había provocado la perplejidad de la doctrina

Por otro lado, se reforzará una normativa comunitaria que no ha tenido en absoluto los efectos perversos pronosticados por algunos autores (inflación de los procesos incoados ante las jurisdicciones europeas, freno a la innovación tecnológica e industrial, etc.)⁶⁹ y cuyo principal efecto útil ha sido una notable⁷⁰ mejora de la protección de las víctimas de

los productos defectuosos.

Todo ello, cuando la opinión pública, e incluso los sectores afectados, parecen partidarios de tal modificación, nos permite concluir favorablemente que la adopción de la Directiva propuesta es plausible y oportuna⁷¹.

BIBLIOGRAFÍA (1)

- "CEE: Propuesta de Directiva del Consejo sobre la seguridad general de los productos: consideraciones sobre su aplicación a los productos alimenticios", *Alimentalex* núm. 2/89, págs. 277-286.

- "EC non-policy on food and health", *European Citizen's Week* (special issue), núm. 10/91, págs. 7-8.

- "Foodstuff in a Market without Frontiers - Les denrées alimentaires dans un Marché sans frontières - Los productos alimenticios en un mercado sin fronteras", *Alimentalex*, núm. 4-E/93, 672 págs.

- "Product Liability Directive 1985", *Commercial Laws of Europe*, Vol. 9 núm. 96/86, págs. 69-96.

- "Vers une Directive sur la responsabilité du fait des produits", *Europe Environment*, núm. 236/85, 14 págs.

- ABAD DUPERIER, J.A.: "CEE: la protección a los consumidores en el ámbito del Derecho alimentario". *Derecho agrario y alimentario*, núm. 2/85, págs. 24-30.

- ALCOVER GARAU, G.: La responsabilidad civil del fabricante: derecho comunitario y adaptación al derecho español, *Cívitas*, Madrid 1990, 178 págs.

- ALPA, G.: "Le nouveau régime juridique de la responsabilité du producteur en Italie et l'adaptation de la directive communautaire". *Revue internationale de Droit comparé*, núm. 1/91, págs. 75-86.

- AMADUCCI, S.: "Le développement et la situation actuelle du Marché Unique Européen dans le domaine de la législation alimentaire", *European Food Law Review*, núms. 1-2/93, págs. 17-34.

- ARGUROS, G.: "The EEC Directive on General Product Safety", *Legal Issues of European Integration*, núm. 1/94, págs. 125-154.

- ATTREE, R. y KELLY, P.: *European Product Liability*, Butterworths, Londres 1992, 612 págs.

- AUDROING, J.F.: *Les industries agroalimentaires*, Economica, París 1995, 112 págs.

- AWFORD, I.: "Strict product liability in Europe - a revolutionary change?", *Product Liability International*, núm. 13/91, págs. 90-93.

- BANDO CASADO, H.C.: "La responsabilidad de los fabricantes en la Directiva de las Comunidades Europeas de 25 de julio de 1985", *Estudios sobre Consumo*, núm. 20/91, págs. 11-19.

- BERCOVITZ, R.: "La responsabilidad de los fabricantes en la Directiva de las Comunidades Europeas de 25 de julio de 1985", *Estudios sobre Consumo*, núm. 7/86, págs. 101-128.

- BERG, O.: "La notion de risque de développement en matière de responsabilité du fait des produits défectueux", *Semaine Juridique*, núm. 27/96, págs. 271-278.

- BERKENBUSCH, H.D.: "La responsabilité du fait des produits", *Cahiers juridiques et fiscaux de l'exportation*, núm. 1/89, págs. 15-20.

- BERNSTEIN, A.: "A duty to warn: one American view of the EC products liability Directive", *Anglo-American Law Review*, núm. 20/91, págs. 224-237.

- BOURGOIGNIE, Th.: "La sécurité des consommateurs et l'introduction de la directive communautaire du 25 juillet 1985 sur la responsabilité du fait des produits défectueux en droit belge", *Journal des Tribunaux*, núm. 5424/87, págs. 357-363.

- CALAIS-AULOY, J.: "Les rapports entre la directive de 1985 sur la responsabilité du fait des produits et celle de 1992 concernant la sécurité des produits", *Revue européenne de Droit de la consommation*, núm. 3/94, págs. 159-165.

- CARTWRIGHT, P.: "Product Safety and Consumer Protection", *Modern Law Review*, Vol. 58, núm. 2/95, págs. 222-231.

- CASTANG, Ch.: "General Principles for Food Legislation in the European Community" (2), en *A Regulatory Framework for Foodstuffs in the Internal Market*, European University Institute (IUE), Florencia 1994, págs. 11-23.

- CAVANILLAS MUGICA, S.: "Práctica de la responsabilidad civil en la defensa de consumidores y usuarios", *Revista General de Derecho*, núms. 538-539/89, págs. 4463-4479.

- CHAMPBELL, D.: *International product liability*, Lloyd's of London Press 1993, 193 págs.

- CLEARY, A.: "The Objectives and Functions of Food Law" (3) en *A Regulatory Framework for Foodstuffs in the Internal Market*, IUE, Florencia 1994, págs. 24-27.

- COSSU, C.: L'attuazione della direttiva comunitaria sulla responsabilità del produttore, *Cedam*, Padua 1990, 240 págs.

- DAVERAT, G.: "Responsabilité du fait des produits prétendus défectueux: le précédent américain et les méprises communautaires", *Gazette du Palais*, núms. 202-203/88, págs. 759-767.

- DE GROVE-VALDEYRON, N.: "Libre circulation et protection de la santé publique: la crise de la vache folle", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, núm. 403/96, págs. 759-767.

- DEELSTRA, H.: *Food Policy Trends in Europe*, Ellis Horwood, Londres 1991, 241 págs.

- DESMIZIERES DE SÈCHELLES, A.: "L'effet devant les tribunaux d'une directive communautaire non transposée. L'exemple de la directive en matière de responsabilité du fait des produits défectueux", *Semaine Juridique* núm. 14/95, págs. 163-167.

- DE URIARTE BOFARULL, I.: "The toxic syndrome proceedings in Spain", *Journal of Consumer Policy*, núm. 12/89, págs. 433-450.

- DRANCOURT, P.: "L'effet direct de la directive européenne sur la responsabilité du fait des produits défectueux en droit français", *Gazette du Palais*, núm. 256/89, pag. 10-13.

- DUBUISSON, B.: "La notion de défaut dans la directive européenne du 25 juillet 1985", *Droit de la Consommation - Consumentenrecht*, núm. 2/89, págs. 76-86.

- DUPREY, D.: "La responsabilité du fabricant du fait des produits et les risques industriels". *Cahiers juridiques et fiscaux de l'exportation*, núm. 6/88, págs. 2139-2164.

- DURQUET-TUREK, F. y RICATTE, J.: "Introduction dans les droits nationaux des dispositions de la directive du Conseil de la CEE (85/374) relative à la responsabilité du fait des produits: l'exemple de la République Fédérale d'Allemagne vu de la France", *Gazette du Palais*, núms. 250-251/90, págs. 2-8.

- DWIGHT, P. T., MONE, P. J. y RIDER, J.W.B.: "La responsabilité du fait des produits", *Cahiers juridiques et fiscaux de l'exportation*, núm. 4/88, págs. 1045-1068.

- ECKERT, D.: "Presentation of a Directive on Food Law" (4), en *A Regulatory Framework for Food-stuffs in the Internal Market*, IUE, Florencia 1994, págs. 28-34.

- FAGNART, J.L.: "La directive du 25 juillet 1985 sur la responsabilité", *Cahiers de droit européen*, núms. 1-2/87, págs. 3-68.

- FALKE, F.: "Elements of a Horizontal Product Safety Policy for the European Community", *Journal of Consumer Policy*, Vol. 20, núm. 2/89, págs. 207-228.

- FERAI, F.: "30 ans de Droit de l'alimentation: la problématique des pouvoirs publics", *Tassegni di Diritto e Tecnica dell'Alimentazione*, núms. 5-6/91, págs. 447-475.

- FERNANDEZ LOPEZ, J.M.: "Responsabilidad civil por productos defectuosos", *Comunidad Europea Aranzadi*, núm. 4/95, págs. 37-41.

- FOCSANEANU, L. y TOREM, Ch.: "La directive du Conseil des Communautés européennes du 25 juillet 1985 relative à la responsabilité du fait des produits défectueux et le droit français en la matière", *Semaine Juridique*, núms. 1-2/87, 8 págs.

-FRASELLE, N.: "La protection du consommateur et son intégration dans la politique communautaire de l'alimentation: orientation, acquis, évaluation", European Food Law Review, núm. 1/94, págs. 1-33.

-GEDDES, A.: Product and service liability in the EEC: the new strict liability regime, Sweet and Maxwell, Londres 1992, 109 págs.

-GERARD, A.: "Le système communautaire de responsabilité du producteur de produits alimentaires défectueux", European Food Law Review, núm. 3/93, págs. 1-42; y núm. 4/93, págs. 291-332.

-GHESTIN, J.: Les clauses limitatives ou exonérations de responsabilité en Europe - Actes du colloque des 13 et 14 décembre 1990, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París 1990; 360 págs. Sécurité des consommateurs et responsabilité du fait des produits défectueux, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París 1987; 236 Págs.

-GIELISSE, R.: "La nouvelle directive relative à la sécurité générale des produits", Revue du Marché unique européen, núm. 3/92, págs. 49-71.

-GONZALEZ VAQUE, L.: "1995: Perspectivas del Derecho alimentario en el Mercado interior", European Food Law Review, núm. 3/95, págs. 247-281; "CEE: Nuevo régimen relativo a la seguridad general de los productos", Estudios sobre Consumo, núm. 27/93, págs. 31-42; "La reforma del Derecho alimentario comunitario: el Libro verde sobre la legislación alimentaria", Comunidad Europea Aranzadi, núm. 3/95, págs. 35-41; "La responsabilidad civil del productor según un proyecto de Directiva de la CEE: una nueva orientación", Alimentaria, núm. 121/81, págs. 35-41; "La seguridad general de los productos en el ámbito del mercado interior", Comunidad Europea Aranzadi, núm. 9/94, págs. 41-45; "UE: El proyecto de Libro verde sobre las normativas relativas a los productos alimenticios y a la Directiva general. Perspectivas de reorganización del Derecho alimentario comunitario", Estudios sobre Consumo, núm. 32/95, págs. 27-45.

-GORMLEY, L.: "The Legal Basis of Directive 92/59 on general product safety", European Law Review, Vol. 21, núm. 1/96, págs. 59-64.

-GOYBET, C.: "Ces vaches folles qui affolent l'Europe?", Revue du Marché commun et de l'Union européenne, núm. 398/96, págs. 349-352.

-GOYENS, M.: La Directive 85/374/CEE relative à la responsabilité du fait des produits, Centre de droit de la consommation, Louvain-la-Neuve 1996, 326 págs.

-HODGES, C.: Product liability: European laws and practice, Sweet & Maxwell, Londres 1993, 139 págs.; "Product liability issues in the European Community. Council Directive 85/374 on Liability for Defective Products", International Company and Commercial Law Review, núm. 2/91, págs. 18-23; "The European minefield: looking at EC product liability", Product Liability International, núm. 15/93, págs. 131-140.

-HOFFMANN, D.: "The legal Basis of Liability - Interaction of the EC Directive on Product Liability and the EC Draft Directive on Product Safety, París 1989, 19 págs.

-HONDIUS, E. H.: De EG-richtlijn van 25 juli 1985: op weg naar een Europees produktaansprakelijkheidsrecht, Tijdschrift voor Consumentenrecht 1989, págs. 137-148.

-HOWELLS, G.: Comparative products liability, Médico-Legal Library, Dartmouth 1993; 352 págs. "Europe's solution to the product liability phenomenon", Anglo-American Law Review, núm. 20/91, págs. 204-223; "Implications of the Implementation and Non-implementation of the EC Products Liability Directive", Northern Ireland Legal Quarterly, Vol. 41, núm. 1/90, págs. 22-42; "Who has the stricter product liability laws? The United States or Europe?", Product Liability International, núm. 14/92, págs. 178-182.

-HUGLO, J. G.: "La directive du Conseil du 25 juillet 1985 sur la responsabilité du fait des produits défectueux et les difficultés de son intégration en droit français", Semaine Juridique, núm. 4/90, págs. 69-73; "Le projet de loi français relatif à la responsabilité du fait du défaut de sécurité des produits: l'intégration attendue de la directive du Conseil du 25

juillet 1985", Revue des affaires européennes núm. 2/91, págs. 23-24.

-HURD, S.N. y ZOLLERS, F.E.: "Desperately seeking harmony: the European Community's search for uniformity in product liability law", American Business Law Journal, núm. 30/92, págs. 35-68.

-ISLAM, C.: "Les effets de la directive communautaire sur la responsabilité du fait des produits sur l'introduction d'une instance au Royaume-Uni (directive du 25 juillet 1985, CEE/85/374)", Revue du Marché commun, núm. 325/89, págs. 176-179.

-IZQUIERDO PERIS, J.J.: "Product liability Directive: Proposal for an extension to primary agricultural products", Single Market News, núm. 9/97, pág. 3.

-JOERGES, Ch.: Product liability and product safety in Europe, IUE, Badia Fiesolana 1989; 98 págs.

-KARILA, J.P.: "L'intégration dans le droit positif français de la directive européenne sur la responsabilité du fait des produits défectueux: Le projet de la loi relatif à la responsabilité du fait du défaut de sécurité des produits", Gazette du Palais, núms. 144-145/91, págs. 2-8.

-KOSTER, W.: "Product Liability in the Netherlands", Netherlands International Law Review, Vol. 36, núm. 2/89, págs. 131-151.

-MADDOX, J.R.: "Product Liability in Europe: Towards a regime of strict liability", Journal of World Trade Law, Vol. 19, núm. 5/85, págs. 508-521.

-MARKOVITS, Y.: La directive CEE du 25 juillet 1985 sur la responsabilité du fait des produits défectueux, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París 1990; 415 págs.

-MCINTOSH, D.: "Some thoughts on EC directives, Council Directive 85/374 on Liability for Defective Products", Product Liability International, núm. 12/90, págs. 106-116.

-MICKLITZ, H. W.: "E.C. Product Safety Regulation - A Still Uncompleted Project", Consumer Law Journal, Vol. 5, núm. 2/97, págs. 48-55.

-MOTTUR, A. E.: "The European Product Liability Directive: A Comparison with US Law, an analysis of its impact on trade, and a recommendation for reform so as to accomplish harmonization and consumer protection", Law and Policy in International Business, Vol. 25, núm. 3/94, págs. 983-1018.

-OWEN, D.G.: "Products liability principles of justice", Anglo-American Law Review, núm. 20/91, págs. 238-256.

-QUINN, A.P.: Product Liability - EC Directive and Effects, Irish Law Times 1990, págs. 210-220.

-REICH, N.: "Product safety and product liability - An analysis of the EEC Council Directive of 25 July 1985 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products", Journal of Consumer Policy, Vol. 9, núm. 2/86, págs. 133-154.

-REYES LOPEZ, M.J.: "Algunas reflexiones sobre el derecho del consumo y la Directiva 374/85 de responsabilidad de los productos defectuosos", Revista General de Derecho, núms. 556-557/91.

-RICATTE, J.: "Introduction dans les droits nationaux des dispositions de la directive du Conseil de la CEE (85/374) relative à la responsabilité du fait des produits: l'exemple du Royaume-Uni vu de la France", Gazette du Palais, núms. 25-29/87, págs. 2-8.

-RODRIGUEZ PLOSS, B.: "Perspectivas jurídicas europeas en materia de responsabilidad civil de productos", Actualidad Civil, núm. 37/89, págs. 2885-2889.

-ROJO, A.: "La responsabilidad del fabricante en la Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios", Estudios sobre Consumo, número extraordinario 1987, págs. 31-48.

-SCWENZER, I.: "L'adaptation de la directive communautaire du 25 juillet 1985 sur la responsabilité du fait des produits défectueux en Allemagne fédérale", Revue internationale de Droit comparé, núm. 1/91, págs. 57-74.

-SINGLETON, E.S.: "Liability to Consumers in Europe and minimising the risks", Croner's Europe Bulletin, núm. 21/94, págs. 1/15.

-SINGLETON, M.: "Why the product-liability plague is

no longer just a US malady", International Management, Vol. 41, núm. 7/86, págs. 27-34.

-SMITH, Duncan G.: "The European Community Directive on Product Liability: A Comparative Study of its Implementation in the UK, France and West Germany", Legal Issues of European Integration, núm. 2/90, págs. 101-142.

-STAUDER, B.: Etudes de droit de la consommation Vol. 1, La sécurité des produits de consommation. Integration, européenne et consommateur suisse, Polygraphischer Verlag, Zurich 1991; 248 págs.

-STRUYVEN, D.: "La transposition de la directive européenne en matière de responsabilité du fait des produits défectueux dans le droit des Etats membres: bilan et perspectives", Revue internationale de Droit comparé, núm. 2/89, págs. 140-158.

-TASCHNER, H. Cl.: "La future responsabilité du fait des produits défectueux dans la Communauté européenne", Revue du Marché commun, núm. 297/86, págs. 257-263.

-THIEFFRY, P.: "La responsabilité des produits aux Etats-Unis et dans la CEE; plus que jamais un problème d'actualité", Cahiers juridiques et fiscaux de l'exportation, Vol. 11, núm. 2/90, págs. 305-311.

-TRICOT, D.: "La responsabilité y la acción civil en materia de etiquetado de productos alimenticios", Alimentaria, núm. 140/83, págs. 100-105.

-VAN DOORN, P.: "Reflexions sur l'effet direct des Directives communautaires a propos de la Directive sur la responsabilité du fait des produits", Gazette du Palais, núm. 5/89, págs. 11-14.

-VAZQUEZ CANTERO, J.: "La responsabilidad por productos defectuosos", Alimentaria, núm. 227/91, págs. 145-153.

-VIALE, B.: "En réponse a la crise de la Vache Folle, plaidoyer en faveur d'une politique communautaire de l'alimentation", Revue de Droit rural, núm. 252/97, págs. 158-165.

-WASSENAER VAN CATWIJEK, van O.: "Products liability in Europe", The American Journal of Comparative Law, Vol. 34, núm. 4/86, págs. 789-796.

-WEATHERHILL, S.: "A general duty to supply only safe goods in the Community: some remarks from a British perspective", Journal of Consumer Policy, Vol. 13, núm. 1/90, págs. 79-89.

-ZABALO ESCUDERO, M.E.: "La ley aplicable a la responsabilidad por daños derivados de los productos en el Derecho internacional privado español", Revista Española de Derecho Internacional, núm. 1/91, págs. 75-108.

(1) También pueden consultarse, entre otras, las siguientes páginas de Internet: <http://info1.juridicas.unam.mx/avance/7/2/535.htm>; http://www.yorku.ca/faculty/osgoode/ohlj/abstracts/Ab_20_2_250.html y <http://inprem.rug.ac.be/~gpremer/encyc/3100.html>.

(2) Informe-ponencia presentado en el curso del coloquio sobre el mismo tema celebrado en el IUE de Florencia, mayo de 1993.

(3) Véase la nota anterior.

(4) Idem.

ANEXO 1 DIRECTIVA 85/374/CEE ARTÍCULO 2:

A los efectos de la presente Directiva se entiende por "producto" cualquier bien mueble, *excepto las materias primas agrícolas y los productos de la caza* (1), aun cuando está incorporado a otro bien mueble o a uno inmueble. Se entiende por "materias primas agrícolas" los productos de la tierra, la ganadería y la pesca, *exceptuando aquellos productos que hayan sufrido una transformación inicial* (2). Por "producto" se entiende también la electricidad.

(1) La cursiva es nuestra.

(2) Véase la nota anterior.

ANEXO 2 DIRECTIVA 85/374/CEE (NUEVO) ARTÍCULO 2:

A efectos de la presente Directiva se entenderá por "producto" cualquier bien mueble, aun cuando esté incorporado a otro bien mueble o a un bien inmueble. Por "producto" se entenderá también la electricidad.

NOTAS

¹ COM(97) 176 final, de 30 de abril de 1997, 56 págs.

² Que, precisamente, citaremos a partir de aquí como el "Libro Verde".

³ Nuestras primeras reflexiones sobre la conveniencia de adoptar a nivel comunitario un texto global único que establezca los principios fundamentales de la legislación alimentaria datan de finales de los años ochenta. En 1992, la Comisión invitó a tres eminentes expertos en legislación alimentaria (la Sra. CLEARY y los Sres. CASTANG y ECKERT) a examinar la necesidad de una Directiva general y a estudiar su posible ámbito de aplicación. En mayo de 1992, a petición de la Comisión, el Instituto Universitario Europeo de Florencia organizó un seminario sobre este tema que reunió a los tres expertos previamente mencionados y a representantes de los Estados miembros, de la Comisión y de los sectores agrario, industrial y comercial, así como de grupos de consumidores. En el curso de dicho seminario se sugirió la elaboración de un Libro Verde que incluyera la propuesta de Directiva en cuestión, pero que abordara igualmente otros temas de actualidad relativos a la legislación alimentaria (véase: Libro Verde, Parte 1, epígrafe 1; y también: GONZALEZ VAQUE El Libro Verde de la Comisión Europea sobre la legislación alimentaria: principios generales y perspectivas de futuro, Bruselas, 1997, pág. 2; y VIALE: "En réponse a la crise de la Vache Folle, plaidoyer en faveur d'une politique communautaire de l'alimentation", Revue de Droit rural, núm. 252/97, pág. 161).

⁴ Véase: Libro Verde, Parte IV, epígrafes 2 y 4, respectivamente. Por lo que se refiere al asesoramiento científico, véase también la Parte 2 de la Comunicación de la Comisión "Salud del consumidor y seguridad alimentaria", de 30 de abril de 1994 (Com(97) 183 final).

⁵ Ibidem, epígrafe 8.

⁶ Directiva del Consejo, de 25 de julio de 1985, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos (DOCE n° L 210, de 7 de agosto de 1985, pág. 29) y que citaremos, a partir de aquí, como la Directiva.

⁷ Véase la nota anterior.

⁸ DOCE n° C 337, de 7 de noviembre de 1997, pág. 54. Véase también el documento COM(97) 478, de 1 de octubre de 1997, relativo a la "Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se modifica la Directiva 85/374/CEE...", 18 págs.

⁹ Sic en el título del epígrafe 8 de la Parte VI del Libro Verde.

¹⁰ Véase: Libro Verde, Parte IV, epígrafe 8.

¹¹ En Francia, la proposición de Ley núm. 469, relativa a la responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos, que fue adoptada en primera lectura por la Asamblea nacional el 13 de marzo de 1977, prevé también la inclusión de las materias primas en su ámbito de aplicación.

¹² Siempre en el epígrafe 8 de la Parte VI del Libro Verde.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem. En este contexto, recordaremos que el art. 3.3 de la Directiva sobre responsabilidad por productos defectuosos

dispone que "si el productor del producto no pudiera ser identificado, cada suministrador del producto será considerado como su productor..."

¹⁵ Ibidem (véase: PARDO LEAL: Ampliación de la responsabilidad por productos defectuosos al sector agroalimentario: Propuesta de modificación de la Directiva 85/374/CEE, Bruselas, 1997, pág. 8).

¹⁶ Véase el párr. 4 del documento de la Comisión citado en la nota 8.

¹⁷ Véase, más adelante, el epígrafe "Excepciones..." en el capítulo dedicado a la Directiva. Y, también: FAQNART, "La directive du 25 juillet 1985 sur la responsabilité". Cahiers de droit européen, núms. 1-2/97, pág. 5.

¹⁸ Véase el Informe Calewaert, doc 71/79, DOCE n° C 127, de 21 de mayo de 1979, pág. 61.

¹⁹ Véase COM(79) 372, DOCE n° C 271 de 14 de octubre de 1979, pág. 3.

²⁰ Véase el párr. 16 del documento de la Comisión citado en la nota 8.

²¹ El presente estudio fue completado a finales del mes de noviembre de 1997.

²² Directiva del Consejo, de 29 de junio de 1992 (DOCE n° L 228, de 11 de agosto de 1992). Véase: GONZALEZ VAQUE: "La seguridad general de los productos en el ámbito del mercado interior", Comunidad Europea Aranzadi, núm. 9/94, págs. 41-45.

²³ Véase: Libro Verde, Parte IV, epígrafe 7, en el que se invita a presentar comentarios sobre si sería apropiado introducir una obligación general de garantizar la seguridad de los alimentos, de modo que la industria alimentaria garantice que "... sólo llegan al mercado alimentos salubres, y aptos para el consumo humano".

²⁴ Ibidem, ap. 7.2

²⁵ Véase, por ejemplo: KRETSCHMER: "The impact of the directive on european industry", en la Directive 85/374/CEE relative a la responsabilité du fait des produits: dix ans après, Centre de Droit de la Consommation, Louvain-la-Neuve, 1996, pág. 211.

²⁶ Que, paradójicamente, se inspira en la strict liability aplicada en los EE.UU. según lo previsto en el párr. 402 A del Second Restatement of Torts del American Law Institute. Véase: STRUVDEN: "Nouvelles orientations en matière de responsabilité du fait des produits défectueux aux U.S.A.", Revue du Droit international comparé, núm. 1/80, pág. 84.

²⁷ Véanse: FAGNART, artículo citado en la nota 17, pág. 9; y GERARD: "Le système communautaire de responsabilité du producteur de produits alimentaires défectueux", European Food Law Review, núm. 3/93, pág. 292.

²⁸ Véase el Anexo núm. 1 al final del presente estudio.

²⁹ Véase el art. 3.2 de la Directiva.

³⁰ Ibidem, art. 7.

³¹ Ibidem, art. 6.1.

³² Ibidem, art. 9. Véase la interesante distinción entre daños corporales, materiales e inmateriales en FAGNART, artículo citado en la nota 17, págs. 14-18.

³³ Art. 10.1 de la Directiva.

³⁴ Ibidem, art. 11.

³⁵ Véase el decimoquinto considerando de la Directiva.

³⁶ Ibidem, art. 15.1 a)

³⁷ Ibidem, art. 15.1. b)

³⁸ Ibidem, art. 16.1.

³⁹ Véanse los arts. 1.1 y 3.1. así como el cuarto considerando, de la Directiva 92/59/CEE.

⁴⁰ En forma de Decisión destinada a los Estados miembros.

⁴¹ La Directiva 92/59/CEE prevé, en su art. 7, que cuando un Estado miembro adopte medidas que restrinjan la comercialización de un producto o de un lote de productos o imponga su retirada del mercado, en aplicación de los arts. 6 d) y 6 h) de la misma, deberá notificarlo a la Comisión. Del mismo modo, el art. 8 de la mencionada Directiva prevé también un sistema rápido de notificación de las medidas urgentes adoptadas por un Estado miembro para impedir, restringir o

someter a condiciones particulares en su territorio la comercialización o utilización de un producto o lote de productos debido a un riesgo grave e inmediato para la salud y la seguridad de los consumidores. Véase: GONZALEZ VAQUE: "CEE: nuevo régimen relativo a la seguridad general de los productos", en Estudios sobre Consumo, núm. 27/93, págs. 31-42; y también el artículo citado en la nota 22.

⁴² Véase, en este sentido, el sexto considerando de la Directiva.

⁴³ Véase nuestro artículo citado en la nota 41, pág. 31.

⁴⁴ Véanse también las definiciones de producto seguro y producto peligroso (arts. 2 b y 2 c de la Directiva 92/59/CEE, respectivamente).

⁴⁵ Ibidem, art. 2 d). Véase también la definición de distribuidor ("cualquier profesional de la cadena de comercialización cuya actividad no afecte a las características de seguridad de los productos") en el art. 2. e).

⁴⁶ Véase: GIELISSE, "La nouvelle directive relative a la sécurité générale des produits", Revue du Marché unique européen, núm. 3/92, págs. 49-71.

⁴⁷ Véase nuestro artículo citado en la nota 41, pág. 32.

⁴⁸ Como se sugiere en el epígrafe 7 de la Parte IV del Libro Verde, y que consistiría fundamentalmente en que la industria alimentaria tendría que garantizar que sólo llegan al mercado alimentos salubres, seguros y aptos para el consumo humano, de modo que toda industria alimentaria que comercializase un alimento que no fuera seguro, salubre o apto para el consumo infringiría la ley y se haría acreedora de una sanción penal o administrativa (véase también la nota 23).

⁴⁹ Por ejemplo, los alimentos pueden ser adulterados con sustancias que en sí no supongan ningún riesgo para la salud, por lo que el producto alimenticio no sería inseguro con arreglo a la Directiva 92/59/CEE. Sin embargo, tales productos alimenticios no se considerarían en principio aptos para el consumo humano (véase el ap. 7.1 de la Parte IV del Libro Verde).

⁵⁰ Véase el ap. 7.1 de la Parte IV del Libro Verde.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Véase el documento de la Comisión citado en la nota 8.

⁵³ Véase el Informe Medina (doc 220.254) en el ámbito de la "Resolución sobre los resultados de la comisión temporal de investigación en relación con la EEB" (DOCE n° C 85, de 17 de marzo de 1997, pág. 61). Cabe subrayar que la recomendación en cuestión no constituye una resolución adoptada conforme al art. 138 B del TCE (iniciativa legislativa), sino una sugerencia formulada en el marco de una comisión de investigación establecida en virtud del art. 138 C del TCE.

⁵⁴ Véanse igualmente los factores que la Comisión declara haber "tomado en consideración, además de la recomendación del Parlamento Europeo..." para elaborar su propuesta: aspiración de los ciudadanos a una mayor protección de la salud, existencia de normativas nacionales relativas a la responsabilidad del productor agrícola, ausencia de efectos irreversibles para el sector agrario, incertidumbre en cuanto al alcance de la exclusión derivada del concepto de transformación y la armonización imperfecta conseguida hasta la fecha (véase el párr. 10 del documento citado en la nota 8; y los comentarios críticos de PARDO LEAL, en su estudio citado en la nota 15, págs. 8.-9).

⁵⁵ Véase el estudio de PARDO LEAL, citado en la nota 15, pág. 7.

⁵⁶ CSE (97) 1, de 4 de junio de 1997.

⁵⁷ Véase el párr. 8 del documento de la Comisión citado en la nota 8.

⁵⁸ Véase el Anexo núm. 2 al final del presente estudio.

⁵⁹ Véase el párr. 8 del documento de la Comisión citado en la nota 8.

⁶⁰ Véase el Anexo núm. 2 al final del presente estudio.

⁶¹ Según la Comisión, por lo que se refiere al sector bovino, la carga de la prueba se verá facilitada, en principio, por la aplicación del régimen relativo a la identificación y el registro del ganado bovino, así como al etiquetado de la carne y los productos cárnicos, reforzados por el Reglamento (CE) n° 820/

97 del Consejo, de 21 de abril de 1997 (DOCE n° L 117, de 7 de mayo de 1997, pág. 1), que entró en vigor el 1 de julio de 1997 (véase el párr. 20 del documento citado en la nota 8).

⁶² En efecto, la responsabilidad objetiva se sitúa en los límites de las materias que pueden armonizarse en el ámbito del art. 100 A, ya que -como afirma MICKLIT (en "E.C. Product Safety Regulation - A Still Uncompleted Project", Consumer Law Journal. Vol. 5, núm. 2/97, pág. 52)- la Directiva 85/374/CEE podría considerarse "... como el primer intento de la Comunidad europea para intervenir en el ámbito del Derecho civil nacional...". Además, algunos autores se muestran escépticos sobre los objetivos relativos a la eliminación de los obstáculos a la libre circulación de mercancías y a asegurar la lealtad de las transacciones comerciales (véase, por ejemplo: KRETSCHMER, que -en su artículo citado en la nota 25, pág. 211- asegura que dicha justificación es largely fictional, ya que nunca existieron realmente obstáculos o distorsiones de la competencia; y también: PARDO LEAL, que -en su estudio citado en la nota 15, págs. 2 y 3- considera que el verdadero objetivo de la Directiva fue evitar la implantación en Europa de una responsabilidad civil objetiva a la americana).

⁶³ Véase el párr. 16 del documento citado en la nota 8.

⁶⁴ Ibidem, párr. 17.

⁶⁵ Véanse el art. 23 C) y el Anexo III, "Responsabilidad por los productos" del Acuerdo EEE (DOCE n° L 1, de 3 de enero de 1994, págs. 11 y 321). Nótese que los Estados miembros de la AELC signatarios del Acuerdo -Islandia, Liechtenstein y Noruega- han notificado las medidas de aplicación de la Directiva 85/374/CEE (fuente: Organo de Vigilancia de la AELC, Interim Report on Transposition Status of Directives, de 4 de junio de 1997, pág. 41).

⁶⁶ Véase en relación con el sector agroalimentario, el artículo de GÉRARD citado en la nota 27, pág. 311. Y también: BOURGOINIE que afirma ("The 1985 Council Directive on Product Liability", en La Directive 85/374/CEE relative a la responsabilité du fait des produits: dix ans après, Centre de Droit de la Consommation, Louvain-la-Neuve, 1996, pág. 26) que "no existe razón alguna para... (la) excepción (relativa a las materias primas agrícolas), salvo el lobbying de los sectores agrarios...".

⁶⁷ En efecto, la Directiva se aplica a los productos de la tierra, la ganadería y la pesca que se hayan sometido a una transformación inicial. Es obvio que al eliminar este concepto -al que el TJCE (en su Sentencia Koning de 29 de mayo de 1974, Asunto n° 185/73, RJTJ pág. 607) dio un contenido eminentemente económico declarando que al interpretar el concepto de productos de primera transformación directamente relacionados con productos básicos debe (...) considerarse que implica una interdependencia económica manifiesta entre los productos básicos y los resultantes de un proceso productivo con independencia del número de operaciones que éste comporte: quedan, por tanto, excluidos los productos de transformación que se han sometido a un proceso productivo cuyo coste es tal que al precio de las materias primas agrícolas básicas pasa a ser un coste totalmente marginal"- se ganará en seguridad jurídica.

⁶⁸ Que no se han limitado a esta excepción... Véase: CALAIS-AULOY: ("La responsabilité du fait des produits en droit français" en La Directive 85/374/CEE relative a la responsabilité du fait des produits: dix ans après, Centre de Droit de la Consommation, Louvain-la-Neuve, 1996, págs. 119-120) que trata de justificar el retraso de Francia en transponer la Directiva por el problema del riesgo del desarrollo (art. 7 (e)) y la discutida cuestión de si debe mantenerse el sistema francés a fin de que cohabite con el régimen previsto por la Directiva.

⁶⁹ Véase: GOVENS, La Directive 85/374/CEE relative a la responsabilité du fait des produits: dix ans après, Centre de Droit de la Consommation, Louvain-la-Neuve, 1996, pág. 238.

⁷⁰ Decimos notable, no espectacular... Coincide con esta opinión incluso el crítico FAGNART (véase su artículo citado en la nota 17, pág. 64).

⁷¹ En este sentido, lo que ahora cabe esperar es que la nueva Directiva sea rápidamente aprobada por el Consejo y el Parlamento, evitando los arduos y prolongados debates a los

que dio lugar la Directiva. Y, sobre todo, que los Estados miembros la traspongan, en su día, sin demoras ni mayores tropiezos... (véase: BOURGOINIE, obra citada en la nota 66, págs. 23-26).

LA SENTENCIA "FRESAS" O LA DECIDIDA VOLUNTAD DE ASEGURAR LA LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS EN EL MERCADO ÚNICO.

LUIS GONZALEZ VAQUE

Luis González Vaqué, Jefe de la División "Aplicación de los artículos 30 a 36 CE y eliminación de las restricciones a los intercambios", Dirección General XV, Mercado interior y servicios financieros, Comisión Europea, Bruselas¹.

UNA SENTENCIA HISTÓRICA.-

Consideraciones generales.-

El 9 de diciembre de 1997, el TJCE dictó sentencia en el asunto C-265/95, "Comisión/Francia", declarando que "... la República Francesa ha incumplido las obligaciones que se derivan del artículo 30 del Tratado, en relación con el artículo 5 de dicho Tratado, y de las organizaciones comunes de mercado de productos agrícolas, al no adoptar todas las medidas necesarias y proporcionadas² para que determinadas acciones de particulares no obstaculicen la libre circulación de frutas y hortalizas".

La publicación del citado fallo -que se conoce ya como la sentencia "Fresas", seguramente en homenaje a la fruta que más a menudo ha sido objeto de las atenciones de los agricultores franceses- dio lugar a una amplia cobertura por parte de los medios de comunicación y a no pocas declaraciones de líderes políticos, sindicales, etc. Sin las exigencias de celeridad y concisión de la información periodística, ni los condicionantes de quienes se deben a su electorado, trataremos en el presente estudio de presentar un primer análisis de esta sentencia que -quizás exageradamente- hemos calificado de *histórica*. A este análisis jurídico, forzosamente breve, seguirá un corto capítulo dedicado a la presentación de una reciente propuesta de la Comisión que está estrechamente relacionada con el objeto del fallo en cuestión; nos referimos a la propuesta relativa a la aprobación de un Reglamento por el que se establece un mecanismo de intervención de la Comisión para la eliminación de determinados obstáculos a los intercambios³.

Por el momento, veamos, a continuación, el origen y precedentes del asunto "Fresas".

Un largo proceso.-

Mediante escrito presentado el 4 de agosto de 1995, la Comisión interpuso, con arreglo al artículo 169 CE, un recurso que tenía por objeto que se condenara a Francia por no haber adoptado las medidas necesarias y proporcionadas con el fin de que determinadas acciones violentas de particulares no obstaculizaran la libre circulación de mercancías.

Este recurso tuvo su origen en 1993, cuando la Comisión comprobó que "... ciertos movimientos de agricultores franceses, entre ellos una organización denominada *Coordination rurale*, habían lanzado una campaña sistemática de control de la oferta de los productos agrícolas procedentes de otros Estados

miembros que se caracterizaba en particular por abastecerse exclusivamente de productos franceses, por la imposición de un precio mínimo de venta de los productos... (agrícolas procedentes de otros Estados miembros) y por la organización de controles destinados a verificar si los operadores económicos cumplían las consignas dadas" (véase el *motivo* nº 3 de la sentencia "Fresas").

Por otro lado, incluso antes de 1993 (año en el que, entre otros productos, las fresas españolas y los tomates belgas fueron objeto de esa campaña), la Comisión había recibido ya algunas denuncias relativas a la pasividad de las autoridades francesas frente a actos de violencia cometidos por particulares y por movimientos reivindicativos de agricultores franceses contra diversos productos agrícolas procedentes de otros Estados miembros. Estos actos consistían especialmente en la interceptación de camiones que transportaban tales productos por el territorio francés y la destrucción de su carga, en violencias contra camioneros, en amenazas proferidas contra grandes superficies francesas que vendían dichos productos agrícolas y en dañar las mercancías expuestas en establecimientos comerciales en Francia (véanse los *motivos* 2 y 3 de la sentencia "Fresas").

Breviatis causa, no nos extenderemos aquí en los pormenores de la instrucción por parte de la Comisión de este asunto relativo a los actos de vandalismo citados y que culminó con la interposición del recurso al que hemos hecho referencia al principio del presente epígrafe, ni en la detallada enumeración de las graves acciones contra las fresas españolas y contra otros productos agrícolas procedentes de Italia y Dinamarca llevadas a cabo en los años 1994 y 1995 (véanse los *motivos* del 5 al 13 de la sentencia).

Por el contrario, nos parece muy útil, incluso *edificante*, resumir los argumentos defendidos por la Comisión⁴ y por Francia, lo que haremos, sucesivamente, en los dos epígrafes siguientes.

Los argumentos de la Comisión.-

En apoyo de su recurso, la Comisión se refirió no sólo al artículo 30 CE y a las organizaciones comunes de mercado de frutas y hortalizas, que se basan en el mismo principio de supresión de los obstáculos a los intercambios, sino también al artículo 5 CE, en virtud del cual los Estados miembros tienen la obligación de adoptar todas las medidas idóneas para garantizar

el cumplimiento de las obligaciones que resultan del Tratado CE.

En este contexto la Comisión estimaba que "interceptar medios de transporte y dañar productos agrícolas originarios de otros Estados miembros, al igual que el clima de inseguridad resultante de las amenazas proferidas por diversas organizaciones agrícolas contra los distribuidores de frutas y hortalizas de esa procedencia, comprobadas en este caso en el territorio francés, constituyen un obstáculo a los intercambios intracomunitarios de dichos productos, obstáculo que los Estados miembros están obligados a impedir adoptando las medidas adecuadas, incluso contra particulares que pongan en peligro la libre circulación de mercancías" (véase el *motivo* nº 17 de la sentencia "Fresas").

Además, resultaba, siempre según la Comisión (*Ibidem*, *motivo* nº 18) que, pese a la reiteración de los incidentes, las autoridades francesas se habían abstenido sistemáticamente de intervenir para prevenir y reprimir eficazmente los citados actos de violencia de los agricultores.

Los argumentos de Francia.-

El Gobierno francés alegó que el recurso de la Comisión era infundado, argumentando, entre otras cosas, que había puesto en práctica, en condiciones aplicables a las infracciones comparables el Derecho nacional, todos los medios necesarios y adecuados para prevenir y reprimir las acciones de particulares contrarias a la libre circulación de productos agrícolas (véase el *motivo* nº 21 de la sentencia "Fresas").

Las autoridades francesas se refirieron también al gran número de camiones que transportan productos agrícolas en el ámbito territorial de su competencia, así como el carácter imprevisible de las manifestaciones de agricultores que actuaban en pequeños grupos de tipo *comando*, por lo que era muy difícil identificar a los autores responsables y demostrar su participación personal en los mencionados actos de violencia. Otro argumento, todavía más discutible, era el relativo a la eventual justificación del *descontento de los agricultores franceses* (*sic*) por el notable aumento de las exportaciones de productos españoles tras la adhesión de España a la Comunidad (véanse los *motivos* 22 y 23 de la sentencia).

Por otro lado, las citadas autoridades recordaron que Francia indemnizaba a las víctimas de las infracciones sobre la base de una *responsabilidad objetiva del poder público* (*Ibidem*, *motivo* nº 18).

El fallo del TJCE.-

Como ya hemos señalado, el TJCE desestimó los argumentos del Gobierno francés y declaró consecuentemente que Francia había incumplido las obligaciones que se derivan del artículo 30 CE, en relación con el artículo 5 CE, y de las organizaciones comunes de mercado de productos agrícolas, al no adoptar todas las medidas necesarias y proporcionadas para que las acciones de particulares denunciadas por la Comisión no obstaculizaran la libre circulación de mercancías (en este caso frutas y verduras).

Para llegar a esta conclusión, se refirió primero a la libre circulación de mercancías que, recordó, es uno de los principios fundamentales del Tratado CE. Y, tras hacer referencia también a lo dispuesto en los artículos 3(c) y 7 A de dicho Tratado, confirmó su jurisprudencia "Dassonville"⁵, ampliándola incluso, puesto que declaró, en relación al artículo 30 CE, que "... como medio indispensable para la realización del mercado sin fronteras interiores, (dicha disposición...) no prohíbe sólo las medidas de origen estatal que, en sí mismas, creen restricciones al comercio entre los Estados miembros, sino que puede también aplicarse cuando un Estado miembro se abstenga de adoptar las medidas necesarias para hacer frente a obstáculos a la libre circulación de mercancías debidos a causas que no sean de origen estatal" (véanse los *motivos* del 24 al 30 de la sentencia "Fresas").

En este contexto, teniendo en cuenta el hecho de que el que un Estado se abstenga de actuar para impedir determinados obstáculos a la libre circulación de mercancías creados por acciones de particulares puede obstaculizar los intercambios intracomunitarios, el TJCE estimó que el artículo 30 CE debía

interpretarse en el sentido de que "... obliga a los Estados miembros no sólo a no adoptar ellos mismos actos o comportamientos que puedan constituir un obstáculo a los intercambios, sino también, en relación con el artículo 5 del Tratado, *adoptar todas las medidas necesarias y adecuadas para garantizar en su territorio el respeto de... (la) libertad fundamental* (relativa a la circulación de mercancías)"⁶ (véanse los *motivos* 31 y 32 de la sentencia).

Sin embargo, el TJCE, por lo que se refiere a estas medidas nacionales, advirtió⁷ que sólo los Estados miembros son competentes para el mantenimiento del orden público y la protección de la seguridad interior y que, por lo tanto, "... no corresponde a las Instituciones comunitarias sustituir a los Estados miembros para dictarles las medidas que deben adoptar y aplicar efectivamente para garantizar la libre circulación de mercancías". Por el contrario, se declaró competente para *comprobar*, en los casos que le sean sometidos, si el Estado miembro de que se trate ha adoptado las medidas adecuadas en esta materia (véase los *motivos* 33, 34 y 35 de la sentencia).

En el ámbito de esta competencia, el TJCE estimó que hechos como los que originaron el recurso por incumplimiento incoado por la Comisión (actos de violencia contra productos procedentes de otros Estados miembros, que consisten en la interceptación de camiones, con destrucción de su carga y agresiones a los conductores, amenazas dirigidas a los comerciantes, etc.) crean indudablemente obstáculos a la libre circulación. Y de este modo, pasó revista a los incidentes cuestionados que se venían produciendo de modo regular desde *hacia más de diez años*, subrayando que en muchos casos las fuerzas del orden francesas no intervinieron incluso en aquéllos en que estaban presentes y eran mucho más numerosas que los causantes de los disturbios), que no siempre se trataba de acciones rápidas (pues, en ciertos casos, los disturbios prosiguieron durante varias horas), que los actos de vandalismo fueron filmados por la televisión, los manifestantes actuaron a rostro descubierto, etc. Por todo lo cual, el TJCE -sin ignorar las dificultades de las autoridades competentes para hacer frente a situaciones del tipo de las controvertidas en este asunto- se vio obligado a llegar a la conclusión de que las medidas adoptadas por el Gobierno francés en el caso de autos "... no han sido suficientes de modo manifiesto para garantizar la libertad de los intercambios intracomunitarios de productos agrícolas en su territorio, impidiendo eficazmente a los autores de las infracciones (...) cometerlas y repetirlas, y disuadiéndolos con eficacia de hacerlo" (véanse los *motivos* del 37 al 52 de la sentencia).

Vale la pena destacar, además, que el TJCE consideró que tal conclusión era especialmente válida si se tenían en cuenta no sólo los daños y amenazas en cuestión, sino que debía considerarse también que éstos podían crear un *clima de inseguridad* con la posibilidad de producir un *efecto disuasivo sobre las corrientes de intercambios en su conjunto* (*Ibidem*, *motivo* nº 53).

El TJCE desestimó también las alegaciones sobre la existencia de un peligro para el orden público al que el Estado no podía hacer frente, y lo hizo refiriéndose expresamente a su jurisprudencia relativa a que el temor a dificultades internas no puede justificar el que un Estado miembro no aplique correctamente el Derecho comunitario⁸, subrayando igualmente que Francia no había demostrado concretamente dicha existencia (*Ibidem*, *motivos* 54 al 58).

En lo que respecta al hecho que la República Francesa se hubiera hecho cargo de los daños causados a las víctimas, el TJCE señaló finalmente que el Gobierno demandado no podía invocar este argumento para quedar liberado del cumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho comunitario (*Ibidem*, *motivos* 59 y 60).

Como era de esperar, el TJCE no aceptó tampoco las alegaciones basadas en el supuestamente difícil contexto socioeconómico en el que se encontraba el mercado francés de las frutas y hortalizas después de la adhesión de España. Para ello, el TJCE se refirió igualmente a su reiterada jurisprudencia según la cual motivos de naturaleza económica no pueden en

ningún caso servir de justificación a obstáculos prohibidos por el artículo 30 CE⁹

(Ibidem, motivos del 61 al 64).

Una condena... ¿simbólica?

No puede negarse que la sentencia dictada por el TJCE en el caso "Fresas", en la que se declara que Francia ha infringido el principio fundamental de la libre circulación de mercancías, así como el deber de cooperación impuesto a los Estados miembros por el Tratado CE, al no adoptar todas las medidas apropiadas para garantizar sobre su territorio la libre circulación de los productos agrícolas procedentes de otros Estados miembros, es de una gran importancia en el ámbito de la jurisprudencia relativa a la libertad de circulación de mercancías.

En primer lugar, porque amplía de forma notable la interpretación del concepto de *medida de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas a la importación* formulada en su sentencia "Dassonville"¹⁰, incluyendo, además de las medidas estatales, los obstáculos a la libre circulación de mercancías que tienen su origen en acciones de particulares cuando el Estado miembro *se abstenga de adoptar las medidas necesarias para hacerles frente* (véase el motivo nº 30 de la sentencia "Fresas").

En este sentido, el TJCE -al declarar que las disposiciones del Tratado CE relativas a la libre circulación de mercancías y al deber de los Estados miembros de cooperar en el cumplimiento de las obligaciones derivadas del citado Tratado les imponen no sólo no adoptar por sí mismos actos que puedan obstaculizar el comercio intracomunitario, sino también tomar todas las medidas necesarias y apropiadas para impedir sobre su territorio actuaciones de particulares que puedan afectar dicho comercio-reitera su firmeza y decisión a la hora de hacer prevalecer la libre circulación de mercancías como una de las libertades fundamentales consagradas por el Tratado CE.

Por otro lado, debe destacarse que el TJCE sienta también jurisprudencia al estimar que no sólo son los hechos que dieron origen al recurso -tales como la interceptación de camiones, la destrucción de su carga, los actos de violencia cometidos contra los conductores, las amenazas dirigidas a los comerciantes mayoristas y minoristas y los daños a las mercancías expuestas en los establecimientos- los que crean de modo manifiesto obstáculos a la libre circulación de las mercancías procedentes de otros Estados miembros, sino que dichos incidentes pueden igualmente crear un clima de inseguridad con efectos disuasivos sobre las corrientes de intercambios en su totalidad (véase el motivo nº 53 de la sentencia).

Podemos afirmar, pues, que la sentencia "Fresas" merece ser incluida en el *cuadro de honor* de los fallos que han contribuido fundamentalmente a configurar la jurisprudencia interpretativa del TJCE relativa al principio de la libre circulación de mercancías.

Sin embargo, ello no impide interrogarse sobre la eficacia real de una sentencia que condena a un Estado miembro por una serie de incidentes que -como se señala reiteradamente en el fallo en cuestión- se han repetido sistemáticamente durante más de diez años... sin efectos ejecutivos inmediatos. Por supuesto, cuando el TJCE declara, como en este caso, que un determinado Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE, el Estado en cuestión deberá adoptar las medidas necesarias para ejecutar la sentencia. Y, si no ocurre así, la Comisión podrá interponer de nuevo un recurso ante el TJCE, solicitando la imposición de una sanción pecuniaria, en virtud del artículo 171 CE¹¹.

En estas condiciones, es comprensible que la doctrina, o por lo menos parte de ella¹², no se muestre muy propensa a cantar victoria...

Y es que hemos de convenir en que, en los casos en que se precisa la adopción urgente de medidas correctivas, el procedimiento previsto en el artículo 169 CE no es realmente eficaz. Por ello, en este contexto, cabe preguntarse si existen, a nivel comunitario, otros medios de actuación más *expeditivos* para garantizar la protección de los derechos de los particulares

y asegurar el correcto funcionamiento del Mercado interior en tales casos.

Para despejar esta duda, será preciso referirnos a los instrumentos con los que contamos actualmente:

- por un lado, los particulares tienen la posibilidad de recurrir a los órganos jurisdiccionales nacionales para hacer valer sus derechos¹³, y

- por otro, la Comisión y/o un Estado miembro pueden interponer ante el TJCE un recurso por incumplimiento con arreglo al ya citado procedimiento del artículo 169, o según lo dispuesto en el artículo 170 CE.

Sin necesidad de entrar en la descripción detallada del complejo procedimiento de loscitados recursos por incumplimiento¹⁴ (que, en muchos casos, tienen su origen en *quejas* presentadas a la Comisión por los particulares, como ocurrió en el asunto "Fresas"), señalaremos que hasta lograr la sentencia del TJCE en la que se declara el incumplimiento pueden transcurrir dos años, o más... Por otro lado, el agente económico carece, entre tanto, de acto vinculante alguno que le permita hacer valer rápida y eficazmente sus derechos sus derechos en el marco de las vías de recurso previstas por los Estados miembros¹⁵.

Y fue precisamente porque el Derecho comunitario "no ofrece medios adecuados para poner fin a..." (los atentados al principio de la libre circulación de mercancías, tales como la inmovilización o destrucción de mercancías procedentes de otros Estados miembros, o las prohibiciones repentinas e injustificadas de sus importaciones) con la eficacia y rapidez necesarias...¹⁶, que la Comisión presentó, a mediados del mes de noviembre de 1997, una propuesta de Reglamento por el que se establece un mecanismo de intervención de la Comisión¹⁷, de cuyo análisis nos ocuparemos en el siguiente capítulo del presente artículo, como *complemento* y colofón del mismo.

¿UNA PROPUESTA PARA LOGRAR RESULTADOS A CORTO PLAZO?

Unas semanas antes...

Adelantándose sólo unos días a la sentencia "Fresas", la Comisión presentó, el 26 de noviembre de 1997, una propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se establece un mecanismo de intervención de la Comisión para la eliminación de determinados obstáculos a los intercambios¹⁸.

Sin embargo, hemos de subrayar que, a pesar de esta *coincidencia*, sería desatinado considerar que la citada propuesta ha sido adoptada *contra* algún Estado miembro en particular. Obviamente, el Reglamento en cuestión será aplicable en todos los Estados de la Unión, y no podemos dejar de mencionar que han sido muchos los Estados miembros que han tenido -o han estado a punto de tener- problemas como los que nos interesan...

En este sentido recordaremos que la propuesta de la Comisión -cuyo objetivo fundamental es poder disponer de un instrumento jurídico que permita actuar rápida y eficazmente en las situaciones de hecho que tienen por efecto impedir de forma violenta la libre circulación de mercancías en el ámbito comunitario¹⁹- constituye la *respuesta* al mandato específico del Consejo Europeo de Amsterdam de 16 y 17 de junio de 1997, que, en sus conclusiones sobre el "Plan de Acción para el Mercado Único"²⁰, solicitó a la Comisión que estudiase "el modo de garantizar de manera eficaz la libre circulación de mercancías, incluyendo la posibilidad de imponer sanciones a los Estados miembros", y la instó a "presentar propuestas adecuadas antes de su próxima sesión en diciembre de 1997".

Una propuesta ambiciosa...

En el presente epígrafe resumiremos las disposiciones más importantes del Reglamento propuesto.

En primer lugar, señalaremos que su ámbito de aplicación se define en el artículo 1.1 del siguiente tenor:

"El presente Reglamento se aplicará a los obstáculos manifiestos, específicos y no justificados a la libre circulación de mercancías, a tenor de los artículos 30 al 36 del Tratado,

resultantes de una acción o de una inacción de un Estado miembro que: provoquen una perturbación grave de la libre circulación de mercancías; y ocasionen grave daño a los particulares perjudicados y exijan una actuación inmediata a fin de evitar cualquier extensión o agravamiento de la perturbación y el daño mencionados".

En virtud del artículo 1.2 se entenderá que existe *inacción* "... cuando un Estado miembro, antes acciones realizadas por particulares, se abstenga de aplicar todas las medidas necesarias y proporcionadas de que disponga para garantizar la libre circulación de mercancías sin menoscabar por ello el ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos por el ordenamiento jurídico nacional".

Cabe destacar que los obstáculos a los que se refiere el Reglamento deben ser el *resultado* de una acción u *omisión*²¹ de un Estado miembro. Y que la omisión, o *inacción*, se producirá cuando el Estado miembro interesado se abstenga de tomar medidas, de orden general o particular, necesarias y adecuadas para poner fin a acciones emprendidas por personas privadas. Para la Comisión es evidente que "... la evaluación de tales casos de omisión no se extenderá a supuestos de ejercicio de derechos fundamentales, reconocidos en los órdenes jurídicos nacionales a los que el Derecho comunitario no afecta en tanto tales"²².

Recordaremos también que el artículo 2 del futuro Reglamento establece el procedimiento del mecanismo de intervención de la Comisión, que se desarrollará en tres etapas o fases: (i) la comprobación de la existencia de un obstáculo al comercio que reúna las condiciones establecidas en el artículo 1 del Reglamento; (ii) la adopción de una decisión que surta efectos jurídicos vinculantes; (iii) la obligación de que el Estado miembro adopte medidas adecuadas en un plazo estipulado por la Comisión.

El elemento *crucial* de este nuevo procedimiento es la adopción de una decisión por la Comisión una vez comprobada la existencia de un obstáculo en el ámbito de aplicación del Reglamento. La citada decisión de la Comisión será *directamente aplicable* en el ordenamiento jurídico nacional y surtirá efectos jurídicos inmediatos. Por lo tanto, los particulares perjudicados por el obstáculo de que se trate podrán de inmediato invocar la *decisión* ante los órganos nacionales responsables y, en particular, los de carácter jurisdiccional. De este modo, les será posible también obtener, en el marco de las vías y medios de recurso nacionales, la aplicación de medidas cautelares, acompañadas, en su caso, de sanciones o multas a fin de impedir toda extensión o agravación de las consecuencias del obstáculo de que se trate, la eliminación de dicho obstáculo o, por último, la reparación del perjuicio ocasionado²³.

Subrayaremos que el artículo 5 del Reglamento propuesto precisa que la Comisión tendrá la obligación de publicar las decisiones adoptadas en virtud del artículo 2 en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* y, lo que es igualmente importante, deberá remitir su texto a los particulares interesados que lo soliciten. Y que, habida cuenta de los criterios de urgencia y eficacia que caracterizan el mecanismo de su intervención contemplado en el proyecto de Reglamento, en su artículo 4 se establecen plazos extremadamente breves y estrictos que permitirán a la Comisión recurrir rápidamente al TJCE cuando el Estado miembro no se haya ajustado en el plazo prescrito a la decisión adoptada. En este caso, la Comisión emitirá un dictamen motivado en el que instará al Estado miembro a dar cumplimiento al mismo en tres días. Y si el Estado en cuestión no lo hiciere, recurrirá *sin demora* ante el TJCE, según el procedimiento previsto en el artículo 169 CE.

Mención especial merece el fundamento jurídico del citado Reglamento, ya que, debido a que la competencia para adoptar decisiones instando a un Estado miembro a tomar con rapidez las medidas adecuadas para poner fin a un obstáculo al comercio no recae, ni directa ni indirectamente, en el ámbito de la armonización según lo dispuesto en el artículo 100 A del Tratado CE, ha sido preciso recurrir al artículo 235 CE, relativo a las acciones *necesarias* para lograr el funcionamiento del mercado común, como fundamento jurídico del Reglamento que

se propone²⁴.

Un futuro por descubrir...

No queremos alargarnos excesivamente en la presentación de una propuesta cuya suerte depende en gran parte de la acogida que le reserve el Consejo²⁵, y que no es el objeto principal de nuestro estudio.

Por otro lado, toda crítica o comentario prematuro sobre un texto que probablemente será modificado en profundidad, de modo que el Reglamento adoptado en su día se parezca poco, o nada, a la propuesta inicial de la Comisión podría resultar inútil.

En efecto, la doctrina ha adelantado ya algunas objeciones substanciales sobre la propuesta en cuestión, en especial por lo que se refiere a que la adopción del Reglamento propuesto provocaría un cierto desequilibrio institucional en el ámbito de la Unión Europea²⁶ o a la falta de base jurídica²⁷. Sin embargo, hasta la fecha²⁸ no se han sugerido *alternativas* que puedan considerarse realmente novedosas o eficaces: el establecimiento de *pasillos estratégicos* (seguramente objetivo prioritario de todo bloqueo...); la utilización *imaginativa* (?) de las medidas provisionales previstas en el artículo 186 CE, en el ámbito del procedimiento 169 CE; etc²⁹.

De todos modos no podemos ignorar que se trata de un tema de gran importancia económica y política, y no es exagerado afirmar que lo que está en juego es la propia *credibilidad* del mercado interior. Además, no puede excluirse el incremento de este tipo de obstáculos (bloques, *boicot*, etc) tras la unión monetaria que tendrá por efecto una mayor transparencia en los precios, que provocará la agudización de la presión competitiva...

Por ello, no renunciamos a aprovechar esta ocasión para enumerar algunos temas que podrían ser objeto de un útil debate doctrinal.

Así, por ejemplo, una de las cuestiones más polémicas es la relativa a por qué la Comisión no ha utilizado la posibilidad de incluir en el Reglamento propuesto la facultad de proponer (*imponer*?) sanciones comunitarias -en forma de *multa coercitiva*- al Estado miembro que incumpliera una decisión. Cabe recordar que dicha *posibilidad se sugería* en el mandato del Consejo Europeo de Amsterdam, que solicitó medidas para garantizar de manera eficaz la libre circulación de mercancías "... incluyendo la posibilidad de imponer sanciones a los Estados miembros". Refiriéndose a este tema, la Comisión admitió³⁰ que había considerado "... preferible inspirarse en el procedimiento previsto por el Tratado en materia de ayudas estatales (artículo 93), cuya primera fase comprende una decisión con efectos similares a los de la decisión prevista en la propuesta de Reglamento. La segunda fase consiste en un procedimiento acelerado para recurrir al Tribunal de Justicia, en el que queda suprimida la etapa precontenciosa". Es evidente, en este ámbito, la prudencia de la Comisión al interpretar el citado mandato del Consejo de Amsterdam.

Otro tema que, probablemente, será objeto de discusión es el referente a qué *obstáculos* pueden estimarse incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento propuesto, teniendo en cuenta la inquietud por un eventual impacto de dicha medida sobre los derechos constitucionales de los ciudadanos (en caso de huelga, por ejemplo).

En este contexto, la noción de *inacción* (¿u omisión?), el eventual *contenido* de las decisiones (en especial después de la declaración que figura en el *motivo* nº 34 de la sentencia "Fresas"³¹) o el tema de los límites de las medidas a imponer a un Estado miembro en relación a los derechos fundamentales de los ciudadanos como son la libertad de expresión o el ya citado derecho de huelga, son otras materias que podrían *alimentar* el debate. La cuestión relativa a si los efectos obstaculizadores de un *boicot*, por ejemplo, en el caso *clásico* de una campaña destinada a evitar que los consumidores adquirieran productos procedentes de otros Estados miembros³², podrán considerarse en el tantas veces mencionado ámbito de aplicación del futuro Reglamento, será también polémica.

CONCLUSIÓN.-

Si alguna reflexión puede servir para concluir el presente estudio, es la de que tanto las conclusiones del Consejo Europeo como la propuesta de la Comisión o la sentencia "Fresas" son una buena prueba de la decidida voluntad institucional de perseverar en la mejora del funcionamiento del Mercado interior, reforzando *erga omnes* la aplicación del principio fundamental de la libre circulación de mercancías. Y esta voluntad institucional se manifiesta de forma evidente cuando, ante situaciones difíciles y políticamente sensibles como el caso objeto de nuestros comentarios, no se recurre a subterfugios o a soluciones *edulcoradas*, como habría podido ser una aplicación *legalista* de la excepción relativa al orden público prevista en el artículo 36 CE.

Por otro lado, sería absurdo minimizar la importancia de la sentencia "Fresas" y despreciar sus eventuales efectos y resultados. Debemos admitir que, probablemente, unas semanas antes de su publicación ya empezó a surtir efectos y colaboró -indirecta pero acaso decisivamente- a configurar el marco político y socioeconómico que hizo posible la salida negociada de la crisis que tuvo su origen en la huelga de los camioneros franceses y el correspondiente bloqueo de las carreteras del vecino país.

Si se nos permite, por una vez, utilizar un tópico para concluir diremos que *se ha ganado una batalla, no la guerra...*

BIBLIOGRAFÍA³³

- "Delimitación de los requisitos de la responsabilidad del Estado". CEA 1996; N° 4: 73-91.
- Amaducci, Sandro "Le développement et la situation actuelle du Marché Unique Européen dans le domaine de la législation alimentaire". *European Food Law Review* 1993; N° 1-2: 17-34.
- Aresu, A. "Derniers développements jurisprudentiels en matière de libre circulation des produits alimentaires". *Revue du Marché Unique européen* 1992; N° 4: 251-258.
- Ayral, Michel "La suppression des contrôles aux frontières intracomunitaires". *Revue du Marché Unique Européen* 1993; N° 1: 13-44.
- Barav, Ami y Simon, Denis "La responsabilité de l'administration nationale en cas de violation du droit communautaire". *Revue du Marché commun* 1987; N° 305: 165-174.
- Barents, René "New Developments in Measures Having Equivalent Effect". *Common Markets Law Review* 1981; N° 2: 271-308.
- Basenach, Karin "How judgments are reached in the Court of Justice of the European Communities in Luxembourg". *European Food Law Review* 1993; N° 1-2: 51-70.
- Biondi, Andrea y Lombay, Julian "Remedies for Breach of E.C. Law". Jhon Wiley & Sons, Chichester 1997; 230 págs.
- Butt Philip, Alan y Porter, Martin "Business, border controls and the Single European Market". The Royal Institute of International Affairs, Londres 1995; 56 págs.
- Capelli, Fausto "Impresse e libera circolazione delle merci". *Rassegna di Diritto e Tecnica dell'Alimentazione* 1991; N° 4: 309-315.
- Capelli, Fausto "La libre circulation des produits alimentaires à l'intérieur du Marché Unique européen". *Revue du Marché commun et de l'Union européenne* 1993; N° 372: 790-811.
- Capelli, Fausto y Migliazza, Maria "Recours en indemnité et protection des intérêts individuels: Quels sont les chagements possibles et souhaitables?". *Cahiers des droit européen* 1995; N° 55-56: 585-640.
- Caranta, Roberto "Judicial protection against Member States: A new *jus commune* takes shape". *Common Market Law Review* 1995; Vol. 32, N° 3: 703-726.
- Castang, Charles "Política y Derecho alimentario en la

CEE". *Estudios sobre Consumo* 1992; N° 25: 61-69.

- Charrier, C. "L'effectivité du droit à réparation conféré par le droit communautaire européen: élaboration d'une théorie générale de la responsabilité". *Revue d'intégration européenne* Europe 1996; Vol XX, N° 1: 35-37.

- D'Sa, Rose y Wooldridge, Frank "Member State Liability: ECJ Decides *Factortame* (N° 3) and *Brasserie du Pêcheur*". *European Business Law Review* 1996; Vol. 7 N° 7: 161-167.

- Dantonel-Cor, Nadine "La mise en jeu de la responsabilité de l'état français par violation du droit communautaire". *Revue trimestrielle de droit européen* 1995; N° 3: 471-507.

- Dausies, Manfred A. "Mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes". *Revue trimestrielle de droit européen* 1992; N° 4: 607-630.

- Diez-Hochleitner, Javier "La respuesta del TUE al incumplimiento de las sentencias del Tribunal de Justicia por los Estados miembros". *Revista de Instituciones europeas* 1993; vol. 23, N° 3: 837-900.

- Dubois, Louis "La responsabilité de l'Etat législateur pour les dommages causés aux particuliers par la violation du droit communautaire et son incidence sur la responsabilité de la Communauté". *Revue française de droit administratif* 1996; Vol. 12, N° 3: 583-601.

- Dubois, Olivier "Le principe de la responsabilité de l'Etat par la violation du droit communautaire". *Revue des affaires européennes* 1997; N° 2: 209-225.

- Feral, François "30 ans de Droit de l'alimentation: la problématique des pouvoirs publics". *Rassegna di Diritto e Tecnica dell'Alimentazione* 1991; N° 5-6: 447-475.

- Fernández Martín, José María "El principio de responsabilidad patrimonial del Estado por daños causados por el incumplimiento de las normas de Derecho comunitario. Evolución jurisprudencial reciente". *Revista de Instituciones europeas* 1996; Vol. 23, N° 2: 505-538.

- Fines, Francette "Quelle obligation de réparer pour la violation du droit communautaire? Nouveaux développements jurisprudentiels sur la responsabilité de l'Etat normateur". *Revue trimestrielle de Droit européen* 1997; N° 1: 69-94.

- Galmot, Y. "L'apport des principes généraux du droit communautaire à la garantie des droits dans l'ordre juridique français". *Cahiers de droit européen* 1997; N° 1-2: 67-79.

- Gardeñes Santiago, Miquel "Las restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente: una visión de conjunto". *La Ley (Sup. Comunidades Europeas)* 1994; N° 87: 1-5.

- Gardner, Anthony "EU Member State Liability: A Cure for Euro-sclerosis". *European Competition Law Review* 1996; vol. 7, N° 5: 275-282.

- Geen, N. "Damages in the National Courts for Breach of Community Law". *Yearbook of European Law* 1986; N° 6: 55-119.

- Gippini Fournier, Eric "L'interdiction des restrictions quantitatives et des mesures d'effet équivalent: Le principe et les exceptions au principe". *L'Observateur de Bruxelles* 1996; N° 17: 18-25.

- Goldberg, Linda y Ordober, Janusz "Obstacles to Trade and Competition". OCDE, París 1993; 159 págs.

- González Vaqué, Luis "Aims and General Features of the Infringement Procedure under Article 169 EEC". *Bruselas* 1994; 19 págs.

- González Vaqué, Luis "Ventajas e inconvenientes de una Europa sin fronteras". *Bruselas* 1997; 19 págs.

- Guisulphé, G. "Pour sauvegarder la liberté des échanges: La Commission propose un mécanisme d'intervention". *Single Market News* 1997; N° 10: pag. 15.

- Irmer, Wolfram y Wooldrige, Frank "1996: The Return of Francovich". *European Business Law Review* 1997; Vol. 8, N° 3: 67-74.

- Jeantet, Fernand-Charles "Article 169 du Traité CEE: primauté du droit communautaire". *Cahiers de droit européen* 1983; N° 2-3: 304-319.

- Kayaert, Guido "What does industry expect from the

Single Market?". *European Food Law Review* 1996; N° 4: 389-397.

- Keppenne, J.P. y Ypersele, P. "Vers une application du droit communautaire à des obstacles à la libre circulation des marchandises à l'intérieur d'un Etat membre?". *Journal des Tribunaux - Droit européen* 1994, N° 13: 179-180.

- Kovar, Robert "Le droit des personnes privées à obtenir devant la Cour des Communautés le respect du droit communautaire par les Etats membres". *Annuaire Français de Droit International* 1996; 509-543.

- Marengo, G. "Pour une interprétation traditionnelle de la notion de mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative". *Cahiers de droit européen* 1984; N° 3-4: 291-301.

- Martínez Lage, Santiago "La obligación de los Estados miembros de indemnizar los daños causados a los particulares por los incumplimientos de sus obligaciones comunitarias atribuibles al poder legislativo (la sentencia *Brasserie du Pêcheur*)". *Gaceta Jurídica de la CE* 1996; B-110: 1-5.

- Mattered, A. "L'article 30 du traité CEE, la jurisprudence *Cassis de Dijon* et le principe de la reconnaissance mutuelle". *Revue du Marché Unique Européen* 1992; N° 4: 13-71.

- Mattered, A. "L'élimination des barrières techniques et la mise en oeuvre de la reconnaissance mutuelle". *Revue du Marché commun* 1990: 80-92.

- Mercier, Pierre "L'Union européenne et la circulation des marchandises. Les échanges entre les Etats membres. Bruylant, Bruselas 1995; 416 págs.

- Moreau, J. "L'influence du développement de la construction européenne sur le droit français de la responsabilité de la puissance publique". *Mélanges J. Boulois - Dalloz*, París 1991; 400-409.

- Muñoz Machado, Santiago "La responsabilidad civil de la Administración por incumplimiento del Derecho comunitario europeo". *Gaceta jurídica de la CEE* 1989; B-41: 3-6.

- Niceas, Belén "Hacia un espacio sin fronteras internas en la Comunidad Europea". *Revista de estudios e investigación de las Comunidades Europeas* 1990; N° 18: 761-780.

- Ocqueteau, Frédéric y Thoenig, Jean-Claude "Mouvements sociaux et action publique: le transport routier de marchandises". *Sociologie du travail* 1997; Vol. 39, N° 4: 397-423.

- Oliver, P. "Free Movement of Goods in the European Community". Sweet and Maxwell, Londres 1996; 455 págs.

- Raepenbusch, S y Wathelet M. "La responsabilité des Etats membres en cas de violation du droit communautaire. Vers un alignement de la responsabilité de l'Etat sur celle de la Communauté ou l'inverse?". *Cahiers de droit européen* 1997; N° 1-2: 13-65.

- Ribeill, Georges "Le conflit des cheminots de novembre-décembre 1995: les avatars politiques d'une grève corporative". *Sociologie du travail* 1997; Vol 39, N° 4: 425-448.

- Rigaux, Anne "L'arrêt *Brasserie du Pêcheur - Factortame III*: Le roi peut mal faire en droit communautaire...". *Europe* 1996; N° 5: 1-6.

- Rigaux, François "La responsabilité de l'Etat selon le droit des Communautés européennes". *Revue critique de jurisprudence belge* 1997; N° 3: 257-298.

- Ruiz-Jarabo Colomer, Dámaso "El juez nacional como juez comunitario". *Civitas*, Madrid 1993; 202 págs.

- Sauron, Jean-Luc "Droit et pratique du contentieux communautaire". *La Documentation française*, París 1997; 180 págs.

- Steiner, Josephine "How to make the Action suit the Case: Domestic remedies for breach of EEC Law". *European Law Review* 1987; N° 12: 102-122.

- Streinz, Rudolf "Anmerkungen zu dem Eu-GH-Urteil in der Rechtssache *Brasserie du Pêcheur und Factortame*". *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 1996; N° 7: 201-204.

- Szyssczak, Erica "Making Europe More Relevant to its Citizens: Effective Judicial Process". *European Law Review* 1996; Vol. 21, N° 5: 351-364.

- Temple Lang, J. "Article 5 of the European Community

Treaty: the Emergence of Constitutional Principles in the Case Law of the Court of Justice". *Fordham International Law Journal* 1987; N° 11: 503-516.

- Temple Lang, J. "Community Constitutional Law: Article 5 EEC Treaty". *Common Market Law Review* 1990; N° 27: 645-654.

- Traversa, A. "Les voies de recours ouvertes aux opérateurs économiques: le renvoi préjudiciel au titre de l'article 177 du traité CEE". *Revue du Marché Unique Européen* 1992; N° 2: 51-80.

- Van Gerven, W. "Bridging the gap between Community and national laws: Towards a principle of homogeneity in the field of legal remedies?". *Common Market Law Review* 1995; Vol. 32, N° 3: 679-702.

- Wessman, Peter "Breaches of Community law: EU Court clarifies Member States' liability to pay damages". *Single Market News* 1996; N° 3: 2-3.

- Wright, Elisabethann "Le principe selon lequel les Etats membres sont obligés de réparer les dommages causés aux particuliers par les violations du droit communautaire qui leur sont imputables est applicable lorsque le manquement reproché est attribué au législateur national". *European Food Law Review* 1996; N° 2: 205-228.

NOTAS

¹ El presente estudio expresa únicamente las opiniones personales del autor y no las de la Institución en la que presta sus servicios.

² La cursiva es nuestra. Nótese que, para las citas de esta sentencia, utilizamos la traducción del francés disponible en el momento de redactar el presente estudio (enero de 1998). Véase también: *Actualidad Jurídica Aranzadi*, N° 323, 25 de diciembre de 1997, págs. 1, 4 y 5; y CEA, N° 1, 1998, 9-10.

³ DOC N° 10, 15 de enero de 1998, pag. 14. Véase también el documento COM (97) 619 final, de 18 de noviembre de 1997.

⁴ Apoyada, en este caso, por España y el Reino Unido (véanse los motivos 15 y 19 de la sentencia "Fresas").

⁵ Véase la sentencia "Dassonville", de 11 de julio de 1974, asunto 8/74, RJTJ pag. 837. Y también, sobre ese fallo: Mattera, "El Mercado único europeo: sus reglas, su funcionamiento", *Civitas*, Madrid, 1991, págs 264 y 488-489.

⁶ La cursiva es nuestra. Cabe subrayar que, según el TJCE, todas estas consideraciones se aplican también a los Reglamentos del Consejo por los que se establece la organización común de mercado para los diferentes productos agrícolas, de conformidad con las disposiciones de los artículos 38 a 46 CE, en relación con el artículo 7.7 también del Tratado CE (véase el motivo n° 36 de la sentencia).

⁷ Refiriéndose, directa o indirectamente, a la propuesta de la Comisión a la que hacemos referencia en la nota 3, adoptada sólo unos días antes, y de la que nos ocuparemos en la segunda parte del presente estudio.

⁸ Véase la sentencia "Comisión/Francia" de 7 de diciembre de 1995, asunto C-52/95, RJTJ pag. I-4443.

⁹ Véase en particular, la sentencia "Comisión/Irlanda" de 11 de junio de 1985, asunto 288/83, RJTJ pag. 1761.

¹⁰ Véase la nota 5. Y la obra de Mattera citada en esa misma nota, 259-272. Cabe señalar que el TJCE -en su sentencia "Buy Irish" de 24 de noviembre de 1982, asunto 249/81, RJTJ pag. 4005- había ampliado ya dicha interpretación al considerar que podían comprender las presiones e incitaciones de la Administración, aunque no fueran vinculantes desde el punto de vista jurídico.

¹¹ Véase la Comunicación de la Comisión de 5 de junio de 1996, sobre la aplicación del artículo 171 del Tratado CE (DOC N° 242 de 21 de agosto de 1996, pag 6) y su complemento relativo al método de cálculo de la multa coercitiva (DOC N° 63 de 28 de febrero de 1997, pag. 2). Y, también: Diez-Hochleitner, "Le traité de Maastricht et l'inexécution des arrêts de la Cour de justice par les Etats membres", *Revue du Marché Unique*

¹² Véase, por ejemplo, Pardo Leal que (en "La propuesta de la Comisión relativa al establecimiento de un mecanismo de intervención para resolver las situaciones conflictivas referentes a la libre circulación de mercancías", Santiago de Compostela, 1997, pág. 10) se pregunta, *inter alia*: ¿qué ocurre si el Estado miembro paga la multa, pero... sigue cometiendo infracciones?

¹³ Hemos de reconocer que -a pesar de que la Comisión lo sugiere sistemáticamente- los particulares se resisten a acudir a los tribunales nacionales para resolver los problemas relativos a la libre circulación de mercancías. Ello es debido a muy diversas causas, entre las que figura la que hemos denominado eufemísticamente *tendencia a fallar en favor de la legitimidad de las normativas nacionales* por parte de los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros (véase: González Vaqué, "Naturaleza y efectos de las cláusulas de reconocimiento mutuo incluidas en las normativas nacionales relativas al mercado interior", Gaceta Jurídica de la CE, D-27, 1997, págs. 134). Además, cabe recordar que los particulares -en el ámbito de los litigios nacionales- pueden solicitar que se formule una *cuestión prejudicial* al TJCE, según lo dispuesto en el artículo 177 CE (véase: Mattera, obra citada en la nota 5, 688-692; y Nafilyan, "De quelques problèmes posés pour l'application de l'article 177 du Traité de Rome" en "Études de droit des Communautés européennes. Melanges offerts à Pierre-Henri Teitgen", A. Pedone, París, 1984, 327-343).

¹⁴ Véase: Mattera, "La procédure en manquement et la protection des droits des citoyens et des opérateurs lésés", Revue du Marché Unique Européen, Nº 3, 1995, 123-165.

¹⁵ Véase el párrafo 5 del documento citado en la nota 3.

¹⁶ Véanse los *considerandos* 3º y 7º de la propuesta de Reglamento citada en la nota 3.

¹⁷ Véase la nota 3.

¹⁸ Véase la nota 3.

¹⁹ Como en el caso de *acciones* iguales o parecidas a las que fueron objeto del asunto "Fresas" al que hemos dedicado la primera parte del presente estudio, nos referimos, sin ir más lejos, a casos como los bloqueos de las carreteras francesas por parte de camioneros en huelga, que tuvieron lugar en 1996 y 1997. Pero no solamente a los efectos de huelgas o bloqueos: la detención y volcado de camiones cisterna para destruir su contenido (como ocurrió con los vinos italianos en los años ochenta) o el *boicot* a determinados productos (por ejemplo, de los vinos franceses en Suecia, como represalia a la reanudación de las pruebas nucleares en Muroroa), podrían ser algunos de los muchos (*malos*) ejemplos de acciones y/u omisiones que repercuten de forma grave sobre la libertad de circulación de mercancías a nivel comunitario. La Comisión ha facilitado también, en el párrafo 16 del documento citado en la nota 3, algunos de los ejemplos más *representativos (sic)* del tipo de obstáculos que se incluyen en el ámbito de aplicación del futuro Reglamento: la prohibición intempestiva e injustificada de la importación de productos procedentes de otros Estados miembros, las medidas que de modo precipitado establezcan o restablezcan formalidades de importación (por ejemplo, licencias o visados técnicos), la destrucción de cantidades importantes de productos procedentes de otros Estados miembros (por ejemplo, en carreteras, centros comerciales o depósitos); y la inmovilización de productos que impida su acceso al territorio nacional o su circulación en el mismo (por ejemplo, el bloqueo de medios de transporte en fronteras, autopistas, puertos o aeropuertos). No creemos que haga falta insistir en que dicha lista no es exhaustiva...

²⁰ CSE(97)1, de 4 de junio de 1997.

²¹ *Sic* en el párrafo 15 del documento citado en la nota 3.

²² En el ejercicio de sus funciones, la Comisión examinará si el Estado miembro ha usado los medios de que dispone en virtud de su ordenamiento jurídico para garantizar la libre circulación sin menoscabo para el ejercicio de dichos derechos fundamentales (véase el párrafo 15 del documento citado en la nota 3).

²³ Véase el párrafo 18 del documento citado en la nota 3. El artículo 3 del futuro Reglamento se refiere al procedimiento

que deberá seguirse y a los plazos que deberán respetarse para que la Comisión pueda adoptar, en cada caso, la correspondiente *decisión*: "1. La Comisión incoará el procedimiento establecido en el presente artículo a más tardar en un plazo máximo de cinco días a partir del día en que disponga de todos los elementos de hecho relativos a los obstáculos. 2. Antes de adoptar la decisión contemplada en el artículo 2, la Comisión ofrecerá al Estado miembro interesado la oportunidad de dar a conocer su punto de vista en un plazo que la Comisión establecerá en función de la urgencia, pero que, en todo caso, será de tres a cinco días hábiles a partir del momento en que la Comisión se dirija a dicho Estado miembro. 3. La Comisión adoptará la decisión contemplada en el artículo 2 en el plazo más breve posible y, a más tardar, dentro de los diez días siguientes a la expiración del plazo establecido en el apartado 2".

²⁴ Véase el párrafo 11 del documento citado en la nota 3.

²⁵ Puesto que el artículo 235 CE exige la *unanimidad* para su aprobación.

²⁶ Aunque la Comisión -véase el párrafo 10 (d) del documento citado en la nota 3- haya rechazado este argumento de antemano... (véase la obra de Pardo Leal citada en la nota 12, pág. 12).

²⁷ Así, por ejemplo, en virtud del artículo 155 CE la Comisión no podría adoptar actos obligatorios salvo disposición específica del Tratado (véase la obra de Pardo Leal citada en la nota 12, pág. 13).

²⁸ Véase la nota 2.

²⁹ La creación de un *Centro de gestión de crisis* no puede considerarse una propuesta alternativa, sino complementaria...

³⁰ Véase el párrafo 8 del documento citado en la nota 3.

³¹ Véase la nota 7.

³² Sin voluntad de *profundizar* en este tema, señalaremos que este tipo de *boicot* constituye un grave atentado al buen funcionamiento del Mercado interior, que pone en peligro los propios objetivos de la Comunidad. Y que, en nuestra opinión, la *clave* para determinar si, efectivamente, una campaña de boicoteo puede considerarse en el ámbito de aplicación del futuro Reglamento, será la verificación de la eventual *participación* de los poderes públicos: por ejemplo, las declaraciones de un miembro del Gobierno que aconsejara o sugiriera a sus conciudadanos que no compraran un determinado producto o categoría de productos justificarían, siempre en nuestra opinión, el lanzamiento del mecanismo de intervención previsto en el Reglamento propuesto.

³³ Véanse también las referencias bibliográficas citadas en las notas 2, 5, 11, 12, 13 y 14.

³⁴ Ponencia presentada en la *Escola d'Estiu 97* de la UGT - País Valencià, Paterna, septiembre de 1997.

PARTE III

DERECHO COMPARADO E

INTERNACIONAL

LA CONFERENCIA MINISTERIAL DE LA OMC; ¿HACIA UNA MAYOR LIBERALIZACION DEL COMERCIO DE PRODUCTOS AGRARIOS?

ESTEBAN PERALTA LOSILLA
Profesor Titular de Dº Internacional público
y relaciones internacionales.
Universidad de Zaragoza

1.- La Conferencia Ministerial. Su importancia en la estructura de la OMC.

El pasado mes de mayo se celebró en Ginebra la segunda reunión de la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), tras la primera celebrada en Singapur en diciembre de 1966.

El acuerdo de Marrakesh de 1994, que constituyó la OMC, tras el fracaso de la Carta de La Habana y la consiguiente falta de institucionalización del sistema comercial internacional basado en el GATT de 1947¹, configura en su artículo IV.1 esta Conferencia Ministerial como el órgano supremo de la organización, plenario y con competencia general que debe reunirse al menos cada dos años. Se trata de un órgano al más alto nivel político, que, en consecuencia, ejerce fundamentalmente una labor de impulso y de negociación en los temas más trascendentales. Así, en Singapur se dio un impulso decisivo a los problemas de los países menos adelantados, con el lanzamiento de un plan de acción que tiene como centro de actuación el Centro de Comercio y Desarrollo, puesto en marcha por la OMC y el Banco Mundial.

En la reunión de Ginebra, el principal punto de discusión fue la Declaración sobre el comercio electrónico mundial, aunque planeó sobre toda la reunión la idea de la proximidad de la llamada Ronda del Milenio (Millenium Round), nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales que vendrá a avanzar en el camino marcado por el GATT de 1994, y a la que haremos referencia más adelante.

La Declaración sobre el comercio electrónico mundial supone la toma de conciencia por parte de los Estados miembros de la organización respecto de este problema, surgido con singular fuerza desde la gran revolución en las telecomunicaciones que tiene en Internet a su mayor exponente. Esta importancia ha llevado a la OMC a actuar con cautela: frente a las presiones de los Estados Unidos, que buscaron durante toda la sesión aprobar un texto que liberalizara total y definitivamente este tipo de comercio, las presiones de una serie de países entre los que se encontraban la India, Pakistán y Venezuela hizo que la declaración, tal y como fue aprobada, encomendara al Consejo General² establecer un programa de trabajo en esta materia que, eventualmente puede llevar en el tercer período de sesiones de la Conferencia Ministerial a la adopción de medidas en la materia o, si existe consenso respecto a este particular, a la prórroga de la declaración. Mientras tanto, ésta afirma que "los Miembros mantendrán su práctica actual

de no imponer derechos de aduana a las transmisiones electrónicas".

No fue ésta, sin embargo, la principal confrontación que se produjo a lo largo de la reunión de la Conferencia Ministerial. Sin duda, el feroz alegato que el dictador cubano Fidel Castro realizó contra los Estados Unidos. Pronunciado el 19 de mayo, al día siguiente del discurso del Presidente de los Estados Unidos, que será objeto de una mayor atención posteriormente, se trata sin duda de un discurso dominado por la demagogia, mas no por ello exento de interesantes reflexiones, particularmente la llamada de atención sobre la necesidad de continuar, de incrementar, la ayuda al desarrollo.

La OMC ya ha tenido ocasión de manifestar su preocupación por la materia, presente incluso en sus textos constitutivos, y que encuentra su mejor plasmación en la creación del Comité de Comercio y Desarrollo, previsto en el artículo IV del acuerdo constitutivo de la organización, y que ha desarrollado una serie de lazos institucionales con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), particularmente en lo referente a la puesta en práctica del Plan de Acción para los Países Menos Adelantados acordado en la reunión de Singapur de la Conferencia Ministerial.

2. La ronda del milenio y las nuevas prioridades para el comercio internacional.

El discurso del Presidente de los Estados Unidos ante la Conferencia Ministerial es, probablemente, uno de los documentos más importantes de la sesión de mayo. Del mismo interesa aquí retener dos partes fundamentales: el heptálogo de principios fundamentales del comercio internacional en un contexto como el actual, caracterizado por la globalización y la interdependencia en constante crecimiento, y la invitación a llevar a cabo una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales³, en la cual uno de los sectores en que se intentaría avanzar sería la agricultura.

Respecto de ésta, cabe destacar que, si bien es una prioridad para los Estados Unidos y otros países, tales como Brasil, Sudáfrica, Eslovenia, el Reino Unido y Côte d'Ivoire⁴, el representante de la Comisión de las Comunidades Europeas, Jacques Santer, omitió toda referencia al sector en su intervención, algo comprensible si tenemos en cuenta que la Comunidad es en la actualidad una de las potencias agrarias más proteccionistas del mundo. Es muy pronto para aventurar

el alcance de esta nueva liberalización, puesto que ni siquiera está aprobada la agencia de la nueva ronda, pero parece inevitable que el comercio agrario forme parte, y muy sustancial, de la misma.

El heptálogo enunciado por Bill Clinton recoge los principios que permitirán construir, en sus propias palabras, "una OMC moderna, preparada para el siglo XXI". Estos son:

1) conseguir un sistema mundial de comercio cada vez más abierto;

2) reconocer que, en la nueva economía, la forma en que desarrollamos el comercio afecta a la vida y los medios de subsistencia, la salud y la seguridad de las familias de todo el mundo;

3) hacer más para armonizar nuestro objetivo de expansión del comercio con nuestro objetivo de mejora del medio ambiente y de las condiciones de trabajo;

4) abrir las puertas de la OMC al escrutinio y la participación del público;

5) que el sistema de comercio explote todo el potencial de la era de la información;

6) que las prácticas de los gobiernos sean abiertas, honestas y leales;

7) que el sistema de comercio evolucione tan rápidamente como el mercado.

Estas prioridades de los Estados Unidos necesitan ser leídas, desde luego, desde un punto de vista crítico. Si bien los siete principios parecen irreprochables en su enunciado, vemos también que en ellos, y en todo el discurso de Clinton, está ausente la preocupación por el desarrollo, sin duda por pensar que la liberalización es motor del mismo⁵. Me parece, en todo caso, que esta preocupación tiene, ineludiblemente, que estar presente en el primer plano de las reflexiones sobre el comercio internacional, como reconoce la propia declaración final de la sesión.

Particularmente en lo que se refiere al aprovechamiento del potencial de la era de la información, las nuevas circunstancias ofrecen a los países que, eufemísticamente, llama la OMC "menos adelantados" oportunidades proporcionalmente mayores que a los desarrollados. Es significativo, en este sentido, que la progresión de la expansión de Internet sea mayor en los países del sur, y particularmente en África, que en el norte⁶.

En definitiva, en torno a estos ocho ejes parece que se desarrollará en el futuro próximo el trabajo de la OMC y de sus Estados miembros, particularmente a la hora de emprender la nueva ronda negociadora.

3. El arbitraje en materia de hormonas

La conferencia de Marrakesh, en abril de 1994, supuso la adopción, dentro del acta final, de una serie de acuerdos en materia de agricultura, que supusieron un compromiso entre las posturas enfrentadas y, por consiguiente, un avance sólo relativo en el camino de la liberalización. A pesar de lo limitado de este avance, sin embargo, y como era de esperar, la materia agraria ha sido especialmente conflictiva en los primeros años de funcionamiento de la OMC: buena parte de las controversias que han sido sometidas al sistema de solución de controversias de la organización han versado sobre esta materia y, de ellas, algunas han sido protestas contra prácticas de la Comunidad Europea⁷.

El sistema de solución de controversias establecido en Marrakesh es un progreso indiscutible respecto de los tímidos artículos XXII y XXIII del GATT de 1947, que establecían un mecanismo de consultas, primero, y posteriormente un recurso a las PARTES CONTRATANTES⁸, quienes podían formular "recomendaciones apropiadas a las partes contratantes que consideren interesadas", o incluso dictar "una resolución acerca de la cuestión"⁹.

El entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias aprobado en Marrakesh, y que figura como anexo II al acta final de la conferencia, crea un Órgano de Solución de Diferencias (OSD) que tiene amplias competencias que llegan a la adopción de

informes cuyo cumplimiento es obligatorio para las partes¹⁰. El efecto beneficioso para el comercio internacional es doble: de un lado, el propio reforzamiento de los acuerdos de Marrakesh; de otro, la tendencia creciente de las partes en controversias de este tipo a alcanzar soluciones de mutuo acuerdo, que ha supuesto que 20 casos hayan sido solucionados por esta vía desde la entrada en vigor del entendimiento¹¹, como fue el caso de la controversia planteada por la Unión Europea contra los Estados Unidos en materia de aplicación de las leyes extraterritoriales y otras sanciones a Cuba, Irán y Libia, cerrada por los acuerdos concluidos entre ambas partes durante el pasado mes de mayo.

La controversia sobre las medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas), planteada contra la Comunidad Europea por sendas reclamaciones de Canadá y Estados Unidos, llegó el 29 de mayo a un punto crucial de su resolución. Se trata del laudo arbitral dictado por el árbitro Julio Lacarte Muró el pasado 29 de mayo.

Este arbitraje es uno de los dos que prevé el entendimiento: frente al establecido en el artículo 25, concebido como medio alternativo para cuestiones que se encuentren claramente definidas, el artículo 21-3-c) permite someter a arbitraje una cuestión incidental dentro del procedimiento de solución ante el OSD diseñado por el entendimiento: el plazo en el que las partes afectadas deberán poner en práctica las recomendaciones del OSD.

En el presente caso, la Comunidad Europea pretendía aplazar el cumplimiento de las obligaciones que le venían impuestas en la materia por el acuerdo de Marrakesh durante un tiempo superior al que las partes denunciante estaban dispuestas a aceptar. Esta discrepancia supuso el recurso al arbitraje, para lo cual fueron nombrados dos árbitros, uno de los cuales -el embajador brasileño Celso Lafer- renunció, quedando como árbitro único el anteriormente citado Julio Lacarte-Muró.

La Comunidad Europea solicitó a éste un plazo de 39 meses para la aplicación de las recomendaciones y las resoluciones del OSD - dos años para una evaluación del riesgo y 15 meses para adoptar medidas legislativas-, lo cual fue rechazado por el árbitro a la luz de las consideraciones expuestas en el laudo, que reproducimos íntegramente.

Esta derrota de la Comunidad Europea -que venía precedida por las derrotas de fondo de agosto de 1997 y de febrero de 1998-, en mi opinión, debe llevarse a la organización -y, desde luego, a sus Estados miembros- a plantearse de una forma más seria la necesidad de cumplir sus compromisos internacionales.

NOTAS

¹ Vid. CARREAU, Dominique; FLORY, Thibaut y JUILLARD, Patrick: *Droit international économique*, 3ª ed. Paris: L.G.D.J., 1990, p.96. En esta misma revista, vid. mi artículo "Derecho internacional de la agricultura", en el nº 19 (abril-diciembre 1992), pp. 44-53.

² El Consejo General, formado por representantes de todos los miembros de la organización, desempeña las funciones de la Conferencia Ministerial en los intervalos entre mes de ésta (art. IV.2 del acuerdo constitutivo de la OMC).

³ Como, entre otros, recordó en su discurso el Presidente de la Confederación Helvética, Flavio Cotti.

⁴ En los discursos de los representantes de estos países se hizo especial hincapié en la materia.

⁵ Esta tesis es la misma que mantiene el presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, en su discurso, al recordar que "los países desarrollados gastan más de 160.000 millones de dólares EE.UU. cada año para impedir que su agricultura quede expuesta a las normas de la competencia".

⁶ RENAUD, Pascal y TORRES, Asdrad: "Una oportunidad para el sur", en Ramonet, Ignacio (ed): *Internet, el mundo que*

llega. Nuevos caminos para la comunicación, versión española de Juan María López de Sa. Madrid: Alianza, 1998, 137-146, en 137.

⁷ Sólo en 1995, cuatro peticiones de consultas se habían presentado a la OMC, al amparo del entendimiento sobre solución de diferencias, acerca de los derechos de importación de cereales. Vid. OMC: "Disputes status report" [http://www.wto.org/wto/dispute/bulletin.htm] (visitada el 18 de junio de 1998).

⁸ La falta de institucionalización en el marco del GATT de 1947 hizo que el artículo XXV dispusiera que, cuando las partes contratantes actuaran colectivamente, serían designadas con el nombre de PARTES CONTRATANTES.

⁹ Resolución que debía ser adoptada por mayoría de los votos emitidos en reunión de las PARTES CONTRATANTES (art. XXV).

¹⁰ El entendimiento establece, como medio principal de solución de las controversias que puedan surgir, las consultas entre las partes afectadas (art. 4), que podrán verse acompañadas de otros medios diplomáticos de solución, bien conocidos en la doctrina internacionalista, como los buenos oficios, la conciliación o la mediación (art. 5), aunque sin hacer distinciones entre ellas.

¹¹ Como ha puesto de manifiesto Debra Steger, en op. cit., p. 57.

"PROPUESTA AL LEGISLADOR"

LIC. MIRIAM VELAZCO MUGARRA
Miembro de la Sociedad Científica de Derecho Civil y de
Familia de la Unión Nacional de Juristas de Cuba.

Capítulo III

PROCESO DE SOCIALIZACION DE LA TIERRA EN CUBA A PARTIR DE 1959

Las normas positivas agrarias en Cuba, establecen las bases principales para el uso y explotación de la tierra presentes en la Ley de Reforma Agraria de 17 de mayo de 1959 y referendados en nuestra Carta Magna; a saber:

- Imprescriptibilidad para la reivindicación estatal.
- Prohibición de aparcería, arrendamiento, e hipoteca.
- Prohibición de transmisión de las tierras agrarias excepto por herencia, ventas al Estado o permutas autorizadas.
- Obligación de explotar las tierras adecuadamente.
- La tierra para el que la trabaja.

Estas bases están presentes en toda la normativa del agro cubano y son el resultado de metas sociales alcanzadas por nuestro pueblo luego del triunfo revolucionario. Su significado se inserta en la historia de la Nación cubana, pues a partir de esta trascendental Ley de Reforma Agraria, la propiedad agrícola fue redistribuida, beneficiando a más de 230,000 aparceros, arrendatarios y precaristas. Mediante la nacionalización de la tierra se eliminó el latifundio que ostentaban extranjeros y nacionales, pasando aproximadamente el 70% al fondo estatal unido a los medios fundamentales de producción, que de este modo pertenecían al pueblo.

Se realiza así una distribución justa de la tierra bajo los principios del tránsito de la propiedad privada a la propiedad social, la consolidación de las relaciones socialistas de producción, el control del Estado sobre el uso y tenencia de la tierra, la utilización eficiente y racional de los recursos agropecuarios y la legalidad socialista en las relaciones agrarias alcanzando la población rural acceso a la salud, la educación y la seguridad social, lo que ha elevado la justicia social en nuestros campos.

En la década del 60 se observa el comienzo de un proceso lento de socialización de la tierra mediante las granjas del pueblo, granjas agropecuarias ganaderas, algunas de cultivos varios y granjas cañeras, las que posteriormente dieron origen a las agrupaciones municipales que en la actualidad se asemejan a las Delegaciones Municipales de la Agricultura. En esa época, como estructura inferior de la Granja existía el lote y el departamento, los que se mantuvieron aún cuando desaparecieron estas formas de socialización surgiendo la

Empresa estatal socialista como nuevo modelo tecnológico dada la relación comercial de Cuba con los países del Consejo de Ayuda Mutua Económica, CAME, integrado por los países socialistas.

La política agraria cubana se desarrollaba en la explotación de grandes extensiones de tierra, revitalizándose a partir de 1976 el proceso de cooperativización de la tierra de agricultores pequeños institucionalizado más tarde por la Ley 36 de 22 de septiembre de 1982, situación que se mantuvo hasta la caída del campo Socialista en la Europa del Este.

En el año 1993, en pleno período especial en un análisis de la economía agraria cubana se adoptó mediante acuerdo del Buró Político del Partido Comunista de Cuba, la decisión de crear dos formas de organizaciones económicas para la producción agrícola: las Unidades Básicas de Producción Cooperativa, UBPC, mediante la concesión del usufructo de la tierra estatal y las Granjas de nuevo tipo a las que se entregó tierras en administración, unido a la creación del Mercado Agropecuario y al fortalecimiento de las Cooperativas de Créditos y Servicios y la concesión de usufructo para el autoconsumo y la producción.

Es importante señalar que la creación de las Unidades Básicas de Producción Cooperativa se ha convertido en un vital eslabón de la agricultura cubana pues aún cuando el traspaso de la dotación inicial de los medios de producción por parte de la Empresa estatal, ha afectado sus indicadores económicos, han reducido las pérdidas sustancialmente de lo que se evidenciaría que una vez que se liberen de ese gravamen podrán recuperarse y transitar hacia la rentabilidad, siendo muestra de ello, el resultado del Cuarto Encuentro Nacional de Unidades Básicas de Producción Cooperativa no cañera, celebrado en Santiago de Cuba en el cual se demostró que en esta provincia más del 70% de sus Unidades Básicas de Producción Cooperativa son rentables.

Del modo explicado, más del 80 % del fondo de la tierra estatal pasó a manos de los obreros vinculados a estas nuevas entidades, siendo dueños de los medios de producción y de sus producciones. También se entregaron tierras en usufructo a personas individuales para el autoabastecimiento familiar, para el cultivo del tabaco, café y cacao y para la producción agropecuaria.

Todas estas formas de tenencia de la tierra se integran a la economía nacional mediante compromisos contraídos por los productores respecto a la línea fundamental y cantidad de producción, así como su comercialización con el Estado en beneficio de toda la Sociedad cubana.

Esta transformación, introducida en la Agricultura estatal, ha reanimado la contratación económica, teniendo en cuenta, que tanto las Unidades Básicas de Producción Cooperativa cañeras como las no cañeras, venden su producción mediante contrato a la Empresa que ejerce el control estatal sobre ellas y el excedente puede venderse en el Mercado Agropecuario conforme las regulaciones vigentes al respecto.

Por otra parte las Unidades Básicas de Producción Cooperativa deben contratar con la Empresa y otras entidades estatales; los insumos, servicios, transporte, y otras actividades en virtud de lo cual resultan de aplicación las Normas Básicas para los contratos económicos y las normas establecidas para los contratos de suministros, compraventa especial de productos agropecuarios, de operación de transporte y transporte de carga entre las más utilizadas.

Las UBPC cañeras en la actualidad contratan todas las tareas de la zafra con el Complejo Agroindustrial, CAI, al que están vinculadas sus tierras, abarcando lo referente a especificaciones de calidad, gastos, y condiciones de transporte, balance de fuerza de trabajo, programas de siembra y demolición, insumos, paralización para la conservación de equipos y otras actividades, para lo cual se han adoptado las Bases permanentes de contratación, aseguramiento, compraventa y servicios de la zafra a fin de propiciar dichos objetivos, pudiendo suplementarse operativamente, las sucesivas relaciones mercantiles entre las partes, atendiendo a las mencionadas Bases de contratación.

Las Unidades Básicas de Producción Cooperativa realizan además contratos con particulares y otras entidades del mismo sector que no contravengan lo dispuesto al efecto. Formalizan también contratos de crédito y de seguro de sus bienes.

En 1996 se encontraban creadas en Cuba, 1577 UBPC, 771 CPA y 2331 CCS, vinculadas a la producción agropecuaria dedicadas a cultivos varios, ganadería, cítricos y frutales, café, tabaco, arroz y apicultura mientras que dedicadas a la producción azucarera se contaba con 1126 UBPC, 381 CPA y 524 CCS; cifras estas que dan la medida de la necesidad urgente de un servicio legal especializado para este Sector productivo.

La existencia de estas numerosas unidades de producción originan una amplia contratación económica que requiere de asistencia letrada, que abarque su asesoramiento y ejecución. Los abogados designados por estas entidades productivas, además, deberán asesorar sobre los aspectos legales relativos a organización, disciplina, seguridad social, impuestos, créditos, seguros, sistema de cobros y pagos, régimen de posesión, propiedad y herencia de la tierra, registro de la tierra, registro pecuario, sanidad vegetal, uso de los suelos, regulaciones sobre medicina veterinaria, responsabilidad material, régimen de contravenciones y régimen especial de la vivienda para este sector, reclamaciones económicas comerciales y judiciales, las originadas por daños y perjuicios y otros temas vinculados a su actividad, como la comercialización de sus productos en el Mercado Agropecuario.

El Mercado Agropecuario de nuestro país establecido desde septiembre de 1994, tiene como objetivos: elevar la producción agropecuaria con destino a la población y mantener la existencia de un mercado amplio con precios liberados donde se comercializan los excedentes de la producción, los productos no contratados y las producciones no fundamentales, resultando obvio, que la concurrencia al mercado estimula el incremento de la producción agropecuaria y por consiguiente la contratación económica.

Capítulo IV

LA JUSTICIA AGRARIA CUBANA

La Constitución de la República de Cuba, respecto a la materia agraria y las relaciones de los campesinos con el Estado,

reconoce la propiedad de los agricultores pequeños sobre la tierra y los bienes agropecuarios que legalmente disfrutan. Además, reconoce el derecho de incorporarse sus tierras a las cooperativas agropecuarias y previa autorización venderlas o permutarlas, también pueden transmitir al Estado, el que siempre tendrá derecho preferente para adquirirlas.

Se prohíbe el arrendamiento, la aparcería o cualquier otra forma de cesión parcial de la tierra a particulares pertenecientes a agricultores pequeños.

Se reconoce además el derecho a asociarse y el derecho a la herencia de la tierra con las exigencias de la Ley. Y se apoya por el Estado la producción individual de los agricultores pequeños que contribuyan a la economía nacional.

Para cumplir el objetivo de este trabajo tenemos que considerar los distintos trámites y niveles facultados en lo que se ha dado en llamar jurisdicción especial agraria, los que tienen funciones, estructura y competencia determinada, a saber:

1.- Procedimiento agrario.

Este procedimiento se utiliza para conocer y resolver las reclamaciones de derecho y conflictos agrarios que se tramitan mediante la aplicación de las normas vigentes sobre el régimen de posesión, propiedad y herencia de la tierra y demás bienes agropecuarios y en sus distintas instancias comprende entre otros asuntos los siguientes:

- declaración de herederos, partición, adjudicación de herencia y liquidación de la comunidad de bienes.
- reivindicación de tierras.
- declaración de utilidad pública o interés social sobre una unidad de producción agropecuaria.
- declaración de ocupantes ilegales.
- actos discrecionales.
- declaración de oficio de las infracciones de las obligaciones agrarias.
- ineficacia jurídica de los actos agrarios.
- división y permutas de Fincas.
- expedientes de pensiones.
- controversias surgidas respecto a la administración de la tierra.
- h) otras cuestiones agrarias establecidas en el citado régimen legal.

Las bases principales para el uso y explotación de la tierra, se observan en toda la normativa de la Agricultura cubana y así se recoge en el vigente contenido del Decreto Ley 125 de 30 de enero de 1991, Régimen de posesión, propiedad y herencia de la tierra y demás bienes agropecuarios en virtud del cual las cuestiones relativas a los derechos y conflictos que del mismo se deriven son de exclusivo conocimiento del Ministerio de la Agricultura sin que sus resoluciones puedan ser combatidas en la vía judicial.

Si tenemos en cuenta que esta norma, rompe con las reglas de la partición hereditaria, no admite la sucesión testada, eleva el tiempo de ocupación y trabajo en la tierra a cinco años en relación con la norma anterior, regula la expropiación forzosa agropecuaria ante los Tribunales previa declaración del Ministro del ramo de la utilidad pública de la misma, establece distintas infracciones de las obligaciones del agricultor como son: abandono de la tierra o su deficiente aprovechamiento, mantener asalariados; no vender las producciones susceptibles de acopiarse; comercialización ilícita de sus producciones; abandono de la ley fundamental de producción; aparcería, arrendamiento u otras formas de cesión parcial o total de la tierra; además de regular la ocupación ilegal de tierras; la concesión de usufructo, permuta, división y otras formas de transmisión de la tierra y la facultad discrecional administrativa; tenemos entonces que concluir que estamos en presencia de una diversidad de derechos, cuya valoración se difiere únicamente a la Administración, que a su vez es rectora en la materia por mandato de Ley.

Las dificultades y problemas que se suscitan en las reclamaciones y conflictos agrarios son hartamente conocidos.

Se ha puesto de manifiesto en distintos Encuentros

Agrarios celebrados en nuestro país que el mencionado Decreto Ley no se ajusta a la política actual del agro encaminada a distribuir las tierras del fondo estatal para su mejor explotación y aprovechamiento resultando una contradicción con estos fines; la exigencia que se establece para heredarla relativa a: mantener el heredero cinco años de trabajo permanente y estable en la unidad de producción, antes del fallecimiento del causante. Se propone por agraristas cubanos la reducción del término referido o la eliminación de tal exigencia.

No obstante, ha de tenerse en cuenta que nuestra Constitución garantiza la herencia de la tierra en favor del que la trabaja en consecuencia la modificación de la Ley agraria que se estudia actualmente deberá observar este principio y de seguro exigirá siempre que el heredero se encuentre vinculado al área antes del fallecimiento del causante, sin perjuicio, de considerar las excepciones que siempre se establecen en el ámbito discrecional de la administración de la Agricultura.

Otros planteamientos se refieren a la imposibilidad de realizar transmisiones intervivos, lo que también resulta un obstáculo para el desarrollo de la actividad agropecuaria pues en algunos casos campesinos de avanzada edad se interesan en donar sus tierras a sus hijos que son en realidad los que laboran, sin embargo, este acto de dominio no encuentra solución posible en la norma vigente.

Son innumerables las críticas realizadas al Decreto Ley 125 el que abarca aspectos sustantivos y adjetivos. Se señala con fuerza lo relativo a la prohibición de testar la tierra en oposición a la Constitución y al Código Civil, que garantizan el derecho de los ciudadanos a declarar su última voluntad, sin otra limitación que la de considerar al heredero especialmente protegido.

La ausencia de definición precisa sobre los bienes agropecuarios provoca grandes conflictos pues en ocasiones ocurre que a la vez son de uso común y entonces resultan objeto de reclamación simultánea ante los Tribunales civiles y ante la administración de la Agricultura.

La imprecisión mencionada conlleva a que las adjudicaciones de herencia agraria en la generalidad de los casos solo se contraen al traspaso de la tierra sin especial mención a los demás bienes agropecuarios.

Asimismo, el trámite de expropiación forzosa previsto a partir de la infracción de las obligaciones agrarias carece de recursos necesarios para la defensa del expedientado, pues el presunto infractor solo es notificado mediante Acta confeccionada al efecto, sin que tenga posibilidad de discutir los bienes objeto de inventario, ni articular pruebas en contra de esa actuación. Luego, por parte del Delegado Territorial, se eleva solicitud de declaración de utilidad pública e interés social al Ministro del ramo y una vez dictada la resolución, no puede ser impugnada en ninguna vía.

En la práctica el campesino conoce el contenido de la resolución Ministerial cuando es emplazado de la demanda judicial que interpone el organismo para interesar la Expropiación Forzosa, oportunidad en la que solo puede discrepar el afectado de la tasación y precios fijados como indemnización por el propio Ministerio de la Agricultura.

El recurso de apelación previsto en el Decreto Ley para el resto de las cuestiones sometidas a su aplicación, establece un término para su interposición no así para su resolución, ocurriendo en la práctica excesivas demoras con el consecuente perjuicio al recurrente.

Existe un grupo de trámites que se realizan mediante lo dispuesto en el precitado Decreto Ley 125 y por resoluciones complementarias debido a que su Reglamento; la Resolución 24 de 1991, del Ministro de la Agricultura, no abarca la tramitación de todas sus instituciones.

La estructura administrativa que se encuentra establecida respecto a las cuestiones tuteladas por el Régimen de posesión, propiedad y herencia de la tierra citado, considera el nivel primario de autoridad administrativa al Delegado Municipal de la Agricultura, que a su vez es el Presidente de la Comisión Agraria Municipal, la cual está integrada por un Vicepresidente que es el Director Municipal de Cooperativas y Campesinos y

un secretario que es el asesor jurídico además de sus miembros permanentes que son: el Registrador municipal, Directores de Empresas, Jefe de Acopio, suministro y aseguramiento al Sector campesino y representantes del Ministerio del Azúcar y la ANAP en el municipio.

La resolución 267 de 7 de mayo de 1996 del Ministro de la Agricultura, Reglamento para la atención estatal al Sector Cooperativo y Campesino, ratificó la vigencia de las Comisiones de Asuntos Agrarios en el nivel Municipal, Territorial y Nacional como órgano colegiado de carácter consultivo para el examen de los asuntos relacionados con la tenencia de la tierra y su eficiente aprovechamiento para la producción a que están destinadas y el cumplimiento de las obligaciones dispuestas en la legislación agraria vigente y dispone la reactivación de las comisiones de asuntos agrarios a esos niveles.

La Comisión Agraria Territorial queda integrada por un Presidente que es el Delegado Territorial o el Sub-Delegado del Sector Cooperativo y Campesino, un secretario que es el jefe del departamento jurídico y sus miembros permanentes que son los representantes de la Delegación del Ministerio del Azúcar y de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños en la provincia, la Comisión Agraria Nacional la preside el Viceministro de Recursos Humanos acorde al actual redimensionamiento del organismo, siendo su secretario su Director Jurídico y está integrada además por la representación permanente del Ministerio del Azúcar y de la ANAP a ese nivel.

La Comisión Agraria Municipal se reúne mensualmente y valora las inscripciones y situación de tenencia de la tierra, conductas infractoras de ese régimen, aprovechamiento de las tierras entregadas en usufructo, la ocupación ilegal de tierras estatales o cooperativas, la situación de las disoluciones de cooperativas y compraventas de Fincas, las viviendas vinculadas y medios básicos de las cooperativas y otros aspectos de interés para el sector cooperativo y campesino de la zona.

Ahora bien, en la práctica el expediente de reclamación es conformado por la Dirección de Cooperativas y Campesinos y una vez concluido el dictamen de la Comisión Agraria Municipal el cual debe consignar la confirmación de datos, pruebas y definición de derechos del solicitante; se eleva para su resolución, al Delegado Territorial de la Agricultura, con un proyecto de resolución del especialista jurídico agrario a esa instancia.

Es importante aclarar, que en estos trámites no interviene la actividad notarial, ni la judicial, aún cuando, en estos se declaran, modifican, constituyen y/o extinguen derechos personales y patrimoniales. Se aceptan dichas actuaciones públicas solo para la valoración de pruebas provenientes de su actividad.

Contra lo resuelto por el Delegado Territorial cabe el recurso de apelación para ante el Ministro de la Agricultura y contra lo dispuesto por éste no cabe recurso alguno, ni en lo administrativo, ni en lo judicial.

Se plantea como excepción el Proceso de revisión por el aporte de nuevos elementos, apreciación inadecuada de un elemento de hecho o de derecho y por razones excepcionales que la justifiquen ante el propio Ministro.

Las imprecisiones, contradicciones y omisiones presentes en el actual régimen legal para el uso y explotación de la tierra y bienes agropecuarios imponen su inmediata modificación siendo importante significar que en este empeño se han comprometido los agraristas cubanos y la Comisión Nacional Agraria de nuestro país, todos los que trabajan por mejorar y perfeccionar el ordenamiento jurídico de la Agricultura en Cuba.

2.- Procedimiento registral.

La creación del Registro de Tenencia de la Tierra mediante la Resolución No.597 de 29 de octubre de 1987 del Ministro de la Agricultura asume otros trámites que se reglamentan por la Resolución 288 de 15 de mayo de 1990 de la propia autoridad, reservando a esta oficina la función general de mantener un control actualizado del fondo de tierra, la

situación legal de diversos tenedores, número de éstos y concepto en el cual poseen la tierra, expedir certificaciones, realizar inspecciones y elevar las apelaciones con motivo de inconformidad respecto a sus decisiones, además de la aplicación del Decreto 203 de 21 de noviembre de 1995 del Consejo de Ministros, sobre contravenciones agraria que faculta a los registradores para imponer medidas cuando se incumpla con las exigencias relativas al expresado control.

Los Registros inscriben la tierra en administración entregadas a entidades estatales, así como en usufructo y las que en este concepto son asignadas a pequeños agricultores, tierras en arrendamiento incorporadas a un plan estatal a cambio de una renta, pensión o subsidio y en los casos de tierra ubicada en perímetro urbano y asentamientos poblacionales en áreas rurales se realiza su inscripción en coordinación con Planificación Física y el Ministerio de la Agricultura.

Su estructura esta diseñada en Oficinas Municipales, Territoriales y la Oficina Central. Las Oficinas Municipales se subordinan desde el punto de vista metodológico y funcional a la Oficina Territorial Registral y ejecutivamente de los Directores Municipales de Cooperativas y campesinos mientras que la Oficina Territorial se subordina al Departamento Jurídico de la Delegación Territorial de la Agricultura y la Oficina Central a la Dirección Jurídica del Organismo.

Las Oficinas Registrales tienen su propio procedimiento para las reclamaciones de derecho respecto a la inconformidad con las inscripciones, medidas, linderos y servidumbres.

El Registro en sus distintas instancias comprende:

la publicidad de los actos administrativos.
la tramitación de expedientes para la inscripción de la titularidad en el concepto que corresponda.

En la actividad de la Agricultura también se regulan otros Registros entre los cuales se encuentra el Registro de Ganado Mayor y Razas Puras y muy recientemente el Registro de Tractores también a cargo de esta administración.

3.- Sistema contravencional

El sistema de contravenciones de la actividad agropecuaria esta previsto con un procedimiento propio en el que interviene el inspector estatal, el registrador, funcionario, o en su caso el Delegado Territorial de la Agricultura o del Azúcar para resolver la apelación correspondiente a las acciones y omisiones no constitutivas de delito que contravengan las normas establecidas respecto a:

El patrimonio forestal y la fauna silvestre.
Sanidad vegetal.
Control y registro del ganado mayor y razas puras.
Semillas.
Protección a la apicultura y recursos mielíferos.
Mercado agropecuario.
Régimen de posesión, propiedad y herencia de la tierra y bienes agropecuarios y registro de tenencia de la tierra.
Sistema de Medicina Veterinaria.

Según el procedimiento establecido en este sistema de contravenciones, el inspector estatal o funcionario facultado, impone la multa contra la cual se puede establecer el recurso de apelación correspondiente como ya hemos referido.

En el primer semestre del año 1997, se contabiliza, solo por concepto de contravenciones agrarias, la cantidad de: dos millones trescientos diecinueve mil novecientos setenta y dos pesos, lo que demuestra la aplicación de este procedimiento para el agro.

4.- Procedimiento para tramitar las quejas agrarias.

El procedimiento para reclamar sobre derechos que no se tramitan en virtud de la normativa agraria se regula mediante la Resolución 117 de 27 de enero de 1988 del Ministro de la Agricultura, no obstante, por encontrarse en estudio su próxima derogación, no resulta atinado referirse al mismo en este trabajo.

Mediante los expresados trámites, se realiza la justicia agraria cubana, ocurriendo en algunos casos conflictos de atribuciones, o inhibiciones del facultado al que corresponde resolver, al no quedar bien definido el concepto de los bienes

agrarios y consecuentemente el ámbito de su jurisdicción y competencia.

Ha de tenerse en cuenta que aun cuando la resolución de los casos son sometidos de manera exclusiva ante la administración de la Agricultura, ésta, para adoptar sus decisiones, se apoya en sus órganos consultivos y auxiliares.

Organos consultivos y auxiliares.

1.- Las Comisiones Agrarias en sus distintos niveles devienen en órganos consultivos con funciones bien delimitadas y de vital importancia en el proceso agrario.

2.- Los órganos auxiliares de esta jurisdicción son: las Direcciones Jurídicas y la Dirección de Supervisión y Auditoría del Ministerio de la Agricultura las cuales juegan un papel determinante en la justicia agraria.

Organismo rector de la jurisdicción especial agraria.

Mediante la Ley de la Administración Central del Estado, Decreto Ley 67 de 19 de abril de 1983, en su artículo 64 tal como quedó modificado por el artículo 1 del Decreto Ley 79 de 28 de marzo de 1984, esta definido que:

"El Ministerio de la Agricultura es el encargado de dirigir, ejecutar y controlar la aplicación de la política del Estado y del Gobierno en cuanto al fondo de la tierra agropecuaria y forestal propiedad estatal, colectiva e individual, así como las actividades agrícolas no cañeras, ganaderas, forestales y de la fauna silvestre; así mismo, en cuanto al desarrollo de la rama tabacalera; y tiene, además de las comunes expresadas en el artículo 52 de este Decreto Ley, las atribuciones y funciones principales siguientes: -entre ellas-

c) dirigir y controlar la aplicación de las disposiciones legales sobre la propiedad y posesión de la tierra agropecuaria y forestal estatal, colectiva e individual y en materia de sanidad vegetal, medicina veterinaria y de uso, conservación y mejoramiento de los suelos agrícolas, así como la protección y el incremento de los bosques, la masa ganadera y de la fauna y la flora silvestre del país.

d) registrar el fondo de la tierra agropecuaria de propiedad estatal, colectiva e individual y controlar en lo que le compete, el fondo de la tierra agropecuaria destinada a la producción agrícola no cañera, ganadera y forestal."

e) registrar el ganado mayor."(4)

En virtud de la Ley de la Administración Central del Estado no podemos sustraernos de las facultades atribuidas a este Ministerio. Se encuentra claramente establecido que constituye en si mismo, una jurisdicción especial para la decisión de las cuestiones que surjan con motivo del uso y explotación de la tierra y los bienes agrarios así como del proceso de producción del agro e incluso la conservación y mejoramiento del medio, sin embargo, no se opone su contenido al establecimiento de una normativa orgánica y procesal que permita que estos asuntos se resuelvan por órganos colegiados subordinados a la Ley y metodológicamente a dicho Ministerio, a fin de dotarlo del instrumento adecuado para el cumplimiento de los fines previstos en el derecho material.

La Ley de Reforma Agraria como ya se dijo estableció la existencia de los Tribunales de Tierra como órganos colegiados facultados para el conocimiento no solo de las cuestiones relativas al uso de la tierra y la propiedad rústica en general sino también las relacionadas con la contratación agrícola, cuya ejecución, ciertamente, debía resolverse en la jurisdicción especial de la Agricultura, no obstante, en la actualidad, las reclamaciones económicas motivadas por el incumplimiento contractual, se encuentran debidamente delimitadas en la vía judicial.

La contratación económica agrícola entre los sujetos de la relación jurídica agraria se ventila en su fase de ejecución ante las Salas de lo Económico del Tribunal Provincial Popular correspondiente, ajustándose al procedimiento establecido para el extinguido Arbitraje Estatal en virtud de Instrucción emitida por el Tribunal Supremo Popular al efecto.

Los incumplimientos de los contratos económicos originan todo un proceder legal que requiere para su eficacia

del asesoramiento a tiempo de letrado pues la pérdida de los términos establecidos hace inoficiosa cualquier reclamación al respecto, lo que puede ocasionar perjuicios a las unidades de producción agropecuaria, que muchas veces se afectan en su rentabilidad por no alcanzar el resarcimiento que les corresponde.

Es importante tener en cuenta que en nuestro país existen alrededor de más de mil Unidades Básicas de Producción Cooperativa cañera, más de trescientas Cooperativas de Producción Agropecuaria y más de quinientas Cooperativas de Créditos y Servicios vinculadas a los ciento cincuenta y seis centrales azucareros del país que pertenecen al sistema de producción del Ministerio del Azúcar, lo que demuestra la importancia de la actividad contractual y la atención de las reclamaciones económicas que se originan por su incumplimiento. Así también en el Sector Cooperativo y Campesino vinculado al sistema empresarial de la Agricultura, se encuentran creadas más de mil Unidades Básicas de Producción Cooperativa, más de setecientas Cooperativas de Producción Agropecuaria y más de dos mil Cooperativas de Créditos y Servicios.

Es de destacar que solo nos hemos referido a las unidades de producción cooperativa, sin cuantificar las granjas estatales de nuevo tipo y otras creadas a los fines de la producción agropecuaria, las cuales generan infinidad de reclamaciones de conocimiento y resolución de la jurisdicción económica de nuestros Tribunales.

Es como queda expuesto, que se realiza la justicia agraria en Cuba, tanto en lo que respecta a la decisión de las reclamaciones de derecho y conflictos que se originan en relación al uso y explotación de la tierra y bienes agropecuarios establecido a cargo del Ministerio de la Agricultura como en cuanto a la solución de las reclamaciones económicas agrícolas por incumplimiento contractual que compete a la vía judicial.

CONCLUSIONES

Nuestro sistema de Derecho está necesitado de la creación de una Teoría General de Derecho Agrario que profile sus instituciones para encontrar el verdadero camino del estudio científico de esta materia.

Si partimos de la existencia de una jurisdicción especial agraria independiente del fuero común de acuerdo con nuestra Ley positiva, no cabe dudas, que la misma requiere de bases propias que hoy no tiene bien perfiladas para la solución de los conflictos y reclamaciones de derechos surgidas entre los sujetos de la actividad agropecuaria.

Se impone el reordenamiento en el plano conceptual y político de esta especialidad cuya autonomía combaten algunos juristas que la desconocen precisamente por su estrecha vinculación con otras ramas del Derecho y la ausencia de una teoría propia que con buena técnica la defina.

En América Latina se viene desarrollando un Sistema Procesal Agrario que confirma su autonomía y revaloriza sus conceptos. Nosotros venimos obligados a trabajar en la redefinición de conceptos, naturaleza, alcance y contenido del Derecho y el Proceso Agrario cubano, los que deberán siempre estar vinculados a nuestra realidad social, en tanto, su carácter especial viene informado por la actividad agropecuaria estrechamente unida a los intereses de la producción y la colectividad, de ahí, la necesidad urgente de un proceso adecuado que responda a las exigencias del derecho material.

Las mismas dudas que nos asaltan fueron comunes a los agraristas latinoamericanos y así lo expone en su obra Derecho Agrario comparado en América Latina, el profesor Ricardo Zeledón Zeledón de la Universidad de Costa Rica en la cual analiza la jurisdicción especial agraria de México, el Fuero privativo agrario de Perú y la jurisdicción especializada agraria venezolana.

Nuestro país eminentemente agrícola, requiere de abogados con conocimiento suficiente de la especialidad tratada

y para prepararlos debidamente y elevar el nivel de los graduados se impone trabajar en el perfeccionamiento del contenido teórico y doctrinal del pregrado y de la proyección sistemática y técnica de la superación de postgrado, además de publicitar y promover el estudio del Derecho Agrario mediante Conferencias, Talleres, Simposios, Encuentros y cualquier otra forma de participación profesional.

En este empeño han de intervenir no solo los organismos interesados, a saber: el Ministerio de la Agricultura, el Ministerio del Azúcar y la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños; sino también las Universidades, la Organización Nacional de Bufetes Colectivos, el Ministerio de Justicia, la Fiscalía General de la República y la Unión Nacional de Juristas de Cuba.

Se dan pasos en ese camino y un buen ejemplo es el Primer Encuentro Nacional de Derecho Agrario convocado por la Organización Nacional de Bufetes Colectivos y la Unión Nacional de Juristas de Cuba a celebrarse en la ciudad de Cienfuegos el próximo año.

El reordenamiento orgánico y procesal de la jurisdicción especial agraria que se propone debe lograr una real correspondencia entre el derecho material y el derecho adjetivo agrario cubano, hoy tratados en diversas leyes, resoluciones y reglamentos que perjudica ese objetivo.

La existencia de órganos de administración de justicia agraria que ofrezcan indudables garantías a los derechos de los productores agrícolas coadyuvará, sin lugar a dudas, a estimular el desarrollo gradual de la conciencia social del agro y consecuentemente de la producción agropecuaria.

Para la integración de estos órganos se debe siempre considerar la participación de un jurista que no sea desmerecedor del concepto público y que tenga conocimiento suficiente de la materia agraria.

Ha de someterse a la consideración de la Comisión Nacional Agraria de la República de Cuba y de las Universidades todos los trabajos realizados por nuestros juristas encaminados al perfeccionamiento y profundización del estudio del Derecho Agrario y de la actividad legislativa que se realiza respecto a la materia.

Debe coordinarse por los Ministerios de la Agricultura y del Azúcar con el Ministerio de Educación Superior y las Universidades del país los letrados que se necesitan para asesorar estos importantes sectores de la economía cubana.

Se necesita una Sección especializada para el ejercicio profesional del Derecho Agrario en cada provincia integrada por letrados de los Bufetes Colectivos, con el fin de brindar un servicio de asesoramiento legal y representación procesal de calidad a los distintos sujetos que intervienen en la producción agrícola.

Estos abogados deberán tener un sistema de pago que les estimule, debido a que las características del trabajo son diferentes a las habituales y los clientes requieren de un asesoramiento especializado en sus propias unidades, además de su representación procesal.

No es suficiente el contenido actual de la asignatura de Derecho Agrario que se imparte en las Universidades del país para formar a los juristas que se requieren para asesorar la actividad legal -hoy deficiente- en el Sector vinculado a la producción agropecuaria y azucarera que resulta uno de los eslabones más importantes de la economía cubana.

Resulta imprescindible la preparación y edición de un libro de texto para la asignatura de Derecho Agrario que se imparte en nuestras Universidades, considerando en su contenido, los principios teóricos sustantivos y procesales que lo informan vinculados a la realidad económica y social cubana.

BIBLIOGRAFIA

DERECHO AGRARIO. Leyes agrarias y agroalimentarias Internacionales, Comunitarias, Estatales y de Comunidades autónomas.

Autores: Alberto Ballarín Marcial y Manuel Ignacio Feliú Rey.

Editorial. Mc Graw Hill
Madrid 1998
1534 Pags.

Por fin aparece en España una recopilación de legislación agraria con sistemática propia y estudiada, con una ordenación científica de sus disposiciones y una clara apuesta por englobar el fenómeno agroalimentario y ambiental de modo definitivo dentro de la disciplina del Derecho Agrario o del Derecho Rural, en terminología de raigambre francesa. Difícil empeño sin duda el que se propusieron sus autores y del que, ya adelantamos a nuestro juicio han salido plenamente airosos.

Quizás hoy más que nunca estemos viviendo en la práctica lo utópico de la vieja aspiración romana del "unum ius" tras la creciente disgregación normativa en un triple ámbito, territorial, formal y material, y la vocación "superlegislativa" de los nuevos Estados, más pendientes de alcanzar con sus normas el más mínimo espacio susceptible de regulación, que de crear modelos jurídicos estables que permitan al individuo y a las instituciones el autocontrol de sus relaciones y la protección rigurosa de su autonomía y libertad.

No ha escapado la Agricultura a este fenómeno y más bien puede decirse que lo está sufriendo más que otros dado el peso importante de las normas Comunitarias en materia agraria y la proliferación, casi siempre mimética, de normas Autonómicas sobre cuestiones de las que ya existía regulación Comunitaria y Estatal. Ello no hace sino multiplicar y complicar el actual **maremagnum legislativo** sin que se traduzca en una facilidad en la aplicación de la norma o en un mayor acercamiento de la Administración al administrado. Pero el problema se agrava si alguna Comunidad Autónoma quiere ser original puesto que si se aparta del Reglamento Comunitario en que se inspira, al ser éste directamente aplicable en España crea un problema de confrontación de normas y de jerarquía legislativa de no poca envergadura obligando a desarrollar en su caso un previo trabajo comparativo entre las distintas disposiciones en cada momento vigentes.

Ciertamente, como bien señala Alberto Ballarín en la interesantísima Introducción del Libro, (y así la calificó por constituir todo un estudio riguroso y completo acerca de la naturaleza e historia del problema de la codificación agraria) el Derecho Agrario, como Derecho de la tierra, se adapta mejor a la realidad si se legisla por quienes lo viven de modo inmediato", como afirma Sanz Jarque. Sin embargo, en la práctica, muy pocas Comunidades están desarrollando una legislación original y

cuando lo hacen, como es el caso de Cataluña con su Ley de Alta Montaña, o Galicia con su Ley de Concentración Parcelaria y su Ley de Actuación Intensiva en las Parroquias Rurales es con carácter aislado y sin un auténtico Proyecto global de regulación de la Agricultura pese a que todas tienen transferidas las correspondientes Competencias.

Todas estas críticas no hacen sino aumentar la importancia de esta obra, Alberto Ballarín y Manuel Ignacio Feliú han acometido la difícil tarea con las ideas muy claras acerca de lo que hoy en día es el Derecho Agrario.

Por un lado la división en doce Apartados, distinguiendo dentro de cada uno la respectiva normativa Comunitaria, Estatal y Autonómica, facilita enormemente en una visión de conjunto de la respectiva legislación, y en el caso de la autonómica qué Comunidades tienen legislación sobre la materia de que se trate, si existe o no precedente Comunitario o Estatal. No es completa dicha división por cuanto, como se advierte al comienzo de la obra, está previsto un segundo Tomo con normas sobre Derecho Ambiental, Derecho Forestal (que a mi juicio debería incluirse dentro del anterior) Ordenación del Territorio, Caza y Pesca fluvial y Agroturismo. Sin embargo si se recogen, por vez primera en nuestro país, normas Internacionales Agrarias, como el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio (OCM) y la relación de los Convenios Internacionales del Reino de España con terceros Países entre otras disposiciones (Cap. XII). Pero con independencia de ello cumple la obra una doble finalidad desde el punto de vista del agrarista, que quizá pueda parecer más o menos encubierta para el jurista que no se detenga nada más que en el aspecto compilatorio. Por un lado y aunque estamos ante una obra eminentemente práctica no puede ocultarse la postura adoptada desde el punto de vista de la dogmática jurídica tal y como se deduce de la sistemática adoptada. Como dice Luigi Costato al hablar de la "movilidad" de los confines del Derecho Agrario Positivo, existen dentro de éste elementos "teleológicamente vinculados" sin contornos específicos y que enmarca el Derecho Agrario en un campo de actuación que abarca tanto el Derecho Privado como el Público. Pues bien, la obra que comentamos responde a ésta idea. Conocida es la postura de Ballarín en torno al criterio agrobiológico como marco operativo de la norma agraria y esta postura queda plasmada claramente en la sistemática seguida pues lejos de constituir un complejo de normas aisladas y autónomas, las normas agrobiológicas aparecen atravesando transversalmente numerosas disposiciones de carácter agrario.

Pero existe otra finalidad que los Profesores de Derecho Agrario agradecemos muy de veras y es el aspecto didáctico. El Sumario constituye por sí mismo todo un Programa de Derecho Agrario. Comienza con una relación de las Disposiciones Básicas y Generales (Cap. I) y a continuación se recogen las partes más significativas de la legislación agraria: Explotaciones y Empresa agraria (Cap. II), Trabajo y Seguridad Social (Cap. III), Contratos Agrarios, incluidos Arrendamientos Rústicos, (Cap. IV), Reforma y Desarrollo Agrario (Cap. V) Comercialización Agraria (Cap. VII) Financiación y Crédito Agrario, (Cap. IX) Cámaras Agrarias y Organizaciones Profesionales (Cap. X) y Administración Pública de la Agricultura (Cap. XI). Se añaden a ellos otros dos Capítulos que recogen materias de carácter conexo, bien por razones administrativas, como es el caso de la Pesca (Cap. VI) bien por razones de interés práctico como es el caso de la Protección del Consumidor (Cap. VIII). Puede seguir así el alumno con suma facilidad los estudios comparativos entre las diversas legislaciones Autonómicas con relación con la Estatal y Comunitaria y apreciar de paso el continuo entrecruzarse de normas de Derecho Público y Privado y la enorme riqueza del Derecho Agrario, que como dije ya en una ocasión al hablar de la influencia del Derecho Ambiental en el Derecho agrario, tiene de por sí tal fuerza aglutinadora, que sin pérdida de su carácter agrario sabe adaptar las normas de otras disciplinas que se proyectan sobre él, asimilándolas, "agrariándolas" y transformándolas en normas jurídicas de mayor riqueza y contenido. Por otro lado, que el docente pueda disponer en un sólo texto y actualizado toda la legislación agraria nos permite

eliminar como de un plumazo el farrago de Boletines de todo tipo con el que habitualmente se hacía indispensable preparar nuestras clases.

Vaya por tanto desde aquí nuestra felicitación y enhorabuena más sincera a los Autores. Se ha cumplido ya una vieja aspiración de los agraristas de nuestro país y no cabe duda que ha sido satisfecha plenamente. Sólo resta esperar que la Segunda Parte de la obra complete con el mismo acierto, el camino ya iniciado y dispongamos ¡por fin! de una recopilación prácticamente completa de las normas agrarias españolas.

Obras como ésta hacen renovar en los que nos dedicamos a ésta disciplina desde ya tantos años la ilusión por el estudio y el renovado esfuerzo por procurar su expansión en el ámbito jurídico tanto de nuestro país como fuera de él.

JUAN FCO. DELGADO DE MIGUEL
Notario

ROMERO VELASCO, MIGUEL, La fiscalidad sobre la propiedad rústica en las Haciendas Territoriales, Ed. Centro Asociado a la U.N.E.D. de Córdoba, 1998, 367 págs.

En esta obra Miguel Romero trata la fiscalidad sobre la propiedad rústica desde una perspectiva histórica; desde una perspectiva actual, estudiando minuciosamente la regulación jurídica vigente; y desde una perspectiva de futuro, proponiendo reformas.

Es una obra dirigida a varios sectores de la población: al estudioso del Derecho en general, y del Derecho fiscal y Derecho agrario en particular; a las personas relacionadas con la política; a las relacionadas con el sector agrícola; así como a los funcionarios, ya sea a nivel local, autonómico o nacional.

Respecto al contenido, el libro se estructura en cuatro capítulos.

CAPÍTULO I. CONCEPTOS E IMPORTANCIA ECONÓMICA DE LA TIERRA. Está dividido en tres apartados que tratan:

A) Del concepto de propiedad, centrándose en la propiedad de la tierra, destacando la importancia económica de la tierra. Sobre ésta recaen en nuestro actual sistema fiscal una serie de impuestos que se clasifican en: a) Impuestos sobre la tierra en su aspecto dinámico (impuestos sobre Sucesiones y Donaciones y el impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales); b) Impuestos sobre la tierra en su aspecto estático (el impuesto sobre el Patrimonio y el impuesto sobre Bienes inmuebles).

B) De la justificación de un impuesto sobre la propiedad de la tierra, sus características generales, las ventajas y los inconvenientes, su clasificación, así como una referencia a otros países: Francia, Inglaterra, Italia, Alemania y Estados Unidos.

C) De la historia de la imposición sobre la tierra desde dos aspectos: el filosófico-jurídico, estudiando las corrientes colectivistas y las individualistas; y el económico-fiscal, con la doctrina de los Fisiócratas: Quesnay, Smith y Ricardo; el socialismo agrario y las orientaciones actuales.

Además, trata la historia de la imposición sobre la tierra estudiando la misma por etapas. La primera etapa comprende desde su constitución en Grecia y Roma hasta 1845, pasando por la Hacienda de los visigodos, la de los árabes, el feudalismo, la Hacienda de los Austrias y la de los Borbones. La segunda etapa comprende desde la Reforma de Mon Santillán de 1845 hasta la Ley 44/78 del IRPF, de 8 de septiembre que transforma a la contribución territorial rústica y pecuaria en tributo local, destacando en este periodo de tiempo la Ley de 16 de diciembre

de 1940, la de 26 de diciembre de 1957 y la Ley de Reforma del Sistema Tributario de 1964. Incluyendo en cada una de estas etapas una serie de cuadros comparativos.

CAPÍTULO II. LA IMPOSICIÓN SOBRE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA EN ESPAÑA. Este capítulo está dividido en dos apartados:

A) En el primero estudia la Hacienda Local en el marco de la Constitución de 1978, incluyendo una serie de cuadros comparativos de los recursos económicos de la Hacienda Local anteriores y posteriores a 1978, año en el que también se publica la ley 44/78 del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

También analiza el nuevo modelo de financiación, nacido por la Ley 39/88 de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, basado en los principios constitucionales de autonomía (las Corporaciones Locales tienen capacidad para gobernar sus respectivas haciendas) y suficiencia (se arbitra en favor de las Corporaciones Locales dos vías independientes de financiación como son los tributos propios y la participación en los tributos del Estado). Para conseguir estos principios la propia Ley crea un nuevo impuesto: el Impuesto de Bienes Inmuebles de naturaleza urbana y rústica.

El autor sólo se centra en los inmuebles de naturaleza rústica, estudiando la naturaleza, caracteres, el hecho imponible, la base imponible y el aspecto económico del IBI rústico. Se incluyen cuadros comparativos del IBI rústico con otros recursos de las Haciendas Locales, así como un análisis del mismo en estas Haciendas en las distintas Comunidades Autónomas de Derecho común (son todas menos Navarra y País Vasco).

B) En el segundo apartado trata el aspecto incentivista o con fines de ordenación que han tenido los impuestos sobre la propiedad de la tierra, analizando la Ley de Reforma Agraria de 1984, de Andalucía, la Ley de Dehesas de 1986, de Extremadura y la Ley de Regadíos Infrutilizados de 1987, de Asturias, como únicas leyes autonómicas, y la ley 19/95 de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, como ley estatal.

CAPÍTULO III. HACIENDAS TERRITORIALES Y VALORACIÓN DE LA BASE IMPONIBLE EN LA TRIBUTACIÓN DE LOS BIENES RÚSTICOS.

El capítulo está dividido en cuatro apartados:

A) En el primer capítulo estudia el Catastro de Rústica: su historia, su concepto y los sistemas catastrales: fiscal, parcelario y relacionado con el Registro de la Propiedad.

B) En el segundo analiza la base imponible en el IBI de naturaleza rústica: el valor catastral, la cuota y los tipos de gravamen.

C) El tercero trata sobre los problemas de valoración de los bienes inmuebles rústicos: métodos de valoración, factores que intervienen en la valoración; y el problema de los exentos del impuesto.

D) Y en el cuarto trata de la polémica competencial sobre la autonomía tributaria, en la posibilidad de un impuesto autonómico sobre bienes inmuebles, y analiza la base imponible de los bienes rústicos en cada Comunidad Autónoma.

Por último, el **CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES: PROPUESTAS DE REFORMA**, se refiere a las funciones del Catastro en el futuro; sobre la necesidad de una Ley de Valoraciones y a la posibilidad de establecer un modelo de tributación autonómica con fines de ordenación.

Por todo ello, felicitamos al Dr. Miguel Romero Velasco por la claridad y brillantez con que trata el tema, y por el esfuerzo recopilatorio de los datos reflejados en los cuadros comparativos, representando, así, una valiosa aportación a la Ciencia del Derecho.

FRANCISCO MILLAN SALAS
Profesor Derecho Civil.
Universidad Complutense

CAZORLA GONZÁLEZ, MARÍA JOSÉ, El Derecho sucesorio agrario español, Ed. Ilustre Colegio Notarial de Granada, 1998, 333 págs.

Con esta obra su autora, perteneciente a la Universidad de Almería, nos pone de manifiesto el interés que el área de Derecho civil de la Universidad de Almería tiene por tratar la materia agraria en su aspecto jurídico, pues como dice Ramón Herrera Campos en el prólogo es la despensa agrícola de Europa.

El libro tiene como punto central la posibilidad de transmitir *mortis causa* una explotación agrícola en su integridad, con arreglo a la regulación jurídica existente en España. En base a este tema, el libro se estructura en tres partes:

PARTE I. LAS TRANSMISIONES MORTIS CAUSA DE LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS EN EL DERECHO COMÚN. Esta primera parte está dividida en seis capítulos que tratan de las siguientes materias:

1. Define qué se entiende por patrimonio, explotación y empresa agraria; y destaca los elementos que intervienen en la transmisión *mortis causa* de una unidad agraria.

2. Analiza las capitulaciones matrimoniales, las donaciones por razón del matrimonio y el usufructo viual como figuras de carácter familiar que permiten la transmisión de la unidad agraria.

3. La transmisión *mortis causa* en los contratos de arrendamientos rústicos.

4. Las diferentes formas sucesorias a través de las cuales se adjudica una explotación agraria: la sucesión testamentaria: testamento mancomunado y testamento por comisario; la transmisión mediante legado y mejora; la transmisión *mortis causa* de la explotación a una comunidad hereditaria; y los derechos de adquisición preferente: retracto de comuneros, retracto de coherederos y retracto de colindantes.

5. Con especial atención analiza la partición de la herencia hecha por el testador al amparo del artículo 1056 del Código civil, destacando en él los elementos personales, reales y formales, los efectos de tal partición respecto al adjudicatario de la explotación agrícola, el pago en metálico de las legítimas a los legitimarios, y las cuestiones que plantea el artículo 1056 en relación con los artículos 840 a 844 del C.c.

6. Al final de esta primera parte analiza el Derecho comparado en esta materia, especialmente el Derecho alemán, el francés, el italiano, el suizo, el austriaco y el portugués.

PARTE II. EL DERECHO DE SUCESIONES EN LA LEGISLACIÓN AGRARIA ESPECÍFICA. En esta parte analiza las siguientes leyes, en cuanto se refieren a la transmisión *mortis causa* de la explotación agraria:

1. Ley de Patrimonios Familiares de 15 de julio de 1952.

2. La Ley de Explotaciones Familiares Mínimas de 14 de abril de 1962.

3. La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de enero de 1973.

4. La Ley 49/81, de 20 de diciembre, sobre el Estatuto de la Explotación Familiar y Agricultores Jóvenes.

5. La Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias, de 5 de julio de 1995.

PARTE III. EL DERECHO SUCESORIO AGRARIO EN LAS LEGISLACIONES CIVILES FORALES. Está dividido en seis capítulos, estudiando en cada uno de ellos las Compilaciones forales sobre el tema que aborda en la obra:

1. Aragón. Analiza los pactos sucesorios, el testamento mancomunado, el usufructo viual, el consorcio foral, etc.

2. País Vasco. Destaca el principio de troncalidad y el testamento por comisario y el testamento mancomunado en Vizcaya; y la libertad de testar en Álava.

3. Navarra. Trata sobre el régimen jurídico de las transmisiones sucesorias agrarias navarras y de los pactos sucesorios.

4. Galicia. Se refiere a los pactos sucesorios, a la mejora de labrar y poseer, el apartamento, etc.

5. Cataluña. Estudia los heredamientos, las donaciones

mortis causa y otras instituciones.

6. Islas Baleares. Trata de la cuarta falcidia y el codicilo en Mallorca; de la sociedad rural en Menorca; y de los pactos sucesorios, la donación universal y del usufructo universal capitular en Ibiza y Formentera.

Felicitamos a su autora por el acierto en la publicación de esta obra, ya que aborda un tema preocupante en la agricultura española.

FRANCISCO MILLAN SALAS
Profesor Derecho Civil
Universidad Complutense

ANUNCIOS

XX CONGRESO DEL COMITÉ EUROPEO DE DERECHO RURAL Amsterdam 21-24 de septiembre de 1999

La entidad organizadora es la Asociación holandesa de Derecho agrario, integrada en el C.E.D.R.

Los temas serán:

- “La Agenda 2000. Aspectos jurídicos de la reforma de la PAC”, por el profesor Blumann, quizá el más destacado jurista europeo en el ámbito del Derecho comunitario.
- “El Desarrollo rural”, por el profesor Rodger, de Gran Bretaña, muy conocido en el ámbito del C.E.D.R. por su especialización en esta materia.
- “La adhesión de nuevos miembros”, por Wim Timmermans, de Leyden, Holanda.

Para participar en este Congreso que promete ser de lo más interesante, pueden Vds. dirigirse a nuestra Asociación, en Ayala 20 (28001 MADRID).

VIII Congreso de Derecho Agrario, organizado por nuestra Asociación y diversas entidades de la ciudad de Cuenca, para honrar la memoria de Don Fermín Caballero, la gran personalidad concense del siglo XIX que a los agraristas nos interesa sobremanera por su famosa memoria de población, antecedente de la concentración parcelaria y también el discurso de ingreso en la Academia de la Historia que versó sobre las relaciones que Felipe II ordenó hacer sobre los pueblos de España, verdadero tesoro para conocer el mundo rural de la época.

El Congreso del que ofreceremos un programa detallado en el próximo número de la revista tendrá una ponencia sobre “El pensamiento agrarista español de los siglos XIX y XX” dedicado a la exaltación de esa figura; otra ponencia sobre “Propiedad forestal”, dada la importancia que esta materia reviste en la provincia de Cuenca; otra sobre Derecho agroalimentario aplicable a la vid y al vino, pues no podemos olvidar que nos encontramos en la Mancha y finalmente otra sobre “Instrumentos jurídicos para la promoción del mundo rural”, pues éste es un tema muy de actualidad.

Ha sido designado coordinador de este Congreso nuestro socio Don Francisco Martín Gallardo cuyo dinamismo y preparación garantizan desde ahora la buena organización que tendrá ese encuentro de agraristas.

El Congreso se celebrará a finales de septiembre o primeros días de octubre en la ciudad de Cuenca.

Congreso internacional “**REGULACION DE LA PRODUCCION ANIMAL EN EUROPA**”. Los días 9-12 de mayo de 1999 en Kurhaus Wiesbaden, Alemania, siendo la dirección para registrarse:

KTBL

Martin Kunisch

Bartningstrasse 49

D-64289 Darmstadt

Fax: + 49 6151 7001 123

El idioma del Congreso será el inglés. Es preciso que llegue la solicitud de registro antes del 15 de marzo de 1999

FUNDADORES

Antonio Agúndez Fernández, Magistrado del Tribunal Supremo, Vocal de la J.D.A.E.D.A. Eusebio Albareda Jove, Presidente de Lactanimal. José Luis Aljibez Cortés, Abogado. Carlos Alonso García, Abogado, Letrado del I.R.Y.D.A. José Luis Álvarez Álvarez, Notario. Federico Álvarez Vega, Dr. Ingeniero Agrónomo. Rafael Álvarez Vigaray, Catedrático de Derecho civil. Luis Amat Escandell, Catedrático de Derecho agrario y Sociología. Manuel Amorós Guardiola, Catedrático de Derecho civil, Registrador de la Propiedad. José Ramón Antón Riesgo, Notario. Eulogio Astudillo Díez, Abogado. Alberto Ballarín Marcial, Notario, Presidente de la Asociación española de Derecho Agrario. Ignacio Ballarín Iribarren, Biólogo del ICONA. José Javier Ballarín Iribarren, Letrado de las Cortes. Carlos Barros Santos, Profesor de Investigación del C.S.I.C. Vocal de la Asociación europea para el Derecho alimentario. Emilio Bonelli García Morente, Letrado Superior del Estado. Elfrén Borrero Daeruz, Catedrático de Política Social y Derecho del Trabajo de la Universidad Complutense de Madrid. José María Caballero González, Doctor en Derecho. Vicente Canque Martínez, Dr. Ingeniero Agrónomo. Francisco Carpio Matcos, Notario. José María Castán Vázquez, Profesor de Derecho Civil. Académico de la R.A.L.J. José Manuel Cid Díaz, Veterinario, Profesor de Nutrición y Alimentación. José Antonio Cobacho Gómez, Profesor titular de Derecho civil. Francisco Corral Dueñas, Registrador de la Propiedad. Vocal de la J.D.A.E.D.A. Francisco Cuenca Anaya, Notario. José María de la Cuesta Sáez, Profesor titular de Derecho civil. José María Chico de Guzmán, Registrador de la Propiedad. Juan Francisco Delgado de Miguel, Notario. Rafael Dendariena, Vocal de la Asociación europea para el Derecho alimentario. José Antonio Escartín Ipiens, Notario. Diego Espín Cánovas, Catedrático de Derecho civil. Magistrado del Tribunal Supremo. José María Espuny Moyano, Industrial. Francisco Fernández Payán de Tejada, Economista. Francisco Javier Fernández Costales, Profesor titular de Derecho civil. Miguel Luis Galián Aledo, Abogado. Gabriel García Cantero, Catedrático de Derecho civil. Fernando Garrido Falla, Catedrático de Derecho administrativo. Vocal de la J.D.A.E.D.A. Marcelino Gavilán Estelal, Abogado, Vocal de la J.D.A.E.D.A. José María Gil-Robles y Gil-Delgado, Letrado de las Cortes. Tomás Giménez Lorente, Abogado. Manuel Gitrama González, Catedrático de Derecho civil. Francisco Gómez Gómez-Jordana, Letrado Superior del Estado. Luis María González-Vaqué, Vicepresidente de la Asociación europea para el Derecho alimentario. Salvador Grau Fernández, Abogado. Vocal de la J.D.A.E.D.A. Fernando Hernández Gil, Magistrado del Tribunal Supremo. Vocal de la J.D.A.E.D.A. Francisco J. Herrero Velarde, Economista. Jorge Jordana Buticaz, Vocal de la Asociación europea para el Derecho alimentario. Félix José López, Notario. José Luis Lacruz Berdejo, Catedrático de Derecho civil. Jaime Lamo de Espinosa, Catedrático de Comercialización y Divulgación agraria. Joaquín Lanzas Galvache, Registrador de la Propiedad. José Luis Laso Martínez, Registrador de la Propiedad. Alejo Leal García, Registrador de la Propiedad, Vocal de la J.D.A.E.D.A. Rafael Leña Fernández, Notario. Jesús Lobato de Blas, Catedrático de Derecho de Empresariales. Fermín S. León Díaz del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Arturo López-Francos Bustamante, Notario. Jesús López Medel, Registrador de la Propiedad. Vocal de la J.D.A.E.

D.A. Francisco Lucas Fernández, Notario. Agustín Luna Serrano, Catedrático de Derecho Civil, Presidente de la Asociación catalana de Derecho agrario. María de los Desamparados Llompert, Doctor en Derecho. Víctor Magariños Blanco, Notario. Joaquín Madruga Mendez, Profesor titular de Derecho civil. Carlos J. Maluquer de Motes Bernet, Profesor titular de Derecho civil. Rubén de Marino y Dorrego, Profesor titular de Derecho civil, Magistrado. José Martín Blanco, Profesor titular de Derecho civil. Luis A. Martín-Ballester Hernández, Profesor titular de Derecho civil. María Reyes Martín Santamaría, del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Francisco Maroto Ruiz, Notario. Manuel Martín Arnáiz, Dr. Ingeniero Agrónomo. José Millán García-Patiño, Notario. José Luis Martínez López-Muñiz, Profesor titular de Derecho administrativo. Sebastián Martín-Retortillo Baquer, Catedrático de Derecho administrativo, Vocal de la J.D.A.E.D.A. A. Mohino Sánchez, Secretario de la Asociación europea para el Derecho alimentario. Florencio Montalvo Medrano, Abogado. José María Montolio Hernández, Abogado. Enrique Moreno de Acevedo, Letrado del I.R.Y.D.A. José Luis de los Mozos y de los Mozos, Catedrático de Derecho civil, Vocal de la J.D.A.E.D.A. José Luis Múnquiz Vicente-Arche, Abogado. Angel Olavarria Téllez, Notario. Rafael Pérez González, Industrial. José Luis Perona Larraz, Presidente de la Asociación europea para el Derecho alimentario. Julián Peinado Ruano, Notario. Félix Pastor Ridruejo, Notario. María Teresa Puente Muñoz, Profesor titular de Derecho civil. Antonio Román García, Profesor titular de Derecho civil. Francisco Rosales de Salamanca, Notario. José Ramón Rubio Roflignac, Letrado del I.R.Y.D.A. Pedro Rubio Tardío, Abogado. María del Carmen Sanz Escorihuela, Abogado. María José Sanz Escorihuela, Abogado. Juan José Sanz Jarque, Catedrático de Derecho agrario y sociología. Vicepresidente de la A.E.D.A. Francisco Sapena Grau, Abogado. Juan José Segarra Llido, Dr. Ingeniero Agrónomo. Francisco Sierra Molina, Abogado. Antonio Soldevilla y Villar, Profesor de Derecho agrario. Abogado. Josefa Soler Perola, Abogado. Eduardo Serrano Alonso, Catedrático de Derecho civil. Ignacio Serrano García, Catedrático de Derecho civil. Ignacio Serrano y Serrano, Catedrático de Derecho civil. José Soto García-Camacho, Notario. José Daniel Téllez Peralta, Letrado del I.R.Y.D.A. José Manuel de Torres Puente, Notario. Marcelino Toubes Herrero, del Cuerpo Superior de Administradores civiles del Estado. Fernando C. de Valdivia González, Profesor A. de Derecho civil. Juan Vallet de Goytisolo, Notario. Académico de la R.A.L.J. Carlos Vattier Fuenzalida, Profesor Titular de Derecho civil. Jesús María Vázquez Cantero, Abogado. Valeriano Vega Valín, Industrial. María Dolores Verguez Fernández, Abogado. Segundo Velasco Fernández, Profesor titular de Derecho civil.

Gimeno Hermanos, SAI 3682 Ltd (agraria). Aceites y Proteínas S.A., Aceites Vegetales, S.A., Alcoholicas Reunidas, S.A., Asociación Nacional de Fabricantes de Cerveza. Asociación Nacional de Refinadores de Aceites. Compañía Coca-Cola, S.A. Compañía Castellana de Bebidas Gaseosas, S.A. Compañía Hispano-Suiza de F.E.V.Y.B.A. F.Y.A.B. Hispano Química, S.A. MOSA, Helados y Congelados, S.A. Jesús Ramírez, S.A. KOIPE, S.A. La Bella Easo, Lacasa, S.A. Norel, S.A. Vinumar, S.A. ASOCARNE. Cote D'Or España, S.A.