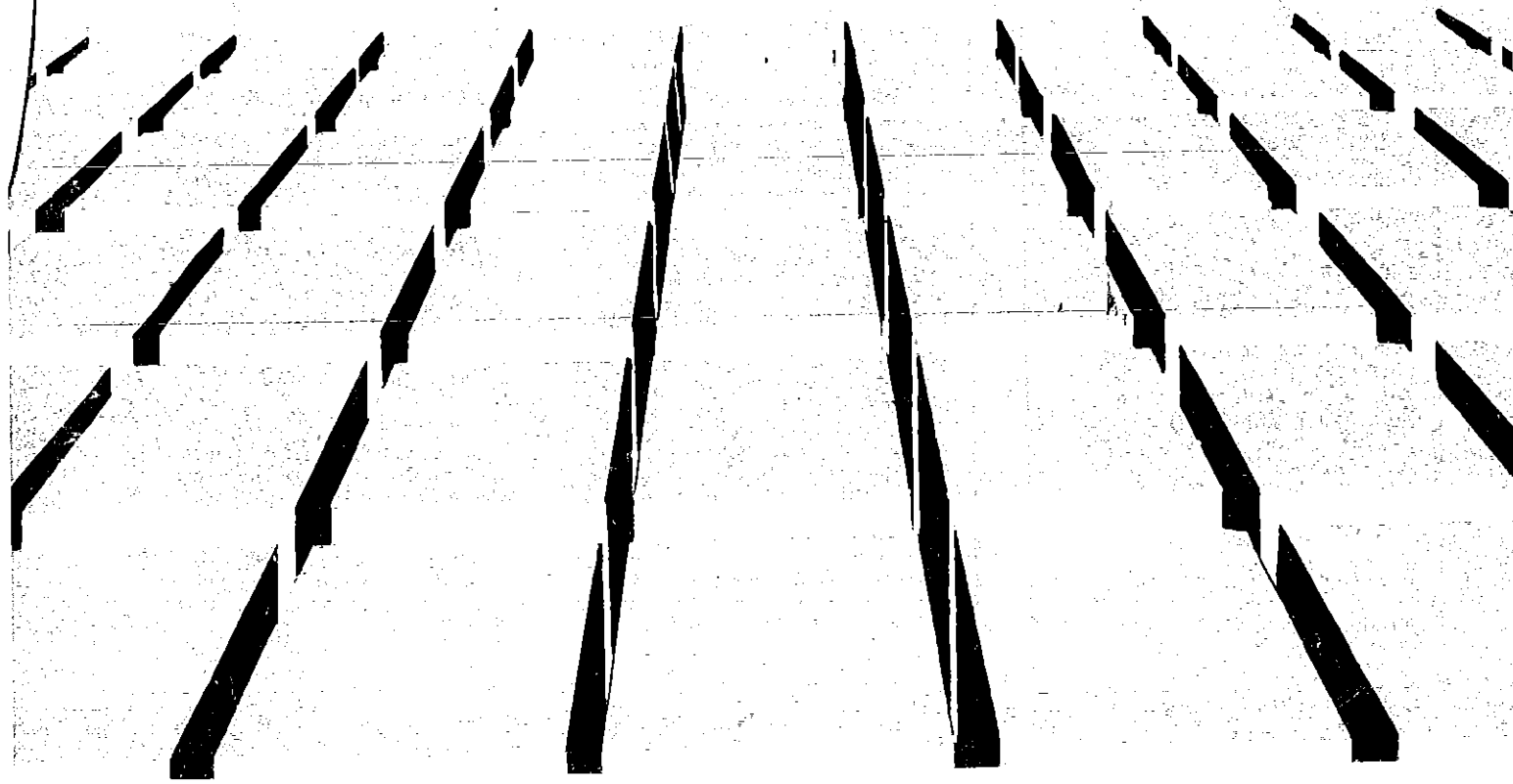


DERECHO AGRARIO Y ALIMENTARIO

Año I

Nº 1 - Julio-Septiembre 1985



REVISTA DE DERECHO AGRARIO Y ALIMENTARIO

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 I - Nº 1
Julio-Septiembre 1985

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 Agúndez Fernández, *Magistrado del Tribunal Supremo*. Don Carlos Barros Santos, *Profesor de Investigación del C.S.I.C.*; D. Francisco Corral Dueñas, *Registrador de la Propiedad*; D. Francisco Cuenca Anaya, *Notario*; D. Fernando Garrido Falla, *Catedrático de Derecho administrativo de la Universidad Complutense*; D. Marcelino Gavilán Estelat, *Abogado*; D. Salvador Grau Fernández, *Abogado*; D. Fernando Hernández Gil, *Magistrado del Tribunal Supremo*; D. Jaime Lamo de Espinosa, *Catedrático de Comercialización y Divulgación agraria de la Universidad Politécnica de Madrid*; D. Alejo Leal García, *Registrador de la Propiedad*; D. Jesús López Medel, *Registrador de la Propiedad*; D. Agustín Luna Serrano, *Catedrático de Derecho civil de la Universidad de Barcelona (Pedralbes)*; D. Carlos J. Maluquer de Motes Bernet, *Profesor titular de Derecho civil de la Universidad de Barcelona (Pedralbes)*; D. Sebastián Martín-Retortillo, *Catedrático de Derecho administrativo de la Universidad Complutense*; D. Alejandro Nieto García, *Catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Alcalá de Henares*; D. Ángel Rojo y Fernández-Río, *Catedrático de Derecho mercantil de la Universidad Autónoma de Madrid*; D. Marcelino Toubes Herrero, *de Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado*; D. Carlos Vázquez Cantero, *Abogado*. Secretario: D. José María de la Cuesta Sáez, *Profesor titular de Derecho civil de la Universidad de Valladolid*.

DIRECTOR: José Luis de los Mozos, *Catedrático de Derecho civil de la Universidad de Valladolid*.

1985, Revista de Derecho agrario y Alimentario

Edita: EDIASA
Ayala, 20
28006 MADRID

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

Administración:
Duque de Medinaceli, 6 y 8
28014 MADRID

Suscripción anual: 3.000 ptas.

Imprime: Gráficas Andrés Martín, S. A.
Paraiso, B. Valladolid

Depósito Legal: VA. 509-1985

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

SUMARIO

Dedicatoria

Editorial

ESTUDIOS

- A. BALLARIN MARCIAL, *Derecho agrario, Derecho alimentario, Derecho agroalimentario*. 7
J. MARTINEZ DE MARIGORTA ANDREU, *Legislación agraria autonómica: Fundamento constitucional y distribución de competencias*. 14
G. DIAZ PINTOS, *La liberalización del comercio del trigo y la nueva reglamentación de los cereales*. 26

DOCUMENTACION

- F. CORRAL DUEÑAS, *Normas agrarias autonómicas: Transferencia de competencias y disposiciones de las Comunidades Autónomas*. 37

ACTUALIDAD JURIDICA AGRARIA

- CEE: *El libro verde subraya especialmente el papel social de la agricultura* (J. M. DE LA CUESTA). 40
Nacional: *El impuesto general sobre el valor añadido y su régimen especial en la agricultura* (A. AGUNDEZ FERNANDEZ). 42
Regional: *La cooperativa como instrumento para la reforma agraria en la legislación andaluza* (F. CUENCA ANAYA). 45
Iberoamérica: *Una tentativa de consolidación de la legislación agraria en Brasil* (F. HENRIQUE VIEGAS DE LIMA). 50
Mundial: *Los recursos fitogenéticos como patrimonio común de la humanidad: Implicaciones jurídicas de dicha consideración* (I. SEGURA RODA). 55

LEGISLACION

- (a cargo de J. M. DE LA CUESTA)
CEE: *Nuevo Reglamento comunitario sobre los Planes de mejoras materiales. Jóvenes agricultores. Zonas desfavorecidas. Medidas forestales y Formación profesional*. 59
Nacional: *Regulación de Campaña*: Real Decreto 362/1985 de 6 de marzo, por el que se regula la carne de vacuno 1985-1986. 66
Real Decreto 363/1985, de 6 de marzo, de normas complementarias de regulación de la campaña remolachera-azucarera 1985-1986. 66
Real Decreto 367/1985, de 6 de marzo, por el que se regula la campaña de comercialización de cereales 1985-1986. 67
Modernización de explotaciones familiares agrarias: Real Decreto 419/1985, de 6 de marzo, por el que se desarrolla la modernización de las explotaciones familiares agrarias y otros aspectos de la Ley 49/1981, de 24 de diciembre. 69
Orden de 12 de abril de 1985, por la que se establecen normas complementarias a las del Real Decreto 419/1985, de 6 de marzo, sobre modernización de las explotaciones familiares agrarias. 72

- Regional: Ley 1/1985, de 14 de enero, de *Regulación del funcionamiento de las Secciones de Crédito de las Cooperativas de Cataluña* (referencia). 73
Ley 2/1985, de 2 de mayo, de *Sociedades Cooperativas Andaluza* (referencia y transcripción de particulares). 73

JURISPRUDENCIA

(Selección a cargo de J. M. DE LA CUESTA)

CIVIL

- Compraventa de productos agrícolas* (Sentencia de 13 de julio de 1984). 77
Arrendamiento rústico. Calidad de cultivador personal (Sentencia de 12 de noviembre de 1985). 77
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
Impuesto general sobre transmisiones patrimoniales. Aplicabilidad de la exención a los Grupos de Colonización y Sociedades Agrarias de Transformación (Sentencia de 14 de mayo de 1984). 78
Decreto de declaración de comarca reforma agraria (Andalucía) (Sentencia de 25 de marzo de 1985). 79
Arbitrio de plusvalía (Sentencia de 20 de febrero de 1984). 80

BIBLIOGRAFIA.

- 82
A. AGUNDEZ FERNANDEZ, *Estudios de Derecho agrario* (por J. J. SANZ JARQUE); B. CLAVERO, *Autonomía regional y reforma agraria* (por F. CORRAL DUEÑAS); E. CAPIZZANO, *I miglioramenti agrari nella teoria dell'impresa e dell'azienda* (Qualificazione e disciplina) (por C. VATTIER FUENZALIDA); J. M. MANGAS NAVAS, *La propiedad de la tierra en España: Los patrimonios públicos* (herencia contemporánea de un reformismo inconcluso) (por F. CORRAL DUEÑAS); J. SCHAPIRA, G. LE TALLEC, J. B. BLAISE, *Droit européen des affaires* (por J. L. DE LOS MOZOS); A. LUNA SERRANO-C. J. MALUQUER DE MOTES BERNET, *Legislación agraria* (Biblioteca de Textos Legales) (por J. L. DE LOS MOZOS); *Raccolta sistematica degli usi agrari* (dirigida por E. BASSANELLI y A. CARROZZA), 2 vols. (por J. L. DE LOS MOZOS); R. VITOLO, *Atti emulativi e solidarietà nei rapporti agrari* (por J. L. DE LOS MOZOS); *Evaluación de ciertos aditivos alimentarios y contaminantes de los alimentos* (27º Informe del Comité mixto FAO/OMS de expertos en aditivos alimentarios) (por C. BARROS).

NOTICIAS Y ANUNCIOS.

- 83
La Jurisdicción agraria (II Symposium del Comité europeo de Derecho rural), por J. J. SANZ JARQUE. *Métodos y contenidos del Derecho agrario moderno* (Confrontación de experiencias). Reunión internacional de estudio celebrada en Pisa los días 7 y 8 de junio, por J. L. DE LOS MOZOS.
XII Congreso y Coloquios europeos de Derecho agrario del Comité europeo de Derecho rural (C.E.D.R.)

La Revista dedica su primer número a honrar la memoria de Emilio Lamo de Espinosa, recientemente fallecido, Presidente, durante más de veinte años, de la Asociación Española de Derecho Agrario.

La Redacción

El Derecho agrario en España adolece de una mínima institucionalización, no importa que bastantes juristas durante toda una generación se ocupen del tema, incluso tratando de estar al día con los problemas teóricos y de las necesidades prácticas, como lo muestra la bibliografía producida durante los últimos treinta años, ni tampoco el testimonio de las Cátedras de Derecho agrario y Sociología de las Escuelas Superiores de Ingenieros Agrónomos, ni la reiterada presencia de temas agraristas en los Cursos Monográficos del Doctorado de las Facultades de Derecho, o el conjunto —cada vez más importante— de Tesis Doctorales sobre la materia, pues, todo ello, demuestra precisamente lo contrario.

El esfuerzo de algunos organismos oficiales, o el de la Asociación Española de Derecho agrario que este año ha coronado su XX Curso de Derecho agrario, sin interrupción, tampoco son suficientes. Por ello, es hora de empezar a hacer otras cosas. Probablemente, la más importante sea llevar el Derecho agrario a la Universidad, creando al efecto Institutos y Cátedras. Sin duda alguna que el Instituto es la fórmula ideal, dada la naturaleza interdisciplinaria del Derecho agrario en el segundo ciclo, o en su equivalente, pues, sin enseñanza, es muy difícil implantar una «nueva» disciplina. Pero, entre tanto y, a la vez, esta *Revista*, cuyo primer número sale ahora a la luz, trata de llenar otro vacío importante.

Desde ella, mientras Dios fuere servido, esperando lo sea durante largos años, de una u otra manera, vamos a recordar y a hacer presente, día a día, la necesidad de la institucionalización del Derecho agrario, procurando contribuir a ello, en la medida de nuestras posibilidades, puesto que una revista científica, como pretende ser la que ahora inicia su andadura, es un foro de documentación y de información y un constante intercambio de saberes en fluida comunicación. Lo que en el mundo del Derecho todavía tiene mucha más importancia, dada su estructura «dialógica», como arte del entender y del convencer en el perpetuo diálogo de la vida humana en sociedad.

Por tanto, esta *Revista* pretende ser un lugar de confluencia de todos los juristas españoles interesados por el Derecho agrario, una manera de unirnos y

de comunicarnos, con la finalidad de prestar un servicio, por modesto que sea, a la ciencia jurídica española y a nuestra agricultura. No se establecen, por ello, límites ni fronteras. La *Revista* está abierta a todos los que tengan algo que decir dentro del campo de nuestra disciplina, pues, detrás no hay más que un grupo de estudiosos interesados por el Derecho agrario.

No sería correcto, sin embargo, que en este momento no tuviéramos un recuerdo para la extinta *Revista de Derecho agrario*, de corta duración, que hace más de veinte años dio a la luz varios números, bajo los auspicios de la Asociación Aragonesa de Derecho Agrario, con una orientación de la que nuestra *Revista* significaría una actualización, en sentido alemán («eine Aktualisierung»), de una tradición común. Por lo mismo, desde estas líneas, no quiero dejar de enviar un saludo cordial a la *Revista de Estudios Agro-Sociales* que durante su ya larga singladura ha publicado numerosos estudios de Derecho agrario y, otro tanto, merece la revista *Agricultura y Sociedad*, más reciente, o las revistas jurídicas especializadas que han acogido durante años, y es de esperar lo sigan haciendo, la mayor parte de las aportaciones científicas en nuestro campo.

Por lo demás, la *Revista de Derecho agrario y Alimentario*, es el resultado de una confluencia, como expresa su contraportada, confluencia que define las nuevas fronteras de la disciplina del Derecho agrario, tal y como hoy la conciben los países de Europa occidental, según nos enseña el Derecho comparado. En este sentido hay que decir que, durante los últimos cincuenta años, desde que apareciera modernamente la disciplina, ésta ha ido recorriendo un interesante camino hacia esa nueva frontera. Al principio, en sus comienzos, el Derecho agrario, recogiendo la tradición del «*ius georgicum*», aparecía como un ordenamiento vinculado a la tierra, auspiciado por ese «*tertium genus*», el Derecho social, en la tradicional dicotomía del ordenamiento jurídico, entre Derecho público y Derecho privado, inmediatamente, ya en la época de entre guerras, se percibió su vinculación a la producción, a la empresa o a la explotación —al «*fundus*», según la sugerente terminología del maestro Giangastone Bolla— como ya atisbaba, aunque de

forma incompleta, el *Codice civile italiano*. Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, el protagonismo de la empresa pasa al empresario, el «*tertium genus*» ya no es el Derecho social sino el Derecho económico, de modo que, en el centro del sistema se sitúa la «actividad agraria», como con un gran sentido definitorio estableció hace algunos años el Profesor Antonio Carrozza, no excluyendo que esta actividad agraria, de día en día, se hallaba cada vez más inclinada a integrar, aunque no sin reparos, dentro de su seno, el proceso de comercialización de los productos agrarios, sin dejar de reconocer que las exigencias de dicho proceso marcan la pauta de toda esa actividad, necesariamente. No es otro el «*status quaestionis*» de nuestra disciplina que, en la actualidad, se desplaza del viejo Derecho agrario al nuevo Derecho alimentario, lo que la puesta en práctica de las Comunidades Europeas ha confirmado plenamente. Esto da una imagen totalmente distinta del empresario agrícola, ahora constreñido, por el proceso de producción y por el proceso de distribución o de comercialización, lo que se traduce fielmente en la construcción del nuevo Derecho agrario, de forma que en el antiguo ordenamiento de la tierra y de la producción se ve ahora remodelado por un ordenamiento que es superior y preeminente, como instrumento del proceso de distribución y de comercialización: el Derecho comunitario.

Bien es cierto que, con independencia del Mercado Común, esto es valedero para cualquier manifestación de aquel fenómeno que acredita la remodelación del Derecho agrario por el Derecho económico y así lo es, en realidad desde que se alcanzan unas cotas mínimas de industrialización, de lo que en España se adquiere plena conciencia por los agraristas a partir del famoso Informe del Banco Mundial sobre la Economía española de 1962, si mal no recuerdo, en el momento en que, por otra parte, se van a abandonar las técnicas arbitristas de lo que yo mismo calificué, en otro tiempo, contemporáneamente, de un nuevo Despotismo Ilustrado, sustituyéndolas, en parte muy importante, por las de la planificación indicativa de los Planes de Desarrollo Económico y Social.

Pero si esto era ya valedero para entonces, actualmente, ya no puede perderse de vista para la remodelación del Derecho agrario, teniendo en cuenta los

principios constitucionales, señaladamente el principio de paridad del art. 130.1, y la integración de España en las Comunidades europeas. De todos modos, la nueva frontera del Derecho agrario, no debe hacernos olvidar otros confines y otras realidades, como la preservación de los recursos naturales, o la atención a las zonas deprimidas, ni tampoco que el Derecho y la Política jurídica tratan de hacer una sociedad más equilibrada, más libre y más justa, como proclama también nuestra Ley fundamental. La nueva frontera del Derecho agrario es algo que debe aceptar el jurista con fidelidad y con benevolencia, sin caer en el error de querer estar a la última, sólo a la última, porque con tal actitud suele correrse el riesgo de pasarse de moda enseguida. Igualmente, por otras exigencias, como las derivadas del Estado de las Autonomías, el Derecho agrario, en nuestros días, tiene que estar atento a esa pluralidad y diversidad legislativa, de lo que pretende darse testimonio en esta Revista desde su primer número.

Por lo demás, el que la Revista de Derecho agrario y Alimentario pretenda ser una revista científica no quiere decir que va a ocuparse, predominantemente, de cuestiones teóricas, sino que, sin abandonar esta orientación en cuanto le permite, sobre todo, independencia de juicio, imparcialidad, altura de miras, y un cierto estilo de pensamiento y de expresión, pretende, muy especialmente, preocuparse solamente de problemas prácticos y, en la medida de lo posible, de problemas de actualidad, mediante el diálogo constante con empresarios, abogados, ingenieros y cuantos se interesan por la realidad práctica de la agricultura, aunque esto quede en la trastienda donde se elabora cada número, cada artículo o cada colaboración, pues, de lo contrario podríamos caer en el narcisismo de los teóricos, o en el dogmatismo de los sistemáticos que prefieren corregir la realidad desde un «*primum verum*» que tratar de conocerla, o quedarnos en algo que quedaría muy alejado de nuestros propósitos, publicar una revista de opinión.

Lo dicho creo es suficiente y, acaso demasiado, para un editorial de presentación. Las palabras liminares, si muchas, son siempre enojosas por reiterativas, especialmente si el camino a recorrer es largo.

José Luis DE LOS MOZOS

ESTUDIOS

Derecho agrario, Derecho alimentario, Derecho agroalimentario

Alberto BALLARIN MARCIAL

I. INTRODUCCION

La cuestión básica a propósito del Derecho agrario (en adelante D.a.) es la de su identidad. En 1964, al escribir mi libro D.a. (1), traté de construirlo en torno a la idea de empresa, siguiendo a la doctrina italiana y también a la francesa, que habían elaborado esos conceptos como instrumentos indispensables para la modernización de la agricultura. Más tarde amplí mi visión primera incluyendo el horizonte del mundo rural, por una parte, y, por otra, refiriéndome a la conservación de la naturaleza (2).

El D.a. había de verse sometido a otra ampliación importante por Antonio Carroza, quien, en 1972, edificó la «noción de lo agrario» sobre el criterio biológico o de la «agrarietá». Dado que se habían desarrollado enormemente las producciones vegetales y animales desligadas de la tierra, se hacía preciso englobarlas en nuestra disciplina en base a su carácter biológico, prescindiendo de la referencia al fundo. Esta teoría alcanzó éxito entre los agraristas italianos e iberoamericanos. Tanto Carlos Vattier como yo nos negamos a seguirla, por entender que nuestro ordenamiento exige siempre la conexión con la tierra para la configuración típica de la explotación agraria. En el mismo sentido se había manifestado el profesor José Luis de los Mozos (3).

En los momentos actuales, sin embargo, se imponía una nueva consideración de la materia. Por un lado, la teoría del ciclo biológico de Carroza, desarrollada también por Massart, no ha logrado imponerse en la Jurisprudencia italiana ni ha convencido a la comunidad científica. Por otro lado, se ha desarrollado entre nosotros la noción de sistema o complejo agroalimentario y es ya plenamente operativa la protección constitucional y legislativa de los consumidores. El Derecho Comunitario, de tan gran importancia, no ha aceptado desde luego la teoría de la *agrarietá* mientras se han desarrollado las reglamentaciones de los mercados agrícolas y las normas sobre reforma estructural, ligadas entre sí dentro de la Política Agrícola Común (PAC). Se ha creado finalmente la nueva rama del Derecho Alimentario...

Todos esos fenómenos me llevaron en 1983 a relacionar

el concepto de lo «agrario» con lo «alimentario», tratando de afinar las observaciones vertidas en nuestra segunda edición de D.a., la cual no deja de contener algunas contradicciones. En el Congreso de Ferrara (mayo 1983) planteé, creo que por primera vez en nuestra doctrina, el tema del Derecho Agroalimentario, lo que suscitó una polémica bastante viva (4).

Dado el ingreso de España en la CEE el día 12 de junio con la firma solemne del Tratado, el D. Comunitario ha adquirido un especial valor para nosotros. Yo considero que la PAC es, más que política agraria, una auténtica política alimentaria. Así pues, me ha parecido oportuno volver sobre el tema del D. agroalimentario (en adelante D.aa.), convencido de que ello servirá para una tercera y definitiva ampliación del D.a. tradicional y, sobre todo, para una mejor comprensión de lo que debemos entender por D.a. por D.aa. y por D. alimentario, así como de las relaciones existentes entre esas nociones y sistemas de normas, todo lo cual, lejos de ser una «cuestión académica» resulta del mayor interés, puesto que siendo el D.a. un D. de *protección* debe el jurista delimitar con todo cuidado el ámbito del mismo, igual que ocurre con el D.aa. y el D. alimentario.

Pretendo, además, resolver, a base de las nuevas distinciones que propongo, el encuadramiento de las actividades de cultivo *strictu sensu* y el de las producciones sin tierra, como la avicultura —de tanta importancia práctica— o la piscicultura, en fase de expansión, etc.

El paso fundamental hacia adelante consiste en abarcar dentro del D.aa. no sólo ya la producción agraria, sino el *comercio* de los productos agrícolas en el sentido de las organizaciones comunes de mercado, a fin de poner en armonía nuestra disciplina con la PAC.

Para el empresario moderno, ya sea agrícola o alimentario, esta consideración unitaria de todo el sistema agroalimentario puede ser de gran interés y no cabe duda de que servirá a una perfecta integración entre producción, transformación, comercialización y consumo, lo que constituye el gran reto no sólo de la PAC, sino de las políticas nacionales.

Repetiré, una vez más, que los juristas debemos servir al progreso de la agricultura, la cual hoy es ya agroindustria, *agribusiness*, despensa para el consumidor que espera precios razonables y calidades cada día más elevadas.

(1) Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid.

(2) Conferencia en San José de Costa Rica, mayo 1972. Publicada ahora en *Temas de D.a. europeo y latinoamericano*, Editorial de la Fundación Internacional de D.a. comparado, San José de Costa Rica, 1982. Mi trabajo lleva el título «Especialización del D.a.», pág. 64.

(3) La segunda edición fue también hecha por la Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1979. V. pág. 507 y allí cita de De los Mozos.

(4) Aquella Ponencia se halla publicada por la *Rivista di Diritto Agrario*, 1984, 2, bajo el título «Del D.a. al Diritto agroalimentario», pág. 204.

II. EL SISTEMA AGROALIMENTARIO

Antonio Titos Moreno y Tomás de Haro Giménez empiezan así su exposición sobre «El complejo de producción agroalimentario» (5): «no cabe duda de que David y Goldberg, cuando acuñaron en 1957 el término *agri-business* para referirse a una nueva forma de concebir el conjunto formado por agricultura, industrias derivadas y comercio de productos agrarios, abrieron un gran camino en el análisis de los problemas que atañen a todo lo relacionado con estos productos desde que son producidos en la explotación hasta que llegan a manos del consumidor...».

El mismo punto de partida toman los italianos Bertoli-Brioschi (6): «Proporcionar un cuadro exhaustivo de un sector económico, individualizando los principales problemas y las líneas previsibles de tendencia; se viene considerando normalmente una obra meritoria si el sector es interesante y el estudio se realiza de forma suficientemente válida.» Esto ocurre, según ellos, con el sistema agroalimentario que abarca la agricultura, la industria de transformación alimentaria, la distribución y los diversos sectores suministradores. La agricultura sería —según esos autores— componente «central» del sistema, aunque se comprueba en todos los países que su peso relativo tiende a disminuir (en Italia pesa el 34,4 % sobre el gasto final del consumidor en géneros alimentarios...). La industria alimentaria tiene la finalidad de actuar sobre los productos, tal como derivan de la agricultura, la zootecnia y la pesca con el doble fin de permitir utilizarlos en tiempos y lugares diversos y de sustituir una serie de operaciones que se realizaban en las cocinas familiares (7). El cuadro se completa considerando los sectores industriales que proporcionan bienes de inversión o para el uso de la agricultura, industria y distribución. Los más importantes son: el químico (fertilizantes, fármacos), el mecánico (máquinas agrícolas) y la industria (8).

Me interesa destacar de la obra de esos autores la necesidad que plantean de la intervención pública en el sistema, en el cuadro de referencia de la CEE: medidas adicionales de carácter financiero, fiscal, normativo, etc., se deciden e implantan a nivel nacional (sea por el poder central o por los poderes regionales) (9).

También en Iberoamérica se presta una atención creciente al «sistema agroalimentario», como lo prueba el libro de Raúl Vigorit, «Transnacionalización y desarrollo agropecuario en América Latina» (10). El sistema es definido como «el conjunto de actividades vinculadas a la producción, circulación y consumo de productos e insumos agroalimentarios». Actualmente tiende a incorporar nuevas actividades a los complejos, segregados de dichas economías. Finalmente, considera «complejo agroindustrial a todo aquel que incluye alguna actividad agrícola» (11). Como característica general del sistema en Iberoamérica señala la *internacionalización* y la penetración de las empresas transnacionales. También destaca la

importancia de los complejos alimentarios frente a los cultivos industriales no alimentarios, principalmente los de fibra (UNCTAD 1981) (12). El cambio más general es la creciente interposición de etapas de transformación industrial entre la actividad productiva y el consumo..., se modifican los sistemas de distribución: aparición de supermercados y cadenas de restaurantes que preparaban comidas rápidas (13). El desarrollo de la agricultura eliminó —por otra parte— la producción de autoinsumos... La agricultura, aun la capitalista, está cada vez más articulada con la dinámica industrial (14).

Los autores subrayan el importante papel del Estado en el apoyo a los agricultores, pero, también, el factor limitativo que para la acción estatal representan los mercados internacionales. De ahí que la organización de los mercados agrarios o agroalimentarios —como sería mejor llamarlos— ha de tener en cuenta de forma creciente los precios internacionales y lo que se llama anarquía de los mercados internacionales, puesto que no se ha llegado a una cierta ordenación o estabilización de los mismos.

C. Constantinidis-Mégret se refiere a esa anarquía: «el mercado mundial de los principales productos agrícolas está desorganizado y se caracteriza muy frecuentemente por *prix de braderie*» (15).

De todos modos, puede hablarse en un sentido muy lato de un sistema agroalimentario mundial. La CEE no sería más que un intento, en gran parte conseguido, de establecer un sistema agroalimentario supranacional o comunitario, dentro del cual se integran los sistemas nacionales y que tiene, indudablemente, relaciones con el sistema mundial jurídicamente materializados a través del GATT y de los Acuerdos Internacionales de Productos, así como de ese Fondo Mundial de Alimentos. No debe perderse de vista, en cualquier caso, «la existencia de un mismo patrón agroalimentario que tiende a propagarse con la intervención de las Empresas Transnacionales» (16).

La conclusión que obtiene Vigorit es por demás interesante para nuestro planteamiento de la unidad del Derecho agroalimentario: «El análisis de la estructura productiva de las economías avanzadas muestra que los complejos agroalimentarios funcionan como un todo.» Por un lado, la parte de producción agrícola que se transa entre productores primarios y consumidores es casi nula. Más de un 70 % de la producción agrícola es procesada por la industria. Se da por supuesta la sincronización de precios relativos en la sucesión de actividades articuladas en el complejo. Esto significa suponer niveles de rentabilidad e ingreso que aseguran tanto la reproducción estable de cada uno de ellos como la tendencia al cambio uniforme (concentración en todos los sectores, aumento de los niveles de procesamiento, incremento de las comidas rápidas, etc.) (17).

Júzguese la importancia que tienen esas consideraciones para que el Estado español, ahora integrado en la CEE, lleve a cabo, en forma adecuada, la organización de los mercados y compruébese cómo no es posible disociar el momento productivo de las demás fases.

(5) «La nueva agricultura española», en *Papeles de la economía española*, Madrid, 1980, pág. 22.

(6) *L'Economia agro-alimentare italiana*, Bologna, 1981, pág. 11.

(7) Pág. 14.

(8) Pág. 15.

(9) Pág. 49.

(10) Madrid, 1984.

(11) *Op. cit.*, pág. 30, nota 2.

(12) Pág. 67.

(13) Pág. 67.

(14) Pág. 68.

(15) *La politique agricole commune en question*, París, 1982, pág. 142.

(16) *Op. cit.*, pág. 95. Vigorit.

(17) Pág. 126.

III. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y COMUNITARIOS DE UN DERECHO AGROALIMENTARIO

Me interesa el artículo 9.2: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivos.» Una de las desigualdades de *facto* más evidentes de nuestra sociedad se da entre la renta de los agricultores y las de los demás sectores, que, según estudios de la mayor seriedad (18), se sitúa en una proporción de la tercera parte aproximadamente. Una consecuencia de ese principio se advierte ya en el artículo 40 expresivo de que «los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa».

Para combatir esa disparidad, el artículo 130 de la C.E. establece que «1. Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles. 2. Con el mismo fin, se dispensará un tratamiento especial a las zonas de montaña». Este precepto constituye la base de lo que ahora debemos llamar el Derecho agrario de *protección* a los agricultores.

Fundamental es el artículo 38: «Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado...»

El artículo 131 permite al Estado planificar la economía para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución y el 138 preconiza el equilibrio justo y adecuado entre las diversas partes del territorio español. Para corregir los desequilibrios se prevé, en el artículo 158.2, la creación de un Fondo de Compensación.

Quizá nos interesa el artículo 38.1, expresivo de que «Los Poderes Públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia», como base de la protección de la explotación familiar. En una agricultura basada en explotaciones familiares se ha visto, desde Aristóteles, el mejor fundamento para la democracia pluralista que constituye el denominador común de los países de la CEE (19).

Desde el punto de vista del consumidor, es decir, de lo que llamaremos Derecho Alimentario, hemos de citar el artículo 51 que se hace eco plenamente del movimiento pro consumidor. También ha de contemplarse el artículo 45.1, que reconoce «el derecho a la protección de la salud».

He aquí pues dos intereses contrapuestos, el del agricultor y el del consumidor a propósito del gran tema de la Alimentación. Sabemos que ésta pesa en la cesta de la compra de un modo más grave en proporción a las bajas rentas de los consumidores. Por tanto, defender una alimentación asequible a todos se inscribe en la finalidad del artículo 9, la lucha contra los obstáculos a la aproximación o igualdad de rentas en un aspecto vital como es el de los alimentos. En una palabra, se hace preciso armo-

nizar esos intereses contrapuestos. La protección del entero fenómeno alimentario se evidencia en el nuevo Impuesto sobre el Valor Añadido, de implantación el día 1 de enero próximo, el cual grava los *alimentos* con un tipo especialmente bajo del 6%.

Vayamos, ahora, desde el D. constitucional español al Derecho comunitario para observar el paralelismo de planteamiento.

Veamos, rápidamente, los objetivos de la Política Agraria Común (PAC), contenidos fundamentalmente en el artículo 38 del Tratado de Roma.

«Artículo 38.1. El mercado común abarcará la agricultura y comercialización de los productos agrícolas. Por productos agrícolas se entienden los productos de la tierra, ganadería y pesca, en fase de primera transformación, que estén directamente relacionados con dichos productos. 2. Salvo disposición en contrario de los artículos 39 a 46, ambos inclusive, las reglas previstas para el establecimiento del mercado común se aplicarán a los productos agrícolas. 3. Los productos a los que se aplicarán las disposiciones de los artículos 39 a 46, ambos inclusive, están enumerados en la lista que constituye el Anexo II del presente Tratado. No obstante, en un plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del Tratado, el Consejo, a propuesta de la Comisión, decidirá por mayoría cualificada sobre los productos que deban añadirse a dicha lista. 4. El funcionamiento y desarrollo del mercado común para los productos agrícolas deberán ir acompañados del establecimiento de una política agrícola común de los Estados miembros.»

A estos objetivos iniciales se han añadido en el curso de los años otros (20):

Protección del medio físico, protección del consumidor, desarrollo regional (desarrollo acelerado de las regiones atrasadas), *el de la seguridad de los aprovisionamientos*.

Y queda, finalmente, el aspecto de la *solidaridad internacional en materia de alimentación*.

España ratificó, el 29 de octubre de 1978, el Convenio de 13 de junio de 1976 que establecía el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.

A ellos habría que añadir la cuestión de la *Ayuda Alimentaria* que, en mayor o menor medida, directa o indirectamente, practica también España, de acuerdo con una filosofía que se corresponde con la de la CEE (21).

Finalmente, me referiré a un principio u objetivo importante no contenido en el artículo 38 sino en el artículo 110 del Tratado: «En todas las reglamentaciones agrícolas de base figura, por inspiración alemana, una invocación expresa del artículo 110 del Tratado que codifica la aspiración 'al desarrollo armónico del comercio mundial, a la gradual supresión de las restricciones a los intercambios internacionales y a la reducción de las barreras aduaneras'. Ahora bien, cuando la Comisión legisla está obligada, según el artículo 43, a perseguir los objetivos del Tratado que favorecen a los agricultores como orientación general, pero contienen una mención expresa de los consumidores (objetivo d) y el objetivo c) favorece también a los comerciantes, todo ello sin perjuicio del gran objetivo liberal en favor del comercio internacional y en contra del proteccionismo...» (22). ¿Existe alguna jerarquía entre esos objetivos? De una parte el

(18) V. *La nueva Agricultura Española*, obra dirigida por Enrique Fuentes Quintana, pág. 84.

(19) Si nos fijamos en las Directrices de modernización de 1972 comprobaremos fácilmente que el tamaño de explotación que se promueve con la 72/159 de 17 de abril, llamada de «modernización de explotaciones», es la que proporciona empleo a 1 ó 2 UTH, sensiblemente parecida a los límites de producción final que se establecían en los Decretos españoles de Ordenación de explotaciones. Así se destaca en la obra *España y la Europa verde*, Madrid, 1979, Miguel Bueno López, pág. 89, o sea, que se protege en ambos casos a la explotación familiar.

(20) Ries, «L'ABC du marché commun», París, 1978, citado por Bertoli-Brioschi en *L'economia agro-alimentare italiana*, Bologna, 1981, pág. 53.

(21) V. Christiane SCRIVNER, *L'Europe, un bataille pour l'avenir*, París, 1984, VI, *La Cooperation avec les pays en voi de développement*, pág. 107.

(22) Olmi, *Novissimo Digesto Italiano*, Turin, 1980, Apéndice A-COD, Voz Agricultura (Diritto Comunitario), pág. 171.

artículo 39 da preponderancia a los objetivos sociales sobre los económicos, ya que éstos no son más que un instrumento para realizar los primeros.

Por otra, dentro de los objetivos sociales, el interés de los productores prima sobre el de los consumidores. Gérard, tras hacer este planteamiento, investiga si la jurisprudencia de la *Cour de Justice* lo confirma plenamente (23). La *Cour* reconoce la preponderancia del interés de los productores, en caso de conflicto, respecto al de los consumidores.

Quisiera destacar del Derecho Comunitario el nuevo enfoque que representa el tratamiento de lo agroalimentario, como un sistema, tal como lo ha puesto de relieve un eminente agrarista italiano, Emilio Romagnoli. «La inclusión de los productos agrarios (que hacen el art. 38 del Tratado de Roma y su anexo II) aparecen inspirados, principalmente, en criterios *merceo logici*, pero puede también destacarse que, estando la mayor parte de los productos agrarios destinados a la alimentación, existe una notable propensión a poner en evidencia la función instrumental de la producción agraria respecto a la alimentación y a tratar en un amplio cuadro los problemas de la agricultura y los de la alimentación, lo cual es evidente en los fines y en la actividad de la FAO» (24).

Que el Derecho agrario comunitario es más bien Derecho agroalimentario deriva no sólo de lo expuesto que pertenece al orden de los principios u objetivos de la PAC, sino también de algunos aspectos concretos de ésta, destacados por Olmi (25). De la frase con que se abre el título II Agricultura: «El mercado común comprende la agricultura y el comercio de los productos agrícolas» (art. 38.1) se deduce que la *agricultura y el comercio de los productos agrícolas* son objeto de este título y, por tanto, de la Política Agraria Común. Para la política de estructuras —nos dice Olmi— no se toma en consideración el *producto*, sino los factores de la producción y, sobre todo, los agricultores.

IV. DERECHO AGRARIO, DERECHO ALIMENTARIO

El ilustre agrarista Antonio Carrozza que tan honda influencia ha tenido en la práctica totalidad de los planteamientos del D.a. actual acometió, en 1972, con motivo de las Jornadas Italoespañolas de D.a. celebradas en Valladolid (26), la tarea de analizar cómo las nuevas actividades de cultivo o cría de animales desligadas del factor tierra entraban, sin embargo, en el ámbito del D.a., a través de la nueva noción de *agrarietá* por él elaborada, en base al ciclo biológico como algo característico y definitorio de toda producción agraria.

«La actividad productiva agrícola consiste en el desarrollo de un ciclo biológico, vegetal o animal, ligado directamente o indirectamente al disfrute de las fuerzas y de los recursos naturales y que se resuelve económicamente en la obtención de frutos vegetales o animales, destinados al

consumo directo, bien tales cuales, o bien previa una o múltiples transformaciones (27)...

Como ejemplos cita los cultivos en invernadero, donde «los elementos de la naturaleza están dominados y, en un cierto sentido, forzados; otro es el de los cultivos hidropónicos...; en estos casos, aunque el factor originario tierra resulta completamente superado y sustituido, sigue siendo cierto que el éxito de la empresa depende, en definitiva, del proceso del ciclo biológico» (28).

No deja de aludir Carrozza a que «se ha afirmado que no concurre en estas formas de producción el llamado doble riesgo de la producción, es decir, el de mercado, propio de toda empresa, y el relativo al ambiente en que se produce» (29). Lo cierto es que el riesgo atmosférico desaparece y en cuanto al de manipular seres vivos —que Carrozza afirma continúa— también deberemos admitir que se atenúa al máximo en este tipo de cultivos de cría de animales *hors terre*.

En lo que no me puede convencer A. Carrozza es en las relaciones que establece entre D.a. y alimentos. Obsesionado por el «ciclo biológico», afirma que la naturaleza agraria «sigue manifiesta también en aquellos supuestos que hacen nacer productos no comestibles», mientras que Cigarini —citado por él— sostiene que forman parte de la actividad de crianza «todos los animales destinados a la alimentación humana».

Aquí Carrozza no tiene en cuenta que el D.a. es un *Derecho de protección*, lo que está perfectamente claro en el artículo 39 del Tratado de la CEE y en el artículo 130 de la Constitución española. Por tanto, habrá que valorar cuidadosamente las actividades merecedoras de ayuda.

En efecto, la jurisprudencia italiana no ha admitido que yo sepa el carácter de *agrarietá* de la cría de caballos de carrera, no obstante el enorme esfuerzo doctrinal realizado por Carrozza y sus seguidores en pro de la teoría biológica. El *test*, pues, ha fallado quizá porque los Jueces han sido más prudentes que los Profesores y se han negado a que el criador de caballos fuera considerado agricultor y pudiera invocar a su favor la protección de la normativa jurídico agraria: precios, subvenciones, crédito, bonificaciones fiscales, régimen de favor en la Seguridad Social... (30).

Tampoco ha reconocido la jurisprudencia italiana la *agrarietá* de la cría de peces, de todo el fenómeno cada día más importante de la acuicultura y ello representa un segundo *test* contra la teoría biológica de Carrozza (31).

Otro *test* que acaba de perder la teoría de Carrozza es el representado por el proyecto o proposición de ley Melandri sobre el encuadramiento jurídico de las actividades zootécnicas. Es muy plausible el intento legislativo en cuanto persigue acabar con las dudas en la materia y viene a considerar agraria —yo diría agroalimentaria— la actividad zootécnica desligado del cultivo del suelo, pero tales actividades han de tener como finalidad, según el proyecto, «animales utilizados o utilizables para fines alimentarios o para el cultivo de la tierra», con lo cual se ve claramente cómo estamos nosotros en la justa posición de exigir, junto al hecho técnico biológico, el requisito de la finalidad, mientras que el colega italiano, en el comentario que dedica al proyecto (32), vuelve a lamentarse, una vez más,

(23) *La politique agricole commune devant la Cour de Justice du Communauté européennes 1958-1978*, París, 1979, pág. 14.

(24) *Novissimo Digesto Italiano*, Apéndice, pág. 167.

(25) *Op. cit.*, pág. 176.

(26) V. el volumen editado por las Universidades de Salamanca y Valladolid con ese título, Valladolid, 1972. El trabajo de A. Carrozza se contiene en las págs. 305 y ss., bajo la rúbrica de «La noción de lo agrario (Agrarietá). Fundamento y extensión».

(27) Pág. 321.

(28) Pág. 323.

(29) Pág. 323.

(30) V. De Simone, *Rivista di Diritto agrario (R.D.A.)*, 1982, en contra de la *agrarietá*, Lazzara y Casadei.

(31) *V. R.D.A.*, 1982, 4, pág. 464.

(32) Último número de la *Rivista di Diritto Agrario*, 1985, fas. 1, pág. 117.

de que queden al margen de la reforma la cría de animales, como los caballos de carrera, los perros de guardia o de carreras, los animales productores de pieles... y, desde luego, porque se hayan olvidado de la acuicultura o cría de peces (33).

Insisto, al aferrarse el jurista a un hecho técnico, para delimitar una materia, prescindiendo de las finalidades que, desde el punto de vista de la Constitución y de la lógica jurídica, pueden justificar la protección especial, se llega a conclusiones no sólo abusivas sino injustas.

Carrozza ha percibido (34) que «se asiste a una renovación de la perspectiva convencional que ha considerado siempre el comercio de los productos agrícolas —en sí y en cuanto pertenecientes al sector del Derecho agrario— como una actividad accesoria y tendencialmente marginal, frente a la actividad agrícola primaria de producción y de crianza». ¿No estamos ante una confesión de culpa que deberíamos formular todos los agraristas de habernos ocupado, casi en exclusiva, de las estructuras productivas, de la famosa empresa agraria, descuidando los temas de organización de los mercados, los cuales, finalmente, en una *révolte de faits contre les codes* han tomado su revancha precisamente en el Derecho agrario comunitario?

Alfredo Massart, en un interesante trabajo sobre «Sericultura» (35) habla de «la referencia a los productos agrícolas como criterio subsidiario de clasificación». Según Massart, que en mi opinión ha hecho una importante rectificación a la teoría de la *agrarietá*, «hay que considerar que al reconocimiento de ésta puede servir el examen del tipo de producto conseguido mediante el cultivo de la tierra..., el tomate o la fresa que son a buen seguro productos agrícolas no dejarían de serlo por producirse en invernaderos... En la gestión de un jardín zoológico, donde no falta una actividad de crianza de animales con los consiguientes riesgos conexos, no se puede identificar una actividad agraria porque, en este caso, no subsiste la creación de productos agrícolas, sino que la actividad se dirige a la prestación de un servicio de naturaleza y finalidad bien distinta: recreativa, cultural, científica, no agraria ciertamente. De ahí la utilidad de mirar a los productos» (36).

Es preciso afirmar que la actividad agrícola puede ser valorada también por el resultado práctico típico que es precisamente dado por el producto agrícola (37).

Lo que ocurre con esta argumentación es que nos viene a decir que el ciclo biológico es actividad interesante para el D.a. cuando produzca alimentos.

Acertada me parece su otra afirmación: «cuando la producción que se concreta en productos agrícolas se realice por una sociedad mercantil, la conclusión anterior no cambiaría porque la empresa agraria se caracteriza no sólo por su estructura típica de sujeto, sino también por el objeto de la actividad económica organizada y por el resultado de ésta, expresado en bienes nuevos, con naturaleza de frutos naturales» (38).

En definitiva, lo que vamos viendo es cómo se amplía la cuestión de la especialidad desde la actividad —la empresa— al producto.

Ello lo vamos a comprobar en un trabajo que nos lleva ya directamente al examen del D. agrario comunitario (39).

Sergio Ventura, en efecto, ha abierto al D.a. nuevas posibilidades, sólo en parte conocidas por los Derechos nacionales, de modo que el D.a. tiende a ser el derecho de las relaciones nacidas de la actividad agraria (40). Sergio Ventura comienza por citar el artículo 235 del Tratado que ha permitido superar la rigidez de la lista del Anexo II, ya que es posible, en base a aquel precepto, una disciplina comunitaria de productos que, no siendo «agrarios» en el sentido del Tratado, resultan de la transformación de productos agrarios o están directamente ligados a la actividad agraria (41). Traza el contenido del D. agrario comunitario para incluir en él, sin vacilar, la organización común de los mercados agrarios.

La organización puede disciplinar no solamente la producción, sino también el comercio y el consumo de los «productos» considerados como «agrarios» por el Tratado (42). Otro instrumento es el régimen de la competencia y de las ayudas que encuentra su base jurídica específica, por cuanto se refiere a la agricultura, en el artículo 42 del Tratado.

Hay algo en la exposición de S. Ventura que me parece de gran importancia: la diferencia esencial entre la regulación de mercados y la de estructuras. La primera disciplina «productos» agrarios en el sentido del Tratado. Las medidas estructurales, en cambio, no pueden ligarse a los productos. Se refieren sobre todo a la explotación y la empresa, a los factores de producción, al hombre que produce (43).

El gran especialista italiano del D.a. comunitario, Luigi Costato, viene a coincidir con S. Ventura en cuanto a incluir la Organización Común de Mercado Agrícola en el D. agrario comunitario (44).

Debo señalar que Costato sigue el criterio biológico en cuanto a la individualización en sentido propio de los productos agrarios, si bien se ve obligado a reconocer la excepcionalidad de la pesca (45).

Es evidente que la Ordenación de los Mercados Agrarios se lleva a cabo por normas de Derecho administrativo, por cuanto tal Ordenación supone el ejercicio de una potestad pública intervencionista en el ámbito de la libertad de empresa y de una economía de mercado. El Estado —y en cuestiones agrarias la CEE— ejerce una política económica y, dentro de los instrumentos que suponen un control directo, se encuentra la política de precios (46). Ello confirma la creciente importancia del Derecho agrario administrativo que hace tiempo vengo señalando. Pero, también, anima a una consideración global de la normativa del sistema agroalimentario, desde la producción al consumo, que el agrarista habrá de realizar utilizando materiales y técnicas, tanto de Derecho privado como de Derecho público sin olvidar el Derecho constitucional y, en especial, el Derecho comunitario (47).

(39) El de Sergio VENTURA, «Le fonti comunitaria del diritto agrario», en *Manuale di D.a. italiano*, de Natalino IRTI, Turin, 1978, pág. 16; recordar del mismo autor, *Principes du Droit agricole communautaire*, Bruselas, 1967, en especial, cuando dice «la agricultura comprende no sólo la producción, sino la distribución».

(40) *Le fonti...*, pág. 20, nota 6.

(41) Pág. 22.

(42) S. VENTURA, *op. cit.*, pág. 25.

(43) Pág. 34.

(44) V. *Política Agrícola Comunitaria*, en *Dizionario*, cit., pág. 608.

(45) Pág. 605.

(46) Joaquín TORNOS MAS, *Régimen Jurídico de la Intervención de los poderes públicos en relación con los precios y tarifas*, Bolonia, 1982, pág. 93.

(47) Sobre relaciones en el ámbito de la política de precios entre D. comunitario y D. estatal; dentro de éste, el de las Comunidades Autónomas; ver las consideraciones acertadas de Tornos en la *op. cit.*, págs. 210 y ss.

(33) V. el artículo 1.º del proyecto con su clara referencia a lo *alimentario* en la misma *Rivista*, pág. 126.

(34) *Loc. cit.*

(35) *Dizionario*, cit., pág. 761.

(36) Pág. 761.

(37) Pág. 762.

(38) Pág. 763.

Precisamente, la política de precios agrarios manifiesta también su *especialidad* en relación con la de precios en general. Mientras ésta se dirige fundamentalmente a combatir la inflación, la primera trata de asegurar precios mínimos al agricultor, lo que ahora se basa en el artículo 130 de la Constitución española.

Es el agrarista, sobre todo si adquiere la nueva visión de lo agroalimentario, quien se halla en mejores condiciones para estudiar, exponer y criticar esa política de Ordenación de Mercados y Precios, armonizando los diversos intereses contrapuestos. Cada día se hace más patente la necesidad de administrativistas «agraristas».

V. EL DERECHO ALIMENTARIO

El Derecho alimentario es una disciplina moderna —su elaboración comenzó hace tan sólo unos años— nacida como «herramienta» de ejecución de una política alimentaria planificada (48).

El Derecho alimentario es una consecuencia del movimiento de defensa de los consumidores, cuya fecha sería la del 19 de marzo de 1962, en la que dio a conocer el Mensaje Especial del Presidente John Kennedy al Congreso, sobre Protección de los Intereses de los Consumidores (49).

Sus funciones serían «la protección de la salud y el modo de asegurar el ejercicio honesto del comercio de... los artículos alimenticios y alimentarios» (50).

Los tratadistas de Derecho alimentario suelen olvidarse de la agricultura y de la pesca, para referirse a la industria y al comercio; pero, de todos modos, Gerard hace una observación del mayor interés: «la protección asegurada por la Ley en materia de productos alimenticios no afecta solamente al consumidor, sino igualmente al productor, en el sentido de que este último puede, justificadamente, buscar en el Derecho alimentario una seguridad jurídica satisfactoria, como contrapartida a las exigencias legales a las que está sometido» (51). También procede destacar que el Derecho alimentario no sólo se refiere a la salud, sino a la «economía del consumidor» (52).

El planteamiento del Derecho alimentario resulta genérico y amplio cuando leemos una definición como aquella enunciada por J. L. Perona, Presidente de la Sección española de la Asociación europea de Derecho alimentario, AEDA: «conjunto de principios, disposiciones, métodos y actuación que regulan, bajo criterios jurídicos, los aspectos genéricos y específicos de los alimentos, bebidas y productos alimentarios, en las áreas de producción, manipulación, elaboración, conservación, transporte, comercialización, etiquetado, publicidad, normalización, inspección, vigilancia y represión, en su caso, así como los de nutrición, y de la prevención de la contaminación, con dos objetivos claramente prioritarios: la protección de los intereses del consumidor, con especial referencia a la salud,

y el mantenimiento de la honradez de las transacciones comerciales» (53).

IV. RECOPIACION FINAL

Creo que disponemos ya de todos los elementos conceptuales para afrontar el problema de delimitar D.a., D.aa. y D. alimentario.

En mi opinión, podría hablarse en sentido muy lato de D.aa. para abarcar el entero sistema agroalimentario, desde la producción al consumo.

Ahora bien, ese sistema general del D. agroalimentario comprende, a mi juicio, en su seno, tres subsistemas, el del D. agrario, el del Derecho alimentario y, por último, el del Derecho agroalimentario *strictu sensu*. Vayamos, ahora, a la delimitación de los mismos.

Primero. El D.a. concebido como D. de la empresa agraria, uno de cuyos aspectos fundamentales es la *actividad* de cultivo o aprovechamiento del fundo, puede continuar no obstante los grandes desenvolvimientos logrados por la agricultura y la ganadería sin tierra. Y ello es así porque el factor productivo *tierra* sigue siendo tan importante y ofrece una especialidad tan fuerte que agrupa en torno suyo un universo de normas jurídico agrarias: las clásicas de la propiedad y su función social, los límites de todo tipo, cargas y servidumbres, los contratos agrarios, como el arrendamiento y la aparcería, que, según nuestra Ley vigente de 31 de diciembre de 1980, requieren la tierra en su base para ser considerados tales, toda la legislación de reforma de estructuras, la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario que abarca la concentración parcelaria, la antigua colonización, la transformación en regadío y desecación de marismas y la distribución de la propiedad, la Ley de fincas mejorables, la de la explotación familiar. La misma idea de la función social que no pocos agraristas iberoamericanos incluyen en la definición del D.a. es función social subjetiva y objetiva de la propiedad sobre la tierra, no de la granja o del cultivo hidropónico.

El D.a. debe seguir siendo el D. de las estructuras productivas, es decir, de la empresa agraria basada en la tierra, con lo cual se mantiene la tradición del ligamen entre D.a. y Reforma agraria o, como ahora se dice, reforma de las estructuras.

Si leemos las directivas de la CEE se ve claro en ellas que están dictadas para esas empresas. Las razones alegadas por los autores para justificar la especialidad y el carácter proteccionista del D.a. se dan en este subsistema con mayor intensidad que en los otros dos: el riesgo atmosférico, es decir, las heladas, la sequía, el vendaval, el calor abrumador..., son naturales en esa «fábrica al aire libre» que es la finca explotada por el agricultor de corte clásico.

Pero hay algo más, la rigidez de las estructuras agrarias heredadas del pasado en su práctica totalidad constituye uno de los *hándicaps*, yo diría que el *hándicap* fundamental de la agricultura que ha de modernizarse.

El subsistema del D.a. es el más necesitado de protección y a ello debe responder el ordenamiento jurídico. Prueba evidente de que el sistema de protección debe ser distinto y más intenso para el sector agrario tradicional la constituye el que el IVA se aplique con un régimen especial a la agricultura, ganadería y pesca (arts. 55 a 58 de la Ley),

(48) La palabra y la idea la tomó de dos importantes tratadistas españoles, González Vagué e Izard Granados, *El Derecho alimentario, una herramienta al servicio del colectivo social*, Temas de Derecho alimentario, 1983, pág. 57.

(49) Federico DE CASTRO, *Notas sobre las limitaciones intrínsecas de la autonomía de la voluntad*, Anuario Derecho Civil, octubre-diciembre 1982, pág. 1068. V. allí el desarrollo mundial de esa idea.

(50) Alain GERARD, *Elementos del Derecho de la alimentación*, FAO, Tomo 1975, donde aclara que el Derecho alimentario «establece principios y métodos de reglamentación, normalización de los artículos, empleo de aditivos, prevención de la contaminación, etiquetado de los productos lanzados al comercio, inspección y vigilancia de alimentos».

(51) Pág. 61.

(52) Pág. 62.

(53) *La aplicación coordinada y armonizada del Derecho Alimentario en Europa. El punto de vista de un país no miembro de la CEE*. Ponencia al IV Congreso Internacional de Derecho Alimentario, en Londres, septiembre y octubre 1982.

mientras que expresamente se dice (art. 56, apartados 2 a 6) que tal régimen especial no será aplicable a la *ganadería independiente*, es decir, a la desligada del cultivo por no alimentarse —al menos en un 35% con los productos del suelo—. Así se deduce de la letra del artículo 56 de la Ley del IVA y de la legislación sobre la explotación familiar protegida. A mi juicio, en la regulación del IVA que acaban de aprobar las Cortes es donde encontramos los criterios de política legislativa más actuales y conformes a la 6.ª Directiva de la CEE, por lo que me reafirmo en la necesidad de diferenciar sector agrario de sector agroalimentario en sentido estricto.

En ese artículo 56 se incluye en el régimen especial agrario la agricultura sin tierra, por donde se ve que no es el ciclo biológico lo determinante, sino las orientaciones de la política legislativa, o sea, las finalidades que persigue el legislador, el cual pienso que debe proteger las producciones de invernadero, incluidas las plantas ornamentales y de vivero, las aromáticas y medicinales, pero que, en cambio, la ganadería industrial no merece su favor.

La novedad reside en que se ha debilitado el requisito de la vinculación al suelo: no se exige ya que la mayor parte de los alimentos provengan del cultivo, contentándose la legislación sobre explotaciones familiares con un 35% (Orden Ministerial 12 de abril y Real Decreto de 6 de marzo de 1985 en desarrollo de la Ley de 1981 sobre el Estatuto de la Explotación familiar y de los Agricultores jóvenes). También el Reglamento estructural de la leche muestra una gran flexibilidad sobre la idea de vinculación, Real Decreto de 3 de julio de 1981, artículo 10, y las normas de la CEE se contentan últimamente con ese tipo de vinculación del tercio.

Segundo. El subsistema agroalimentario. Configuramos este subsistema como aquel integrado por todos los *productos* vegetales o animales destinados a la alimentación humana, bien sea directamente o a través de su previa transformación cuya obtención se realiza desligada del cultivo del suelo, o bien ligada al mismo.

El *riesgo biológico* justifica también una cierta protección, aunque mucho más lo justifica, a mi juicio, el tratarse de producciones alimentarias por las razones antes expuestas. Pero está claro que la protección estatal debe ser menor que en el ámbito del D.a. tradicional.

Así llegamos a una conclusión clara: de acuerdo con Palermo, debemos excluir de la protección estatal los animales dedicados a pieles, los de particular valor y cualquier otra industria zootécnica para usos absolutamente extraños desde el punto de vista técnico y económico a las tradicionales actividades de disfrute agrícola del suelo, por razón —digo yo más claramente— de que no son productores de alimentos y falta la debida justificación, ¿por qué subvencionar una granja de visones, de palomas mensajeras, perros de raza, caballos de carreras, fieras y animales exóticos, de circo, de zoo, de exposición, de adorno para la casa, de pieles animales para utilizarse en experimentos o para vacunas, sueros, extractos? (54).

En cambio, ahora resulta nítido que toda producción alimentaria, cualquiera que sea la empresa productora o la forma de obtenerla, aunque se trate de pura recogida, como en el caso de los hongos, de las trufas, caen en el ámbito del D. agroalimentario, igual que la pesca, en general, incluida la marítima, que tiene en la CEE una OCM similar a la de los frutos y hortalizas, la acuicultura o *fisch farming*. Y ello debe ser así como una consecuencia de aquel hecho socioeconómico con cuya descripción

empezábamos este trabajo: la unidad del sistema agroalimentario.

Aclaremos, en relación con la caza y la pesca que son sus productos los que regula el D. agroalimentario, mientras que las actividades cinegéticas o de pesca fluvial suelen ser deportivas, no agrarias en el sentido clásico. Podrá ser agrario lo concerniente a la producción y cuidado de la caza de un fundo, como algo accesorio a éste, mientras la «caza artificial» será una actividad industrial, como toda la llamada «ganadería independiente»; si bien, sus productos, en cuanto alimentos, caerán en la órbita del D. agroalimentario sin olvidarnos de la importancia de la caza y la pesca fluvial para la «conservación de la naturaleza».

Algo parecido puede decirse de la pesca marítima o de la acuicultura. Se trata de actividades industriales, pero sus productos entran en la organización de los mercados alimentarios y, por tanto, en el ámbito del D. agroalimentario.

Estructuras y ordenación de producciones no son compartimentos estancos. Antes bien, aparecen relacionadas en la normativa de la CEE, la cual subordina las ayudas estructurales a la orientación productiva de la PAC, de donde deriva, por ejemplo, la privación de auxilios a la avicultura o a la producción de vacuna. En España, ello se hace evidente en la reciente normativa protectora de las explotaciones familiares y de los agricultores jóvenes, al decir al artículo 2.1 de la Orden Ministerial citada de 12 de abril de 1985 que «a efectos de la concesión de estas ayudas no se considerarán las inversiones correspondientes a aquellos planes de modernización cuyas orientaciones productivas no estén enmarcadas en los planes de ordenación de producciones y mercados del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación».

Ello justifica —no me cansaré de repetirlo— la necesaria unidad del D. agroalimentario en sentido amplio que abarca, tanto al D.a. de las estructuras, como esa otra cara del dístico que es la producción y comercialización agraria.

El Derecho agroalimentario *strictu sensu* se refiere fundamentalmente a la organización de los mercados. No por ello caemos en el campo del D. mercantil; antes bien, nos mantenemos en un ámbito completamente diverso. El contrato que hace el exportador de cereales para vender en Arabia Saudita será mercantil, pero la organización del mercado de exportación es agraria (no olvidemos que en el Departamento de Agricultura USA se acumula el comercio exterior) porque ello es un aspecto de aquel equilibrio entre los objetivos del artículo 38 a que nos referíamos antes. Al D. mercantil no le interesa el agricultor. Debemos declarar taxativamente que la organización de los mercados agroalimentarios es materia del D. agroalimentario, no del D. mercantil. Hay un aspecto de esa organización que queda claramente comprendido en ese ámbito: el de la organización de los agricultores para el mercado, con la regulación de la interprofesión y de los contratos interprofesionales. (Ley española de 26 de mayo de 1982 sobre contratación de productos agrarios.)

Creo que se comprende fácilmente la utilidad que representa distinguir Derecho agrario y Derecho agroalimentario de acuerdo con la distinción clásica entre «estructuras y mercados». El D. agroalimentario, en sentido amplio, se refiere a una realidad económico-social perfectamente delimitada e importante como es el complejo agroalimentario y lo regula o debe regular con arreglo a unos principios también claramente establecidos que son los del artículo 38 del Tratado de Roma. De ahí deriva la identidad o especialidad del D. agroalimentario y su enorme interés científico y práctico.

(54) Casanova y Greco los excluyen. V. nuestro libro *D.a. cit.*, pág. 507, pág. 114. Para el Derecho francés, ver la clara exposición hecha por Jean MEGRET en *Droit Agricola*, 2, Paris, 1973.

Legislación agraria autonómica: Fundamento constitucional y distribución de competencias» (*)

Juan MARTINEZ DE MARIGORTA
ANDREU

I. INTRODUCCION

Como cuestión previa, deseo citar al profesor García de Enterría (1) que afirma que «la opción política del constituyente por un Estado de Autonomías territoriales, opción adoptada y resuelta sin demasiada conciencia de las implicaciones estructurales que ello impone, nos ha introducido de golpe en una situación sumamente problemática, que constituye... el mayor reto con que se ha encontrado nuestro Estado desde el fin del Antiguo Régimen, marcado por la invasión napoleónica». Y continúa diciendo: «La fórmula de un Estado burocrático centralizado ha cumplido ya su tiempo y es menester intentar montar un sistema político más cercano a sus destinatarios... que cabe esperar sea más eficaz para el servicio de las necesidades colectivas, que el que ofrece la fórmula de una cadena de agentes dependientes del centro.» Pero, como contraréplica, añade dicho autor que «no partimos hacia una utopía apenas entrevista y huidiza a la imaginación, que deberemos ir concretando un tanto a ciegas a medida que avanzamos, sino que vamos a emprender un camino hacia un sistema perfectamente objetivado y conocido, cuyas técnicas están ya depuradas por una larga y extensa experiencia de funcionamiento y de rendimiento. La seguridad que abandonamos es, en realidad, la de una rutina secular..., pero no vamos a entrar precisamente en el mar incógnito, sino... en rutas perfectamente balizadas y conocidas por el mundo»; el mismo autor hace referencia a los precedentes seguidos por los Estados más relevantes en todo el mundo occidental en que se practica el federalismo o el regionalismo, y hace hincapié en la ventaja que presenta nuestro Texto Constitucional de haber huido de un «historicismo convencional» fundado en un pasado institucional lejano e impreciso, y de haberse defendido del peligro del «vértigo de la experimentación y la ruptura».

II. DERECHO AGRARIO CONSTITUCIONAL

Confiados en las alentadoras palabras del profesor García de Enterría, vamos a examinar los preceptos de la C.E. que hacen referencia a la materia agraria y que han de ser inspiradores de la normativa autonómica en este campo del Derecho.

En el artículo titulado «La materia agraria en la C.E. de 1978» (2), Adolfo Hernández Lafuente sostiene que en la Constitución «se pueden deslindar, en principio, dos grupos de normas relacionadas con la materia agraria». El primero de dichos grupos se refiere a lo que dicho autor llama los «principios orientadores que configuran el Derecho Agrario, y el segundo de aquéllos hace referencia a la «determinación constitucional de las competencias que afecta... al reparto de facultades entre el Estado y las CC.AA. en cuanto a la materia agraria».

En este apartado vamos a hacer referencia al primer grupo de normas constitucionales que orientan la política agraria e inspiran la legislación agraria.

A este respecto, hay que hacer constar que la C.E. adolece de una escasez de articulado que se dedique expresamente a la materia agraria. Sin embargo, son muchos más los artículos que aluden al sistema económico y que, consiguientemente, tienen relevancia en la actividad agraria. No ocurre lo mismo con otras Constituciones europeas modernas, en las que se ha basado u orientado en alguna manera la española de 1978, tales como la italiana de 1947 y la portuguesa de 1976; estas Constituciones encaran la problemática del sector agrario, incluido el delicado tema de la reforma agraria, en particular la segunda de las constituciones citadas, estableciendo principios concretos fundadores de la legislación agraria de aquellos países.

Por lo que a nuestra Constitución respecta, la referencia más explícita a la agricultura se encuentra en el artículo 130, al que el autor últimamente mencionado, Hernández Lafuente, califica de «breve declaración de buenos propósitos fruto del compromiso político». El

(*) El presente trabajo constituye la lección pronunciada por su autor en el Curso 1984-1985 de la Asociación española de Derecho agrario.

(1) «Estudio preliminar» del Libro colectivo *La Distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española*, publicado por el Instituto de Estudios Económicos. Madrid, 1980, pág. 14 y ss.

(2) Incluido en la revista *Agricultura y Sociedad*, editada por el Ministerio de Agricultura, número 21, de octubre-diciembre de 1981, págs. 335 y ss.

precepto constitucional referenciado, incluido en el Título VII «Economía y Haciendas», se pronuncia en los siguientes términos:

«Artículo 130.1. Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles. 2. Con el mismo fin se dispensará un tratamiento especial a las zonas de montaña.»

Junto con este precepto —que mejor debiera estar incluido en el Título I «De los derechos y deberes fundamentales», Capítulo III «De los principios rectores de la política social y económica»—, es imprescindible mencionar el artículo 45, incluido en dichos apartados del Texto Constitucional, por cuanto que afecta muy directamente, aunque sin decirlo, a la agricultura y a la conservación de la naturaleza. Dicho precepto afirma:

«Artículo 45.1. Todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva...»

A estos preceptos únicamente pueden añadirse, de entre los que hacen expresa referencia a la materia agraria, los artículos 148 y 149 —incluidos en el Título VIII «De la Organización Territorial del Estado», Capítulo III «De las Comunidades Autónomas»—, que atribuyen competencias en dicha materia a las CC.AA. y al Estado, respectivamente. Aquellos artículos manifiestan lo siguiente:

«Artículo 148.1. Las CC.AA. podrán asumir competencias en las siguientes materias:

7.^a La agricultura y la ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.

8.^a Los montes y aprovechamientos forestales.

9.^a La gestión en materia de protección del medio ambiente.

10.^a Los proyectos, construcción y explotación de los... canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma...

11.^a ... la caza y la pesca fluvial.»

«Artículo 149.1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

23.^a Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las CC.AA. de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.»

Pero, como se ha dicho al principio, sobre los artículos 148 y 149 de la C.E. se volverá más adelante cuando se trate de la cuestión del reparto de competencias en materia agraria entre el Estado y las CC.AA.

III. PRECEDENTES CONSTITUCIONALES ESPAÑOLES EN MATERIA AGRARIA

Vamos a hacer a continuación un rápido repaso de los precedentes constituciones en nuestra Nación.

La Constitución de 1812 establece que «estará a cargo de los Ayuntamientos...: 7.º: cuidar... de los montes y plantíos del común...; 9.º: promover la agricultura según la calidad y circunstancias de los pueblos...» (art. 321); y atribuye a las Diputaciones «... 5.º:... fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos».

Las Constituciones de 1837, 1845, 1869 y 1876 no dedican ningún precepto a la agricultura; el liberalismo económico imperante en el siglo XIX no se plantea la necesidad de determinar constitucionalmente los principios rectores de la economía nacional.

En cambio, la Constitución de 1931 afronta decididamente el problema agrario. Tras manifestar en su artículo 44 que «toda la riqueza del país, sea quien fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la economía nacional...», el artículo 47 decía así:

«La República protegerá al campesino, y, a este fin, legislará, entre otras materias, sobre el patrimonio familiar inembargable y exento de toda clase de impuestos, crédito agrícola, indemnización por pérdida de las cosechas, cooperativas de producción y consumo, cajas de previsión, escuelas prácticas de agricultura y granjas de experimentación agropecuarias, obras para riego y vías rurales de comunicación...»

Por su parte, las Leyes Fundamentales del Régimen anterior, de 1936 a 1975, contienen una amplia serie de declaraciones programáticas relativas al Derecho agrario. Así, pueden citarse las Declaraciones V, XI y XII del Fuero del Trabajo de 9 de enero de 1938, que se pronuncian en los siguientes términos:

«V. 1. Las normas de trabajo en la empresa agrícola se ajustarán a sus especiales características y a las variaciones estacionales impuestas por la naturaleza. 2. El Estado cuidará especialmente la educación técnica del productor agrícola, capacitándole para realizar todos los trabajos exigidos por cada unidad de explotación. 3. Se disciplinarán y revalorizarán los precios de los principales productos, a fin de asegurar un beneficio mínimo en condiciones normales al empresario agrícola y, en consecuencia, exigirle para los trabajadores jornales que le permitan mejorar sus condiciones de vida. 4. Se tenderá a dotar a cada familia campesina de una pequeña parcela, el huerto familiar, que le sirva para atender a sus necesidades elementales y ocupar su actividad en los días de paro. 5. Se conseguirá el embellecimiento de la vida rural, perfeccionando la vivienda campesina y mejorando las condiciones higiénicas de los pueblos y caseríos de España. 6. El Estado asegurará a los arrendatarios la estabilidad en el cultivo de la tierra por medio de contratos a largo plazo, que les garanticen contra el deshaucio injustificado y les aseguren la amortización de las mejoras que hubieren realizado en el predio. Es aspiración del Estado arbitrar los medios conducentes para que la tierra, en condiciones justas, pase a ser de quienes directamente la explotan.»

«XI. 1. La producción nacional constituye una unidad económica al servicio de la Patria. Es deber de todo español defenderla, mejorarla e incrementarla. Todos los factores que en la producción intervienen quedan subordinados al supremo interés de la Nación. 2. Los actos ilegales, individuales o colectivos que perturben de manera grave la producción o atenten contra ella serán sancionados con arreglo a las leyes. 3. La disminución dolosa del rendimiento en el trabajo habrá de ser objeto de sanción adecuada. 4. En general, el Estado no será empresario sino cuando falte la iniciativa privada o lo exijan los intereses superiores de la Nación. 5. El Estado, por sí o a través de los Sindicatos, impedirá toda competencia desleal en el campo de la producción, así como aquellas actividades que dificulten el normal desarrollo de la economía nacional, estimulando, en cambio, cuantas iniciativas tiendan a su perfeccionamiento. 6. El Estado reconoce y ampara la iniciativa privada como fuente fecunda de la vida económica de la Nación.»

«XII. 1. El Estado reconoce y ampara la propiedad privada como medio natural para el cumplimiento de las funciones individuales, familiares y sociales. Todas las formas de propiedad quedan subordinadas al interés supremo de la Nación, cuyo intérprete es el Estado. 2. El Estado asume la tarea de multiplicar y hacer asequibles a todos los españoles las formas de propiedad ligadas vitalmente a la persona humana: el hogar familiar, la heredad de la tierra y los instrumentos de trabajo para uso cotidiano. 3. Reconoce a la familia como célula primaria natural y fundamento de la sociedad, y al mismo tiempo como institución moral dotada de derecho inalienable y superior a toda ley positiva. Para mayor garantía de su conservación y continuidad, se reconocerá el patrimonio familiar inembargable.»

Asimismo, la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional de 17 de mayo de 1958, en su Declaración XII, establece que «el Estado procurará por todos los medios a su alcance... impulsar el progreso económico de la Nación con la mejora de la agricultura, la multiplicación de las obras de regadío y la reforma social del campo...».

Aunque no sea cuestión a tratar en esta ocasión no puede dejarse en el olvido la copiosa legislación de carácter agrario que ha sido promulgada durante el Régimen finalizado en 1975; sobre su eficacia en este terreno, la perspectiva histórica, aun reducida, hará el juicio que merezca.

IV. EXAMEN DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES REFERENTES AL DERECHO AGRARIO

Volviendo a los preceptos del Derecho agrario que se han citado anteriormente, incluidos en la C.E. de 1978, podemos citar a Oscar Alzaga Villaamil (3), que, en relación con el artículo 130, manifiesta que, prestando «atención a la función docente que toda Constitución debe cumplir, hay que reconocer que estas referencias pueden ser valiosas para llamar la atención del hombre de la calle sobre la necesidad de equiparar el nivel de vida de todos los españoles y hacer un esfuerzo en favor de los que habitan en las zonas menos favorecidas por la naturaleza o por las leyes económicas que rigen el desarrollo industrial». En cuanto al artículo 45, el mismo profesor argumenta que este precepto «recoge un clamor que hoy es universal; ... el patrimonio natural de un país, al igual que ocurre con el histórico-artístico, pertenece a los actuales españoles, pero también a las generaciones venideras, puesto que estamos en la obligación de entregar el legado que hemos recibido en condiciones óptimas a nuestros descendientes». Al autor mencionado le parece «de un alto valor didáctico la feliz alusión a la 'indispensable solidaridad colectiva', pues estamos ante un grave problema de la comunidad, en cuya solución todos tenemos una parcela de responsabilidad, que no podemos endosar frívolamente a los poderes públicos o a otros particulares».

Junto a estas consideraciones generales, Antonio Martín Valverde, en su trabajo titulado «Sistema económico y agricultura en la Constitución española» (4), determina un conjunto de principios que son relevantes para el Derecho

agrario y que se encuentran insertos explícitamente en varios de los preceptos constitucionales. Así pues, siguiendo a este autor, recogemos los siguientes principios de Derecho agrario de naturaleza constitucional:

1. Modernización y desarrollo de la agricultura

Bajo este principio, contenido en el artículo 130, antes citado, se deducen una serie de instrumentos y objetivos de gama muy variada; a saber:

a) modos de cultivo (puesta en regadío, mecanización, tratamientos, etc.);

b) formas de tenencia de la tierra (fomento de explotaciones de dimensiones adecuadas, regulación de los contratos agrarios, etc.);

c) población activa (formación profesional, rejuvenecimiento, etc.);

d) aspectos institucionales del sector (crédito agrícola, organización de canales comerciales, asociaciones de defensa profesional, etc.).

Como se deduce, «este objetivo —según el autor citado— puede suponer intervenciones muy intensas de los poderes públicos, tanto en la actividad externa de las explotaciones agrícolas (política de mercados), como en la propia configuración de las unidades productivas (política de estructuras)».

2. Pleno empleo en la agricultura

El anterior aspecto, modernización y desarrollo agrícolas, puede suponer una sustitución de mano de obra agrícola por capital de explotación. Pero, para conseguirse el pleno empleo —al que se refiere el artículo 40.1 de la C.E., que dispone que «los poderes públicos... de manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo», la acción pública puede encaminarse a la puesta en cultivo de tierras mal atendidas o abandonadas, o a una nueva ordenación de cultivos.

3. Utilización racional de los recursos naturales

Este objetivo, fijado en el artículo 45, antes citado, está orientado a la consecución de elevados rendimientos que permitan un resultado de rentabilidad y bienestar para los agricultores. Por otra parte, este objetivo persigue igualmente la conservación de la naturaleza, la mejora de la calidad de la vida y la defensa y restauración del medio ambiente. Ello obliga a que las medidas instrumentales que se adopten en aras de otros principios deban ser «respetuosos con el patrimonio biológico de la tierra y con una buena administración de los recursos escasos o no renovables», debiéndose «hacer frente, mediante el establecimiento de límites estrictos, a los usos depredadores de los recursos agrarios...», la erosión, desertización y pérdida de fertilidad del suelo.

4. Equiparación del nivel de vida

Este objetivo, plasmado en el artículo 130, propende a la compensación de las desigualdades intersectoriales del nivel de renta. En este sentido, los poderes públicos podrán decidir sobre los precios agrícolas, los salarios mínimos, las

(3) *La Constitución española de 1978 (comentario sistemático)*. Ediciones del Foro, Madrid, 1978, pág. 790.

(4) Incluido en la revista *Agricultura y Sociedad*, citada en la nota 2, páginas 11 y ss.

prestaciones sociales —a las que hace referencia el artículo 41—, etc., a fin de conseguir la paridad intersectorial de las rentas. Este objetivo viene asimismo señalado en el artículo 40 de la C.E., que dispone que «los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica».

5. Aprovisionamiento alimenticio de la población

Dicho objetivo no aparece mencionado expresamente en la C.E., pero debe sobreentenderse en algunos preceptos de la misma. Así ocurre con la definición de Estado social que aparece en el artículo 1.º, en cuya virtud los poderes públicos se comprometen a atender las necesidades de los ciudadanos; lo mismo sucede en los artículos 28 y 37 —referentes, respectivamente, a los derechos de huelga y a adoptar medidas de conflictos colectivos—, en los cuales se prevé la garantía de «asegurar el funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad»; por su parte, el artículo 128 prevé la posibilidad de «reserva al sector público de recursos o servicios esenciales»; por otro lado, el artículo 116, relativo a la regulación de los estados de alarma, de excepción y de sitio, hace referencia a la adopción de «competencias y limitaciones», las cuales pueden referirse, entre otras, al desabastecimiento de productos de primera necesidad, lo cual está regulado en la correspondiente Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio.

6. La propiedad y su función social

En virtud del artículo 33, «se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia»; pero añade: «La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes», precepto que está íntimamente ligado al artículo 128 que establece que «toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general». En aras de la función social de la propiedad pueden justificarse las más variadas limitaciones del uso, disfrute o disposición de la tierra, tales como fijación de unidades mínimas de cultivo, contingentación de producciones, prescripciones u órdenes de producción o de elaboración, prohibiciones de enajenar o fraccionar, etc. A todas estas intervenciones de los poderes públicos ha de añadirse la competencia de expropiación forzosa, que, según se deduce del citado artículo 33, podrá hacerse «por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes». Tal como afirma el profesor Pablo Lucas (5), «la afirmación liberal e individualista» del apartado 1 de este artículo «se modera en el apartado 2, que subraya la función social de ambos derechos... y esta limitación puede reforzarse a la luz del artículo 129.2, in fine (que establece que los poderes públicos) «también establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción».

7. Libertad de empresa

Este principio se recoge en el artículo 38 de la C.E. En virtud del mismo queda a salvo la libertad de iniciativa económica en la Agricultura; así pues, cabe, sin duda, poner en marcha organizaciones productivas agropecuarias, implantar nuevos cultivos, hacer innovaciones en los cultivos o en los métodos de cultivo, organizar los procesos de producción, comercialización y distribución de productos agrarios, etc. En realidad, este principio es consecuencia del derecho a la propiedad reconocida en el artículo 33 de la C.E.

Pero en este punto se plantea el siguiente interrogante: ¿dicha libertad de empresa se reconoce únicamente a las personas privadas o, por el contrario, cabe extenderla también a las personas públicas? Cualquiera que fuere la interpretación del artículo 38 de la C.E., la respuesta a esta pregunta ha de ser favorable a la tesis de que cabe que las personas públicas, es decir, los poderes públicos, realicen actividades productivas —por tanto, también las agrarias— en base a la habilitación que en este sentido hace el artículo 128 al «reconocer la iniciativa pública en la actividad económica», pudiéndose, «mediante ley», «reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio, y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general». Por ello, nada impide la posibilidad de que los poderes públicos intervengan en el proceso económico como agentes productivos directos. No obstante, la doctrina no es unánime en sostener esta tesis, aunque predomina la que así lo entiende (García Pelayo, Muchoz Machado, Garrido Falla, etc.).

Este principio de libertad de empresa está garantizado y protegido por los poderes públicos tal como afirma el repetido artículo 38, pero el mismo precepto constitucional marca la posibilidad de la limitación de aquel principio al afirmar que aquella garantía y protección del ejercicio de la libertad de empresa se efectuará «de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación»; la apelación al «interés general» y a las «exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación» indica la posibilidad de poner límites al principio de libertad de empresa. Así pues, cabe la posibilidad de la fijación de precios agrarios, de acordar la ordenación de las campañas de las producciones agrícolas, forestales y ganaderas, de establecer condiciones de contratación de productos agropecuarios, etc.

La mayor o menor libertad de empresa ha de estar en función de los programas alternativos de los diversos Gobiernos, que podrán actuar de un modo u otro sin necesidad de modificar ni violentar la Constitución. Como afirma el profesor Lucas (6), nuestra Constitución no marca el modelo económico de una manera expresa, sino que, junto a preceptos que están diseñados dentro de una economía neocapitalista, coexisten otros que obedecen a principios de «economía pública con tendencias socializadoras». Puede deducirse, por tanto, que «el modelo económico diseñado por nuestro texto constitucional es de una economía mixta». «Naturalmente —dice aquel autor— la potenciación del sector privado o del sector público de la economía dependerá del signo político de los equipos gobernantes.»

(5) *Constitución Española. Edición comentada*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, págs. 94 y 95, correspondientes al Título I.

(6) Obra citada en la nota anterior, págs. 104 y 105.

8. Economía de mercado

Al igual que el principio anterior, el de economía de mercado viene recogido en el artículo 38 de la C.E., respecto del cual los constituyentes han puesto buen cuidado en no calificar dicha economía de mercado ni de «libre» ni de «social», permitiendo, así como se ha dicho respecto del principio anterior, la aplicación de políticas de libertad de mercado o de intervención en el mismo, conforme a los programas de los Gobiernos que se alternen en el poder. En este sentido, dicho precepto, el artículo 38, se complementa con el 131, que dice:

«Artículo 131. 1. El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución. 2. El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las CC.AA. y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A este fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley.»

Así pues, como señala Luis Vicente Barceló Vila en su trabajo «El principio constitucional de la economía de mercado y la política de mercados agrarios en España» (7), la Constitución se debate en este punto en términos de ambigüedades, y manifiesta que «la orientación de una política económica en el sentido de la economía de mercado depende más de la ideología del partido en el poder que de los imperativos de la propia Constitución».

Sin embargo, Oscar Alzaga (8) es más optimista, pues sostiene que «en el contexto de una Constitución que reconoce con la mayor solemnidad el derecho a la propiedad privada (artículo 33), no cabe concebir otra planificación económica que la indicativa, dotada, eso sí, de fuerza de obligar para el sector público y de factores más o menos vinculantes para quienes se acojan a ciertos incentivos que ofrezca la Administración, pero que siempre han de respetar en lo sustancial el ámbito de la libertad de empresa». Por consiguiente, para este tratadista la economía de mercado no habrá de sufrir restricciones sustantivas con motivo de la planificación.

En parecidos términos se pronuncia el catedrático de Derecho Mercantil José María Martínez Val en su artículo titulado «Libertad de Empresa» (9), al afirmar que «la planificación en el sector privado sólo podrá ser indicativa, o como máximo de concertación entre las empresas públicas y las privadas que estén en el sector... La planificación no puede representar... una intervención oficial o administrativa en la gestión ni para la gestión de las empresas privadas, ni participación oficial obligatoria en las mismas, aunque... es perfectamente admisible la inspección (administrativa, fiscal, laboral, etc.)».

Por su notable incidencia en el ámbito agrario, es particularmente importante hacer resaltar el procedimiento de elaboración de los proyectos de planificación, según señala el citado artículo 131. Al determinar este precepto que aquéllos se elaborarán «de acuerdo con las previsiones suministradas por las CC.AA. y el asesoramiento y

colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas», estamos ante un claro ejemplo de «planificación democrática hecha de abajo arriba» —como dice Ramón Tamames (10)—, en la que «se arranca de una visión global del tipo de sociedad a que se aspira, que ya no puede ser la definida, como en los tiempos del gobierno autoritario y tecnocrático, por un conjunto de expertos en un frío gabinete de estudios». Pero, no podrán dejar de considerarse las dificultades que habrán de surgir necesariamente como consecuencia de la diferenciación de intereses de sindicatos y organizaciones profesionales, empresariales y económicas, como tampoco los problemas nada despreciables que habrán de derivarse de la participación de las CC.AA. en dichos proyectos de planificación, en especial de aquéllas cuyo equipo dirigente sea de signo político o ideológico diferente o contrapuesto al imperante en el Gobierno de la Nación. A este respecto, se considera que podrá ser de gran utilidad la creación del Consejo a que se refiere el mencionado precepto constitucional, órgano éste que, aun no teniendo apellidos, podría denominarse Consejo Económico y Social, tal como existe en otros países de nuestro entorno.

Es notorio que estas observaciones que, en principio, afectan a la economía general, son inmediatamente aplicables a la economía agraria y, por ende, a la legislación agraria.

V. EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

La solución a estas posibles diferencias de enfoque de los problemas económicos, y, de entre ellos, los agrarios, está en el principio de solidaridad consagrado en el artículo 2.º de la C.E. y garantizado en el artículo 138 de la misma, que dice así:

«Artículo 138. 1. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular. 2. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.»

Esta alusión a la solidaridad se complementa en el artículo 158, cuyo apartado 2 establece: «Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las CC.AA. y provincias, en su caso.»

A este respecto, el profesor Gumersindo Trujillo (11) manifiesta que «la descentralización del poder debe perseguir objetivos correctores de los grandes desniveles que separan las zonas desarrolladas y prósperas de las subdesarrolladas... De aquí que la Constitución imponga al Estado el deber de constituir un fondo de compensación con cargo al cual habrán de financiarse gastos de inversión de las CC.AA. que persigan el objetivo de corregir los indicados desequilibrios interterritoriales, haciendo real el

(7) Incluido en la revista *Agricultura y Sociedad*, citada en la nota 2, págs. 61 y ss.

(8) Obra citada en la nota 3, pág. 792.

(9) Incluido en la obra *Constitución Española de 1978*, tomo III. Revista de Derecho Público. Editorial de Derecho Privado, Madrid, 1983, pág. 666.

(10) *Introducción a la Constitución Española*, Alianza Editorial, Madrid, 1980, página 183.

(11) Obra citada en la nota 5, págs. 335 y 336, correspondientes al Título VIII de la Constitución.

principio de solidaridad intercomunitaria». En este sentido —añadimos nosotros—, la dispar estructura económica de la agricultura española hará necesario hacer uso adecuado del Fondo de Compensación Interterritorial con objeto de corregir los profundos desequilibrios y diferencias de niveles de rentas agrarias existentes a lo largo y a lo ancho de la geografía nacional.

VI. DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN MATERIA AGRARIA ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Al principio de este artículo hemos hecho referencia a los artículos 148 y 149 de la C.E., que establecen el reparto de competencias agrarias entre el Estado y las CC.AA.

La atribución de estas competencias a las CC.AA. es, en principio, consustancial a la naturaleza fuertemente descentralizada del Estado español configurado en la Constitución de 1978 («cuasi-federal», «federo-regional», «unitario regionalizable», «compuesto o con Autonomías territoriales», «autonómico» o «Estado de las Autonomías», según las denominaciones más empleadas por los tratadistas), ya que las materias agropecuarias, dado su enraizamiento geográfico local, comarcal o regional, son consideradas generalmente como propias de los Estados-miembros de un Estado federal, de los Territorios autónomos, o de las Regiones; y en el caso español son, en principio, exclusivas de las CC.AA. «de acuerdo con la ordenación general de la economía», o con arreglo a la «legislación básica» dictada por el Estado, o sin perjuicio de la competencia exclusiva del Estado en determinadas materias que forman parte de lo que normalmente se entiende por «soberanía», concepto que, por otro lado, no está determinado en la Constitución, obligando, en consecuencia, al Tribunal Constitucional a pronunciarse a menudo en tal sentido.

Teniendo en cuenta los términos en que se expresan los artículos 148 y 149 citados, cabe distinguir, según lo hace Nicolás Escoriaza Ceballos-Escalera en su artículo titulado «Las facultades autonómicas en la vigente Constitución Española» (12), entre «competencias exclusivas» y «competencias compartidas con el Estado».

En relación con las competencias de carácter agrario y conexas que, según dicho autor, pueden entenderse como «exclusivas» de las CC.AA., se encuentran en el artículo 148 las siguientes:

a) 10.^a Los proyectos, construcción y explotación de los... regadíos de interés de la Comunidad Autónoma...;

b) «11.^a ..., la caza y la pesca fluvial».

Sin embargo, para el mismo autor, las competencias de naturaleza agraria que pueden definirse como «compartidas» son las siguientes, de acuerdo con los artículos que se citan en cada caso, advirtiendo que la referencia al artículo 148 corresponde a las competencias que pueden asumir las CC.AA. y que la alusión al artículo 149 se refiere a las competencias atribuidas en principio al Estado:

a) «Artículo 148, 7.^a La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.»

b) «Artículo 148, 8.^a Los montes y aprovechamientos forestales»; «artículo 149, 23.^a La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias».

c) «Artículo 148, 9.^a La gestión en materia de protección del medio ambiente»; «artículo 149, 23.^a Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las CC.AA. de establecer normas adicionales de protección...».

d) «Artículo 148, 13.^a El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional»; «artículo 149, 13.^a Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica».

e) «artículo 148, 17.^a El fomento de... la investigación...»; «artículo 149, 15.^a Bases y coordinación general de la investigación científica y técnica».

A mayor abundamiento, las competencias de las CC.AA. pasan a ser del Estado cuando se trata de materias que excedan del ámbito territorial comunitario; así se deduce, en lo que se refiere a materias agrarias o conexas, del artículo 148, 10.^a, en cuanto a «los proyectos, construcción y explotación de... canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma».

Por otro lado, en relación con las materias agrarias, y continuando con el criterio sustentado por el tratadista últimamente citado, también escapan de la competencia de las CC.AA. aquellos asuntos que, aun siendo de naturaleza agraria o económica conexas con la misma, afecten a asuntos típicos de la «soberanía nacional», en cuyo caso corresponderán al Estado. Tal es el caso de los asuntos referidos en el artículo 149 de la C.E. que a continuación se exponen:

«1.^a La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.»

«3.^a Relaciones internacionales.»

«4.^a Defensa y Fuerzas Armadas.»

«6.^a Legislación mercantil...»

«8.^a ... bases de las obligaciones contractuales...»

«9.^a Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.»

«10.^a Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.»

«11.^a ... bases de la ordenación de crédito, banca y seguros.»

«16.^a Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.»

«30.^a Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales...»

«31.^a Estadística para fines estatales.»

No obstante, el concepto de soberanía no es todo lo preciso que sería de desear, y, a pesar de la opinión doctrinal antes sustentada, pueden reducirse a mínimos tolerables los asuntos incluidos en el concepto de soberanía, lo cual habrá de permitir, tal como prevé el artículo 150 de la C.E., la atribución a las CC.AA., mediante leyes marco aprobadas por las Cortes Generales, la facultad de dictar «normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal...». Asimismo, el mismo precepto constitucional faculta al Estado para «transferir o delegar en las CC.AA., mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación...».

De todo el contexto de preceptos constitucionales que ha sido expuesto, no puede derivarse otra conclusión que la ambigüedad y la confusión, recayendo, por consiguiente,

(12) Publicado en el Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, número 1/1985, enero-febrero, págs. 9 y ss.

en el Tribunal Constitucional la delicada y penosa tarea de ir determinando las competencias del Estado y de las CC.AA. a medida que aquél o éstas vayan desarrollando el programa normativo derivado de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. La materia agraria no escapa a esta conclusión, y, para comprobar esta afirmación, no hace falta sino examinar los respectivos Estatutos de Autonomía y los Reales Decretos de Transferencias y de Traspasos de Servicios en dicha materia; pero esta cuestión no me corresponde desarrollar en este artículo por más interesante que sea en este momento.

Hay que afirmar con el profesor García de Enterría (13) que existe una «concepción mítica de las competencias exclusivas», señalando que «así como... (el artículo 149 de la Constitución)... defiende una tabla de competencias exclusivas del Estado 'sin perjuicio' de admitir una intervención en ellas de competencias propias de las CC.AA., los Estatutos... se complacen en calificar de exclusivas la mayor parte de las competencias... 'sin perjuicio' de las competencias del Estado». Y sostiene dicho profesor que «parece obvio precisar que no hay exclusividad si hay participación de los dos niveles en la regulación y en la gestión de una determinada materia, sean cuales sean los términos utilizados por el artículo 149 de la Constitución y por los Estatutos. *Verba Legis non sunt lex*, sino su régimen; y éste es inequívoco en el establecimiento de una coparticipación». O como dice el profesor italiano Luciano Vandelli (14), citado por el anterior tratadista mencionado, se trata en el caso español de un «regionalismo cooperativo».

En su obra titulada «Derecho Público de las Comunidades Autónomas» (15), el profesor Santiago Muñoz Machado manifiesta que «el artículo 148.1.7.ª permite a todas las CC.AA. asumir competencias sobre 'la agricultura y la ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía'. Sin embargo, se verá en seguida que son variadas las excepciones existentes, dada la fuerte implicación en la materia agrícola de otros asuntos (derecho de propiedad, legislación civil, ordenación de la economía, industria, enseñanza, investigación, montes, aguas, etc.) que tienen un régimen competencial diferente», existiendo «aspectos que están sometidos a un régimen de compartición competencial». Y continúa diciendo que «el régimen de reparto de atribuciones en materia agraria no puede hacerse si no se analizan las diferentes parcelas en que se descompone la actuación pública en este sector, ya que la interferencia de competencias estatales es diversa y tiene una justificación distinta, dependiendo del aspecto concreto de la intervención pública en la materia agraria que se considere».

Así pues, por ejemplo, dice Muñoz Machado, «la competencia estatal sobre ordenación general de la economía, aplicada al sector agrario, podrá determinar una reserva al Estado de la competencia para la fijación de los precios agrarios, con exclusión de las CC.AA., dada la importancia de aquel asunto en la economía nacional. La reserva no podrá ser tan absoluta si lo que se atiende es la comercialización agraria. Y, siguiendo el nivel descendente, atendiendo a la progresiva menor importancia para la ordenación económica general, apenas sí podrán justificarse actuaciones estatales en relación con la sanidad vegetal o la capacitación agraria...; otra cosa es que el

Estado resulte habilitado en razón a sus competencias educativas, sanitarias, o en materia de relaciones internacionales, etc.».

Por lo expuesto, continúa afirmando el profesor citado, que «el régimen de la distribución competencial en materia de agricultura, frente a las apariencias del artículo 148.1.7.ª de la Constitución, ha quedado impreciso, como pocos, en la Constitución y en los Estatutos, y requiere de precisiones que sólo normas posteriores podrán aportar paulatinamente. Esto último lo están haciendo en gran medida los Reales Decretos de Transferencias de Competencias...».

Siguiendo la temática del autor mencionado, expuesta en la obra citada (16), vamos a examinar brevemente aspectos de la distribución de competencias en materias tales como investigación agraria, capacitación y extensión agrarias, reforma y desarrollo agrario, industrias agrarias y denominaciones de origen, montes, vías pecuarias y espacios naturales protegidos, y caza y pesca fluvial.

En materia de Investigación Agraria, el artículo 148.1.17.ª permite a las CC.AA. asumir competencias en materia de «fomento de la investigación»; sin embargo, el artículo 149.1.15.ª atribuye al Estado el «fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica». Se trata, pues, de una competencia compartida, en la cual el Estado se reserva exclusivamente la facultad de coordinación, que habrá de comprender una programación clara, el aseguramiento de intercambios de información, el desarrollo de programas nacionales de investigación agraria en los diversos centros teniendo en cuenta la suprarregionalidad de la mayoría de dichas investigaciones.

Por lo que se refiere a las materias de Capacitación y Extensión Agrarias, han sido una avanzadilla de las transferencias por estimarse obvio el interés regional de aquéllas. Sin embargo, es curioso que la C.E. no haga expresamente referencia a estas materias. Así pues, la distribución de estas competencias dependerá de que se consideren materia de «agricultura» o materia de «educación»; y, en realidad, lo que ocurre es que dichos asuntos participan de ambos contenidos, agrario y educativo, son «res mixta». Por ello, forzando quizá la interpretación de la C.E., se han transferido estas materias a las CC.AA., aunque reservándose el Estado algunas competencias en atención al innegable carácter educativo de aquellas materias; por la cual, en ese supuesto, han de considerarse a la vez dos preceptos constitucionales: el artículo 148.1.7.ª —que confiere a las CC.AA. «la agricultura y la ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía», y el artículo 149.1.30.ª —que atribuye al Estado la «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución...» referente a la educación.

En cuanto a la Reforma y Desarrollo Agrario —que comprende medidas de adquisición y redistribución de tierras, medidas de incremento de cultivo y de producción, concentración parcelaria, transformaciones en regadío y obras públicas de transformación de las tierras de secano, ordenación de la propiedad, declaración y calificación de fincas mejorables, expropiaciones, conservación y mejora de suelos agrícolas, actuaciones en grandes zonas de interés nacional, ayudas y beneficios de índole variada, etc.—, tampoco ha merecido un tratamiento particular en la C.E.

(13) Ver nota 1, págs. 28 y ss. del «Estudio preliminar» incluido en el «Libro colectivo» allí mencionado.

(14) *L'ordinamento regionale spagnolo*, Bolonia, 1979.

(15) Editorial Civitas, Madrid, 1982, tomo 1, págs. 503 y ss.

(16) Obra citada en la nota anterior, págs. 503 a 527.

Por tanto, dichas materias se encuentran dentro de la órbita de la «agricultura... dentro de la ordenación general de la economía» a que se refiere el artículo 148.17.^a del Texto Constitucional, por lo que caen dentro de las competencias de las CC.AA. Pero hay que considerar que las actuaciones de Reforma y Desarrollo Agrario inciden en materias preservadas al Estado, tales como la ordenación general de la economía (art. 148.1.7.^a), el derecho de propiedad privada (que el art. 149.1.1.^a lo comprende exigiendo la garantía de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de dicho derecho), la realización de obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una C.A. (art. 149.1.24.^a), el régimen de las aguas (así el art. 149.1.22.^a atribuye al Estado la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma...), créditos y seguros (artículo 149.1.11.^a), planificación general de la actividad económica (el art. 149.1.13.^a atribuye al Estado las bases y la coordinación en esta materia), la Hacienda general (art. 149.1.14.^a), etc. Se establecen, por tanto, reservas competenciales a favor del Estado, que están plenamente justificadas en muchos casos, pero que no debe obstaculizar la actuación de las CC.AA. en esta delicada y compleja tarea de tanta transcendencia en regiones como Andalucía (que ha promulgado una Ley sobre la materia en cuestión).

En lo referente a Industrias Agrarias y Denominaciones de Origen de Productos Agrarios, la C.E. nada dice al respecto. Aquí también se plantea el dilema de si se trata de materias incluibles en el ámbito de la «agricultura» conforme al repetido artículo 148.1.7.^a, o si encajan en la ordenación de la industria —sobre la cual los artículos 148 y 149 no hacen alusión alguna—, o en la propiedad industrial, respectivamente, atribuida esta última al Estado por el artículo 149.1.9.^a, y, sin embargo, fue también la avanzadilla de las transferencias en materias agrarias. La solución más oportuna parece ser la ecléctica, atribuyéndose dichas competencias a las CC.AA. en colaboración con el Estado.

En cuanto a los Montes, Aprovechamientos Forestales, Vías Pecuarias y Espacios Naturales Protegidos, el artículo 149.1.23.^a reserva al Estado la «legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias», mientras que el artículo 148.1.8.^a permite a las CC.AA. la asunción de competencias en materia de «montes y aprovechamientos forestales». Sobre los espacios naturales protegidos no hace mención la C.E., por su atribución como competencia de las CC.AA. puede entenderse comprendida como materia de «agricultura» (art. 148.1.7.^a), o de «montes» (art. 148.1.8.^a), o incluso de «gestión en materia de protección del medio ambiente» (artículo 148.1.9.^a).

Por lo que respecta a la Caza y Pesca Fluvial, el artículo 148.1.11.^a asigna esta competencia a las CC.AA. Pero debe considerarse que el Estado no debe quedar ajeno a estas materias, teniendo en cuenta su importancia para la economía nacional, o el carácter lógicamente suprarregional que tiene el asentamiento de las especies cinegéticas y piscícolas, o su relevancia en la conservación del medio ambiente respecto del cual corresponde al Estado la «legislación básica sobre protección del medio ambiente» (art. 149.1.23.^a).

VII. RELACION DE MATERIAS AGRARIAS ASUMIDAS POR LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Tras de las doctas manifestaciones del profesor Muñoz Machado que han sido recogidas en el apartado anterior, vamos seguidamente a proceder, con misión preferentemente informativa, a aludir a las competencias agrarias que, en mayor o menor grado, han sido transferidas a las CC.AA., lo cual haremos a título meramente enunciativo a Para ello, vamos a seguir la pauta marcada por el Cuaderno de Documentación denominado «Agricultura, Pesca y Alimentación» (17), que hace el siguiente resumen:

- 1.—Extensión y Capacitación Agrarias.
- 2.—Producción Vegetal.
- 3.—Sanidad Vegetal.
- 4.—Producción Animal.
- 5.—Sanidad Animal.
- 6.—Desarrollo Ganadero.
- 7.—Ordenación de la Oferta y Comercialización Agraria.
- 8.—Industrias Agrarias.
- 9.—Cultivo y Fermentación del Tabaco.
- 10.—Centros Nacionales de Selección y Reproducción Animal.
- 11.—Producción y Comercio de Semillas y Plantas de Vivero.
- 12.—Reforma y Desarrollo Agrario.
- 13.—Denominaciones de Origen.
- 14.—Viticultura y Enología.
- 15.—Conservación de la Naturaleza.
- 16.—Investigación Agraria.
- 17.—Cámaras Agrarias.
- 18.—Sociedades Agrarias de Transformación.

Estas materias han sido transferidas, con mayor o menor intensidad y con más o menos limitaciones, a todas o a algunas de las CC.AA. de acuerdo con lo previsto en sus respectivos Estatutos de Autonomía, a los cuales no puedo referirme ahora.

De todos modos, no quisiera pasar por alto una precisión en orden a la asunción de competencias en materia agraria por las CC.AA. Como es sabido, por imperativo de los preceptos constitucionales incluidos en los artículos 143 y 144, por una parte, y en el artículo 151 y disposición transitoria segunda, por otra (aún podría añadirse, por otro lado, el precepto contenido en la disposición adicional primera), han de distinguirse, por el momento, dos categorías de CC.AA.: a) las creadas al amparo de los artículos 143 ó 144, que son las llamadas de segundo grado o Regiones en sentido estricto; y b) las creadas al amparo de la disposición transitoria segunda o del artículo 151, que son las denominadas de primer grado o Nacionalidades.

Respecto de las primeras, las Regiones, el techo de sus competencias es el marcado en el artículo 148 de la C.E., que, como hemos visto al comienzo, establece que las CC.AA. «podrán asumir» competencias —todas o algunas, según lo que se recoja en cada Estatuto de Autonomía, pues, como se deduce del texto literal, rige el principio dispositivo— en las materias incluidas en dicho artículo 148.

Por su parte, las segundas, es decir, las denominadas

(17) Editado por los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Administración Territorial, Madrid, 1985.

Nacionalidades, pueden asumir no sólo las competencias comprendidas en el artículo 148, sino las incluidas en el artículo 149 en la parte en que dichas competencias no sean por su propia naturaleza expresivas de la soberanía del Estado o en la parte en que no se trate de legislación básica o bases y coordinación de determinadas materias. En este grupo de CC.AA. se encuentran el País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía; a éstas podrían añadirse Canarias y la Comunidad Valenciana por haber sido aplicado a su favor el artículo 150, 2, de la C.E. mediante Leyes Orgánicas 11 y 12/1982, de 10 de agosto, respectivamente, en cuya virtud ambas CC.AA. se han aproximado al régimen competencial de las Nacionalidades históricas. Además, por su régimen especial, la Comunidad Foral de Navarra puede encuadrarse dentro del grupo anterior, dado que la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra respeta los derechos originarios e históricos del viejo Reino plasmados en las Leyes de 1839 y 1841 de conformidad con la Constitución Española de 1978.

Por otro lado, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 148, las CC.AA. de segundo grado podrán ampliar, sucesivamente y mediante la reforma de sus Estatutos de Autonomía, sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149. Así pues, transcurridos cinco años desde la aprobación de dichos Estatutos, las regiones podrán acercar su régimen competencial al de las Nacionalidades. El grado e intensidad con que este proceso se realice dependerá del libre deseo de asumir mayor número de competencias por parte de las regiones, las cuales, teóricamente, podrán llegar a alcanzar el máximo techo competencial permitido por la C.E.; si bien, ello no parece que vaya a ser así por razones políticas, históricas, sociales, económicas o de cualquier otra índole cuyo examen cae fuera del contexto de este artículo.

Como consecuencia de todo lo expuesto, es presumible aventurar que las competencias en materia de agricultura y ganadería, que en el futuro han de ostentar las 17 CC.AA. en que se estructura el Estado español, serán presumiblemente distintas para cada una de ellas o para diversos grupos de ellas. El efecto más aparente, llamativo y real será que el Derecho agrario español habrá de ganar en riqueza de normas, de principios y de interpretaciones que reflejarán la idiosincrasia y la compleja problemática agropecuaria de los campesinos y ganaderos que, esperando la justicia que merecen, viven y sufren en los pueblos, provincias, regiones y nacionalidades que integran esta realidad histórica y social que es la Nación española, cantada en el preámbulo de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.

VIII. DERECHO AGRARIO ESTATAL BASICO, RESIDUAL, PREVALENTE, SUPLETORIO Y ARMONIZADOR

Es cuestión de la máxima importancia la determinación de los supuestos en que la legislación agraria de las CC.AA. ha de estar sujeta a la normativa promulgada por el Estado. En este sentido, deben considerarse los artículos 149 y 150 de la C.E., de los cuales pueden distinguirse, al menos, estos cinco tipos de legislación estatal: básica, residual, prevalente, supletoria y armonizadora.

Por lo que se refiere a la «legislación básica» o «bases», ya hemos visto que en el artículo 149 se encuentran referencias a temas propios del Derecho agrario o conexos con el mismo. Tales son los casos de «planificación general de

la actividad económica» (13.^a), «sanidad» (16.^a), «contratos y concesiones administrativas» (18.^a), «protección del medio ambiente» (23.^a) y «montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias» (23.^a). A este respecto, el profesor Mariano Baena del Alcázar, en su obra «Curso de Ciencia de la Administración» (18), expresa que «el Estado ha de dictar... la legislación básica, es decir, la legislación que contenga normas generales, sobre distintos puntos... En la práctica, sin embargo, el propósito de que existan unas pautas uniformes en todas estas materias se está viendo frustrado porque no se han dictado estas leyes básicas. Las CC.AA. deberán legislar en todo caso sobre dichas materias, ya que las normas de aplicación directa son las comunitarias. Pero, ante el retraso del Estado al dictar las normas correspondientes, lo que está sucediendo en la práctica es que en algunas de estas materias las CC.AA. están dictando sus propias leyes, sin perjuicio de reformarlas después a la vista de la legislación estatal». En esta cuestión ha tenido que pronunciarse el Tribunal Constitucional, el cual, en su Sentencia 69/82, de 23 de noviembre, pronuncia lo siguiente: «La citada remisión significa que la competencia legislativa de la Comunidad ... habrá de ejercerse de acuerdo con la legislación estatal básica..., pues, guardando como guardan una y otra materia una evidente conexión objetiva, el Estatuto..., aunque asume respecto a ellas competencias de distinta amplitud..., ha querido que su legislación... respete las normas básicas estatales... Pero, no existiendo una específica legislación básica estatal y posconstitucional..., es obligado buscar tales normas básicas en las leyes estatales preconstitucionales... y la coincidencia entre los fines perseguidos por la ley (autonómica) con los previstos para tales declaraciones por la ley (estatal) demuestran que el legislador (autonómico) ha creído y querido actuar 'de acuerdo con' las normas básicas... En consecuencia, la disposición ahora impugnada debe ser interpretada en función de la norma final del artículo 149.3 de la C.E., donde se afirma que 'el Derecho Estatal será en todo caso supletorio del Derecho de las CC.AA.'...» (19). En la práctica, ya se han definido en algún caso qué preceptos son básicos; por ejemplo, el Real Decreto 419/1985, de 6 de marzo, que desarrolla la Ley 49/1981, de 24 de diciembre, del Estatuto de la Explotación Familiar Agraria y de los Agricultores Jóvenes, establece en su disposición adicional cuarta que «las disposiciones de este Real Decreto relativas a auxilios para la transformación y mejora de las explotaciones y fomento tendrán el carácter de básicas».

Conforme el artículo 149.3 de la C.E., «las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las CC.AA., en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado...». Nos encontramos ante el caso de las llamadas materias «residuales», que corresponderán a una u otra instancia, según se dé uno u otro de los supuestos contemplados. Por tanto, se podrá hablar de Derecho agrario residual estatal y autonómico, cuyo descubrimiento podrá hacerse previo un minucioso estudio y hábil interpretación de los textos constitucional y estatutarios.

El mismo precepto de la C.E. continúa señalando que las normas del Estado «prevalecerán, en caso de conflicto,

(18) Editorial Tecnos, Madrid, 1985, volumen I.º, pág. 203.

(19) Citada en el Cuaderno de Documentación aludido en la nota 17, págs. 125 y 126.

sobre las de las CC.AA. en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas». Se presume que habrá de ser difícil eludir esta preferencia o prevalencia del Derecho estatal, dado que en los artículos 148 y 149 de la C.E. son muchas las facultades «compartidas» entre el Estado y las CC.AA., y no tantas las «exclusivas» de estas últimas. Estamos, pues, ante un Derecho prevalente, el del Estado, que requerirá para su definición en cada caso concreto un análisis riguroso de la legalidad constitucional ordinaria.

De igual modo, el mismo precepto constitucional citado termina diciendo: «El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las CC.AA.». Esta es una cuestión clara que, necesariamente, habrá de aplicarse, evitándose, de esta manera, que puedan producirse lagunas en la legislación de que se trate.

Por último, el artículo 150.3 de la C.E. regula las normas denominadas «armonizadoras» al disponer que «el Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las CC.AA., aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad».

En el momento en que nos encontramos, las CC.AA. están ya legislando copiosamente en materia agraria; no corresponde a esta ocasión aludir a la legislación autonómica agraria. Pero el Estado mantiene en vigor y sigue promulgando leyes de naturaleza agraria, respecto de las cuales habrá que ir pronunciándose sobre su carácter básico, residual, prevalente o supletorio. Es ésta una labor que obligará al Tribunal Constitucional a pronunciarse con frecuencia en tanto el Estado no defina cuáles son las bases o la legislación básica en la considerable normativa de Derecho agrario que ha sido promulgado. Recordaremos aquí las principales leyes estatales que configuran el Derecho agrario, de las cuales los constitucionalistas y los agraristas deberán perfilar la interpretación para deducir cuál ha de ser la norma aplicable; siguiendo el criterio sustentado en la obra denominada «Leyes Agrarias» (20), podemos recordar las siguientes:

1. Ley de 7 de octubre de 1938, sobre Aprovechamientos de Pastos y Rastrojeras.
2. Ley de 10 de marzo de 1941, sobre Ampliación de las Atribuciones del Servicio de Represión de Fraudes, creado por la Ley de 26 de mayo de 1933.
3. Ley de 10 de marzo de 1941, sobre el Patrimonio Forestal del Estado.
4. Ley de 20 de febrero de 1942, por la que se regula el fomento y conservación de la Pesca Fluvial.
5. Ley de 20 de diciembre de 1952, sobre Defensa de los Montes contra las Plagas Forestales.
6. Ley de 20 de diciembre de 1952, sobre Epizootias.
7. Ley de 20 de julio de 1955, sobre Conservación y Mejora de Suelos Agrícolas.
8. Ley de 8 de junio de 1957, de Montes.
9. Ley 152/63, de 2 de diciembre, sobre Industrias de Interés Preferente.
10. Ley 37/66, de 31 de mayo, de Reservas Nacionales de Caza.
11. Ley 81/68, de 5 de diciembre, sobre Incendios Forestales.
12. Ley 1/70, de 4 de abril, de Caza.

13. Ley 25/70, de 2 de diciembre, de Estatuto de la Viña, del Vino y de los Alcoholes.

14. Ley 11/71, de 30 de mayo, de Semillas y Plantas de Vivero.

15. Ley 29/72, de 22 de julio, de Agrupaciones de Productores Agrarios.

16. Decreto 118/73, de 12 de enero, por el que se aprueba el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.

17. Ley 22/74, de 27 de junio, de Vías Pecuarias.

18. Ley 12/75, de 12 de marzo, de Protección de las Obtenciones Vegetales.

19. Ley 15/75, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos.

20. Ley 2/77, de 4 de enero, de Fomento de la Producción Forestal.

21. Ley 87/78, de 28 de diciembre, de Seguros Agrarios Combinados.

22. Ley 34/79, de 16 de noviembre, de Fincas Manifiestamente Mejorables.

23. Ley 55/80, de 11 de noviembre, de Montes Vecinales en Mano Común.

24. Ley 83/80, de 31 de diciembre, de Arrendamientos Rústicos.

25. Ley 49/81, de 24 de diciembre, del Estatuto de la Explotación Familiar Agraria y de los Agricultores Jóvenes.

26. Ley 19/82, de 26 de mayo, sobre Contratación de Productos Agrarios.

27. Ley 25/82, de 30 de junio, de Agricultura de Montaña.

28. Ley 16/84, de 29 de mayo, por la que se regula la Producción y el Comercio del Trigo y sus derivados.

A su vista, el campo que el Derecho agrario deja a los Tribunales y a la doctrina científica es considerable para poder llegar a afirmar taxativamente qué ley o reglamento o qué preceptos contenidos en estas normas, tanto estatales como autonómicas, son aplicables al caso concreto. No será aventurado deducir que, en cualquier momento, el Estado necesite dictar leyes armonizadoras para que el interés general prive sobre el particular de las CC.AA., dándose cumplimiento al mandato expresado en el artículo 139.1 de la C.E. que se pronuncia afirmando que «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado», y en el artículo anterior cuando asegura que «el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad... velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español...».

IX. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA Y PARLAMENTARIA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN MATERIA AGRARIA

Consideramos oportuno poner punto final a esta aportación haciendo alusión, como si se tratara de un anexo a la misma, a los Organos administrativos integrantes de los Consejos de Gobierno de dichas CC.AA. que gestionan los asuntos agropecuarios, así como a las Comisiones parlamentarias que preparan los proyectos de ley en materia agraria en cada una de las Asambleas, Cortes, Juntas o Parlamentos constituidos en cada una de las diversas CC.AA.

(20) Editada por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1984.

Por lo que se refiere a los Organos administrativos que forman parte, con el nombre de Consejerías o Departamentos, de los respectivos Consejos de Gobierno, Consejos Ejecutivos, Diputaciones o Gobiernos de las CC.AA., a continuación se mencionan dichos Organos con indicación de las normas autonómicas reguladoras de los mismos (21):

1. ANDALUCIA: Consejería de Agricultura y Pesca. (Decreto 144/1982, de 3 de noviembre; y Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad autónoma de Andalucía, art. 36.)

2. ARAGON: Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes. (Decreto 1/1983, de 3 de enero, de estructura administrativa de la Diputación General, art. 5.º, que crea la Consejería de Agricultura y Ganadería; Decreto 55/1983, de 1 de julio, de estructura orgánica de la Diputación General, art. 2.º, que crea el actual Departamento; y Ley 3/1984, de 22 de junio, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la C.A. de Aragón, art. 31, que confirma esta última denominación.)

3. PRINCIPADO DE ASTURIAS: Consejería de Agricultura y Pesca. (Ley 1/1982, de 24 de mayo, sobre Organización y Funcionamiento de la Administración del Principado de Asturias, art. 4.º; y Ley 9/1983, de 12 de diciembre.)

4. ISLAS BALEARES: Consejería de Agricultura y Pesca. (Decreto 1/1983, de 10 de junio, por el que se nombran los miembros del Gobierno de la C.A. de las Islas Baleares y se reorganizan los Departamentos o Consejerías.)

5. CANARIAS: Consejería de Agricultura y Pesca. (Decreto 4/1983, de 17 de enero, de medias provisionales de organización y distribución de competencias entre los Organos de la Administración de la C.A. de Canarias, art. 6.º; y Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la C.A. de Canarias, art. 2.º.)

6. CANTABRIA: Consejería o Departamento de Ganadería, Agricultura y Pesca. (Ley 1/1983, de 4 de febrero, de estructura orgánica de la Administración de la C.A. de Cantabria, art. 4.º; y Ley 3/1984, de 26 de abril, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria, art. 37.)

7. CASTILLA Y LEON: Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes. (Ley 1/1983, de 29 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León, art. 28.)

8. CASTILLA-LA MANCHA: Consejería de Agricultura. (Decreto 46/1983, de 25 de enero, de régimen jurídico y administrativo del Consejo de Gobierno y de la Administración de la C.A. de Castilla-La Mancha, art. 9.º; y Ley 3/1984, de 25 de abril, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, art. 22.)

9. GENERALIDAD DE CATALUÑA: Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca. (Ley 5/1980, de 17 de diciembre, de Presupuestos de la Generalidad para 1980; y Ley 3/1982, del Parlament, del President y del Consell Executiu de la Generalitat.)

10. EXTREMADURA: Consejería de Agricultura y Comercio. (Ley 2/1984, de 7 de junio, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la C.A. de Extremadura, art. 46.)

11. GALICIA: Consellería de Agricultura, Pesca y

Alimentación. (Ley 2/1982, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la C.A. de Galicia para 1982, que le da el nombre de Consellería de Agricultura, Ganadería y Montes; y Decreto 124/1983, de 15 de septiembre, de estructura orgánica de la Junta de Galicia, que le da el nombre actual.)

12. COMUNIDAD DE MADRID: Consejería de Agricultura y Ganadería. (Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Madrid, art. 19.)

13. REGION DE MURCIA: Consejería o Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca. (Ley 1/1982, de 18 de octubre, del Gobierno y de la Administración Pública de la C.A. de la Región de Murcia, art. 15.)

14. COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA: Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes. (Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, art. 46.)

15. LA RIOJA: Consejería de Agricultura y Alimentación. (Decreto 7/1984, de 24 de febrero, de estructura orgánica de la Administración Pública de la C.A. de La Rioja, art. 8.º.)

16. PAIS VASCO: Departamento de Agricultura y Pesca. (Ley 2/1980, de 18 de diciembre, de Programa de Gastos de estructura del Gobierno del País Vasco, que establece el Departamento de Agricultura; y Decreto 101/1984, de 18 de abril, sobre determinación de funciones y áreas de actuación del Gobierno, que le da su actual denominación, art. 1.º.)

17. COMUNIDAD VALENCIANA: Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación. (Decreto 67/1983, de 28 de junio, sobre modificación de Consejerías.)

En cuanto a las Comisiones parlamentarias constituidas en los Organos Legislativos de las CC.AA., seguidamente se relacionan dichas Comisiones, señalando la correspondiente norma que las establece (22):

1. ANDALUCIA: Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca. (Reglamento del Parlamento de Andalucía de 8 de noviembre de 1982, art. 45.)

2. ARAGON: Comisión de Agricultura y Ganadería. (Reglamento de las Cortes de Aragón de 28 de marzo de 1984, art. 58.)

3. PRINCIPADO DE ASTURIAS: Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca. (Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias de 13 de diciembre de 1982, art. 31.)

4. ISLAS BALEARES: Comisión de Ordenación Territorial. (Reglamento Provisional del Parlamento de las Islas Baleares de 27 de junio de 1983, art. 45, que atribuye a dicha Comisión competencia sobre obras públicas, ordenación territorial, agricultura, pesca, medio ambiente, transportes, energía, ganadería y montes.)

5. CANARIAS: Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca. (Reglamento del Parlamento de Canarias de 14 de abril de 1983, art. 43.)

6. CANTABRIA: Comisión de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. (Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria de 31 de mayo de 1982, art. 44; Reglamento de 19 de diciembre de 1983, art. 44; y Reglamento de 3 de abril de 1984, art. 44.)

(21) Información obtenida a través de la consulta de los números 0 a 11 del Boletín de Legislación de las CC.AA., editado por las Cortes Generales (Secretaría General del Senado y Secretaría General del Congreso de los Diputados).

(22) Información obtenida en el Boletín mencionado en la nota anterior.

11. GALICIA: Comisión de Agricultura, Alimentación, Ganadería y Montes. (Reglamento del Parlamento de Galicia de 1 de junio de 1982, art. 45; y Reglamento de 14 de julio de 1983, art. 45.)

12. COMUNIDAD DE MADRID: Comisión de Agricultura y Ganadería. (Reglamento de la Asamblea de Madrid de 18 de enero de 1984, art. 46.)

13. REGION DE MURCIA: Comisión de Política Sectorial. (Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia de 18 de mayo de 1983, que atribuye a dicha Comisión competencia sobre obras públicas, urbanismo, transportes, industria, comercio, turismo y agricultura, artículo 41.)

14. COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA: Comisión de Agricultura, Ganadería y Montes. (Reglamento Provisional del Parlamento de 30 de marzo de 1982, art. 58.)

15. LA RIOJA: Comisión de Agricultura y Ganadería. (Reglamento Provisional de la Diputación General de La Rioja de 13 de diciembre de 1982, art. 36.)

16. PAIS VASCO: (Se desconoce el nombre de la

Comisión parlamentaria correspondiente, ya que el Reglamento del Parlamento Vasco de 11 de febrero de 1983 establece en su art. 43 que la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, determinará las Comisiones Permanentes, su número y competencia.)

17. COMUNIDAD VALENCIANA: Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca. (Reglamento de las Cortes Valencianas de 4 de marzo de 1983, art. 41.)

7. CASTILLA Y LEON: Comisión de Agricultura, Ganadería y Montes. (Reglamento de las Cortes de Castilla y León de 16 de marzo de 1984, art. 46.)

8. CASTILLA-LA MANCHA: Comisión de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. (Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha de 16 de abril de 1983, art. 40.)

9. GENERALIDAD DE CATALUÑA: Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca. (Reglamento del Parlamento de Cataluña de 24 de julio de 1980, art. 41.)

10. EXTREMADURA: Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca. (Reglamento de la Asamblea de Extremadura de 6 y 7 de septiembre de 1983, art. 44.)

La liberalización del mercado del trigo y la nueva reglamentación de los cereales(*)

Guillermo DIAZ PINTOS

Abogado

I. REFERENCIA HISTORICA Y SITUACION ACTUAL

a) El Decreto-Ley de Ordenación Triguera de 1937

La historia del cultivo triguero en nuestro país ha transcurrido entre numerosos avatares y se ha enfrentado con los más diversos problemas (1). Todo constituye un interesante capítulo de nuestra historia que muy bien ha recogido Angel Lera de Isla, veterano periodista agrario, en una serie de veinticuatro artículos publicados en «El Norte de Castilla» (2).

De entre los muchos intentos de resolver las dificultades que en cada momento presentaba el cultivo de este cereal, merece destacarse el proyecto de Ramón Fernández Arias, que, según Angel Lera, pudo haber influido en la elaboración del Decreto-Ley del 37. Este proyecto de octubre de 1935 no vio la luz por la deteriorada situación política que en aquellos años treinta padecía España, que no era muy propicia para emprender semejantes tareas ni para realizar ensayos de tipo económico.

El Decreto-Ley de Ordenación Triguera se promulgó en Burgos, dos años más tarde, en plena circunstancia bélica. Creó el Servicio Nacional del Trigo con la intención, según expone su preámbulo, de «resolver de una manera totalitaria el problema campesino, realizando una política de revalorización, asegurando al trigo unos precios mínimos remuneradores y ordenando su producción y distribución».

La ordenación se basaba en tres circunstancias socio-económicas básicas: la existencia de unos productores de mínima capacidad económica, crediticia y organizativa; una situación deficitaria en el abastecimiento de trigo, agravada por los niveles de renta del país en aquellos años y en cuanto que el trigo era una alimentación más básica y esencial de lo que es en estos momentos; y, finalmente, los niveles de fluctuación de los precios junto a la actividad especulativa, unido todo ello a una escasa transparencia del mercado.

Con el Servicio Nacional del Trigo se liberaba a los agricultores de la efectiva dependencia que venían sufriendo por parte de los intermediarios, almacenistas, compradores y transformadores, principalmente fabricantes de harinas, que se beneficiaban de las escasas posibilidades defensivas de los más modestos y de los derrumbamientos ocasionales de los precios, a la par que trataba de ordenar la producción y distribución de trigo y sus derivados principales y regular su adquisición, movilización y precios.

Inspirado en un excesivo afán intervencionista, limitaba la iniciativa del productor en cuanto a la extensión a sembrar de trigo, quedando subordinada esta superficie a las disposiciones que dictase el Ministerio de Agricultura, a propuesta del Servicio (art. 4 del Decreto-Ley).

Para ordenar la distribución del cereal y regular su movilización, se concedió al SNT la exclusiva de compra de todo el trigo producido y declarado disponible para la venta por los productores, al precio oficial de tasa, precio que se fija todos los años para aplicarlo a la campaña triguera siguiente (art. 5). Asimismo, el Servicio era el único proveedor del cereal a los industriales harineros, los cuales deberían adquirir la primera materia para sus industrias necesariamente de dicho Organismo a los precios de venta que para cada campaña se señalase (art. 8).

En esa facultad de tener la exclusiva de compra y de venta del cereal consistía fundamentalmente, según se lee en una publicación del Ministerio de Agricultura, la eficacia de la gestión encomendada al Servicio: «aquí radica toda su fortaleza y cuanto se haga por modificar esa facultad es quebrantar y debilitar su fuerza» (3).

El SNT también debía determinar, para regular el abastecimiento, con arreglo a las necesidades de consumo, el ritmo de entrega del cereal, inmovilizando y almacenando las cantidades que estimase convenientes; así como proponer al Gobierno el volumen de las importaciones o exportaciones convenientes, ejecutando cuantas operaciones fuesen precisas para cumplir estos fines (arts. 6 y 13).

Para que el SNT dispusiera de medios económicos necesarios, el Decreto-Ley le concedió personalidad jurídica bastante para realizar convenios con la Banca privada y ésta pudiera facilitarle créditos en cuantía suficiente para

(*) Resume parte de la Tesis de Licenciatura de su autor defendida en la Facultad de Derecho de la Universidad de Valladolid el 27 de febrero de 1985.

(1) Los conflictos entre agricultores y ganaderos, protegidos por el Consejo de la Mesta, la influencia en el mercado de la pérdida de las colonias de Ultramar, el impacto de las importaciones de trigos exóticos americanos, etc.

(2) Vid. LERA DE ISLA, Angel, «Notas para la historia del cultivo triguero», serie de 24 artículos publicados en *El Norte de Castilla*, Valladolid, 1983.

(3) Cfr. *Veinte años de actuación*. Servicio Nacional del Trigo, Ministerio de Agricultura, Madrid, 1959, pág. 14.

que con holgura pudiera desarrollar sus operaciones comerciales.

El Decreto-Ley se ocupaba del destino que se debía dar a los beneficios que se obtenían del Servicio: fomento y auxilio de la producción agrícola que en cada momento determinase el Gobierno (art. 14).

Disponía también que, para regular el precio del trigo, todos los años el Ministerio de Agricultura habría de someter a la aprobación del Consejo de Ministros un Decreto en el que se estableciesen los precios de compra del trigo por el Servicio a los agricultores y el precio de venta a los fabricantes de harina determinando los márgenes comerciales correspondientes (art. 11).

Por último, facultaba al SNT para imponer sanciones a los agricultores e industriales que incumpliesen la legislación triguera, mediante la instrucción del oportuno expediente (art. 12).

Un Decreto de 27 de octubre de 1939 encomendó más tarde al Servicio la intervención del comercio y circulación de todos los cereales y leguminosas de grano seco, así como los productos de molinería, para evitar que los cereales pensos, al no estar intervenidos, hicieran competencia al cereal rey, con el aliciente de su transformación en carne, que alcanzaba precios desproporcionados en relación al trigo.

La instrumentación de esta política supuso la construcción, sobre todo a partir de 1950, de una red de silos en las zonas de producción, que ha permitido practicar el control y la intervención en el mercado. El sistema funcionó a pesar de sus defectos estructurales derivados, sobre todo, del hecho de que los beneficios han afectado principalmente a los grandes agricultores al tratar de mantener unos precios interiores, indiscriminados, sobre la base de la rentabilidad de pequeñas y antieconómicas explotaciones (4).

b) Evolución posterior de la producción y mercado del trigo

Desde 1939 hasta 1960 el trigo fue el objeto básico de toda la ordenación del sector de cereales, llegándose al autoabastecimiento nacional. A partir de esta fecha, las condiciones de crecimiento económico determinaron la generalización de la tracción mecánica, la recolección mecanizada, la utilización de medios de producción modernos, el cambio de actividad y el éxodo rural de miles de personas, la desaparición de explotaciones marginales, el incremento de su tamaño medio y de su productividad, con la consiguiente aparición de excedentes estructurales a partir de 1970. Este hecho obligó a una reorientación de la política cerealista que intentó variar la evolución de la producción hacia el incremento de la cebada, maíz y sorgo especialmente, para sustituir las fuertes importaciones de maíz, tan gravosas para la economía nacional como necesarias para hacer frente a la producción, a bajo coste, de la proteína animal demandada por la población, ajustando además la oferta de trigo a la demanda interna y evitando tener que eliminar excedentes a costa del erario público (5).

Esta brusca variación de la demanda energética y proteica de la población, que produjo un fuerte desajuste

en la oferta alimentaria, agravado por las nuevas técnicas intensivas de producción de carne, motivó la modificación del Servicio Nacional del Trigo que cambió su denominación por la de Servicio Nacional de Cereales (6), y en las regulaciones de campaña se comenzó a establecer un conjunto de medidas que tendían a orientar la ordenación espacial de los distintos cereales y de su producción, así como la racionalización y diversificación del uso de los terrenos de secano y regadío.

Ante la evolución de la producción del país se siguió adaptando el Servicio Nacional del Trigo a nuevas posibilidades de intervención en los mercados agrarios ampliando su campo de actuación, pasando a ser, en 1971, el Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA) (7).

Sin embargo, los parámetros básicos de la política, entonces establecida en el subsector cerealista —márgenes comerciales, incrementos mensuales y precios de entrada—, pronto manifestaron una falta de incidencia reguladora sin reflejar con fidelidad las condiciones del mercado. El resultado fue un sistema insuficiente que funcionaba a espaldas de los intereses de todos los sectores afectados: productores, comercio, industria transformadora y consumidores. Por ello, una tarea pendiente de la Administración agraria era la de racionalizar el esquema regulador del tráfico de cereales, terminando con sus disfunciones básicas, entre la que destacaban el rígido corsé representado por la ordenación del 37, junto al irracional sistema de los «deficiency payments» para el comercio del maíz, que provocaba costosas subvenciones para el maíz de producción nacional y la estructura de precios de garantía, que favorecía el cultivo del trigo en detrimento de la cebada y su bloque-escolta de cereales-pienso (8).

c) La actual política cerealista de la Administración agraria

La política agraria actual, en la que ocupa un lugar central la liberalización del mercado de trigo, tiende a resolver estos problemas planteados en el sector cerealista, y establece una regulación del tráfico de estos productos a la altura de los tiempos y cultura económica en la que vivimos. La describe el mismo Presidente del Fondo de Ordenación de precios y Productos Agrarios (FORPPA) en su comparecencia ante la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca del Congreso de los Diputados, en su sesión de 28 de marzo de 1984, en los términos siguientes:

«La política del Fondo en el sector cereales se caracteriza por la sujeción a las normas básicas de política agraria del Ministerio y específicamente a la política de producciones a medio plazo que ha sido diseñada por la Administración (...).

Esta política del FORPPA en el sector de cereales, desde el punto de vista, por tanto, del Fondo y de la ordenación de precios y mercados agrarios, viene condicionada por una realidad material insoslayable, conocida de todos, y es

(6) Por el Decreto 161/1968, de 1 de febrero, sobre reorganización del Ministerio de Agricultura, el Servicio Nacional del Trigo pasa a ser el Servicio Nacional de Cereales, Organismo autónomo dependiente del Ministerio de Agricultura. Conserva la estructura y funciones del SNT configuradas en anteriores disposiciones.

(7) Por el Decreto-Ley 17/1971, de 28 de octubre, por el que se modifica la Administración Institucional del Ministerio de Agricultura, el Servicio Nacional de Cereales pasa a denominarse Servicio Nacional de Productos Agrarios conservando su carácter de Organismo autónomo dependiente del Ministerio de Agricultura. Su ámbito de actuación se extiende a todos los productos agrarios.

(8) Cfr. AREVALO ARIAS, Julián, «La nueva regulación del mercado de cereales», artículo publicado en ABC, 27-II-84, pág. 69.

(4) Vid. MARTÍN MATEO, R., y SOSA WAGNER, F., *Derecho Administrativo Económico*, Ed. Pirámide, S. A., Madrid, 1977, pág. 225.

(5) Vid. CAMILLERI, Arturo, *La agricultura española ante la CEE*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1984, págs. 352 y ss.

que somos enormemente deficitarios en el bloque cerealista. Paralelamente, somos excedentarios en trigo, si consideramos el trigo exclusivamente como una materia prima con aptitud para el consumo humano. No es tal nuestro planteamiento. Entendemos que este excedente de trigo es aparente y que parte de una ilusión que no responde a la realidad, la de considerar que el trigo solamente tiene aptitud para la alimentación humana y, en cualquier caso, incorporado al bloque cerealista como materia prima de alimentación bien humana, bien animal, seguimos siendo enormemente deficitarios. Esta realidad insoslayable determina lo que tiene que ser el objetivo principal o estratégico del Ministerio y del Fondo concretamente, que es contribuir a fomentar el cultivo de los cereales-pienso e incorporar el trigo, al mismo tiempo, al balance general de materias primas para alimentación humana y animal, prever la expansión de este bloque de cereales-pienso en nuevas áreas de regadío o de secano, o incluso, como sustitución de determinados cultivos que puedan devenir o ser ya excedentarios dentro del balance global de producciones agrarias del país.

Este objetivo principal o estratégico, en su desarrollo, exige al mismo tiempo un cuadro de objetivos secundarios u objetivos tácticos, entre los cuales yo señalaría fundamentalmente los siguientes. Por un lado, un cambio decidido en la estructura de precios relativos de cereales a favor de la cebada, en cuanto que entendemos, como ya dije en pasada comparecencia en esta Comisión, que España tiene condiciones para ser un país fundamentalmente productor de cebada. Un segundo objetivo táctico o secundario sería la decidida voluntad de devolver al mercado un protagonismo activo en la comercialización cerealista, evitando intervenciones y ortopedias administrativas innecesarias que inevitablemente devienen en demérito del abastecimiento nacional y de los agentes comerciales activos del mismo, incluyendo en primerísimo lugar dentro de esos agentes comerciales y productivos a los agricultores y, en su caso, a los ganaderos.

Estos dos objetivos secundarios fundamentales son coherentes con el objetivo estratégico fundamental y que en el desarrollo concreto de este cuadro de objetivos implica la adopción de una serie de medidas, utilizando al respecto todos los instrumentos de que disponemos en la política de regulación.

Entre estas medidas, en relación con el primer objetivo secundario a que antes he hecho referencia, figuran unos mayores incrementos de precios relativos, referentes a la cebada y a su bloque escolta de cereales-pienso, avena, etc., y unas subidas pariguales entre trigo y maíz. Ambas medidas van a lograr una óptica de 'silo' perfecto y a cohesionar nuestra ordenación de precios a la existente en este momento en la Comunidad.

En relación fundamentalmente con el segundo objetivo secundario, destacaré tres medidas, utilizando los instrumentos a que antes he hecho referencia, de la política agraria de regulación, por un lado, y el más importante, sin duda alguna, el incremento de la banda de comercialización para los distintos cereales, la banda de precio de garantía-precio de entrada, ya que es condición indispensable y requisito necesario para que el mercado pueda tener el protagonismo y la funcionalidad que teóricamente queremos asignarle y que prácticamente vamos a llevar a efecto. Un incremento, en cuanto proceda del margen de intermediación del SENPA hasta constituirlo y situarlo en costes reales. Y como tercera y gran decisiva medida de esta organización global del bloque de cereales, la liberalización del mercado de trigo, que constituye la

estrella de la política agraria de regulación en estos momentos y también la estrella de la intervención, en mi modesto entender, del Presidente del FORPPA ante esta Comisión» (9).

d) El compromiso con la Comunidad Económica Europea

La liberalización del mercado de trigo no sólo responde a una necesidad de nuestro mercado interior, como se acaba de exponer, sino que además cumple el compromiso adquirido por el Gobierno español con las autoridades comunitarias en las negociaciones de adhesión, y establece las condiciones para homologar, formal y funcionalmente, nuestros esquemas reguladores e instituciones de intervención con los vigentes en la Europa comunitaria.

En la declaración presentada en la decimonovena sesión de la Conferencia de Negociación a nivel ministerial, el 21 de febrero de 1984, al referirse a los productos que deben someterse a una transición clásica, incluye los cereales, añadiendo que debido a las diferencias entre los mecanismos reguladores de ambas partes, así como a la existencia de problemas en las estructuras de producción, deben cubrirse unos objetivos previos: entre las medidas internas, la liberalización de la producción, privatización del comercio, supresión del monopolio del SENPA y la revisión de las redes de intervención; como medidas externas, la liberalización del comercio.

En la respuesta al documento comunitario citado, entregada en la trigésima sesión de negociación a nivel de suplentes, el 21 de marzo de 1984, la Delegación española estima que, en el sector de cereales, los problemas de sensibilidad aconsejan la aplicación de un régimen de vigilancia en los intercambios durante el período transitorio, y se compromete a adoptar, antes de la adhesión, la supresión del monopolio del SENPA (10).

II. LA LEY 16/1984, DE 29 DE MAYO POR LA QUE SE REGULA LA PRODUCCION Y EL COMERCIO DEL TRIGO Y DE SUS DERIVADOS

a) La nueva normativa reguladora del tráfico de cereales

La ley y nueva reglamentación de los cereales viene determinada por las circunstancias descritas en el capítulo anterior. El Decreto-Ley de Ordenación Triguera se dictó con la finalidad de paliar la precaria situación de los agricultores que veían frecuentemente rechazadas sus cosechas por los harineros, al abastecerse éstos de trigos más baratos provenientes del exterior, a la vez que se trataba de racionalizar la producción y distribución de cereales. Impuso la obligación a la industria harinera de abastecerse del trigo necesario directamente del Servicio Nacional del Trigo, que el mismo Decreto-Ley creaba, al precio oficial de tasa, fijado de antemano. A la vez, el Servicio garantizaba la compra a los agricultores de todo el cereal ofrecido, evitando así los derrumbamientos de los precios.

(9) Vid. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (DSC)*, núm. 142, sesión de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca en la que el Presidente del FORPPA comparece para informar sobre la liberalización del mercado del trigo y red de almacenamiento del SENPA, pág. 4624.

(10) Vid. *Las negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades Europeas: situación y perspectivas*. Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España, Madrid, mayo de 1984, pág. 109.

La nueva estructura de la demanda, en la que adquiere mayor peso el cereal para pienso y disminuyen las necesidades de abastecimiento de pan a la población, deja sin sentido el monopolio triguero instaurado en el 37. Ya no es necesario fomentar la producción de trigo y se impone suprimir el precio fijo en los intercambios para permitir que el libre juego oferta-demanda ajuste la producción a los diferentes destinos del cereal.

La reciente regulación se adecúa a esta situación, liberalizando el comercio del trigo y estableciendo un tratamiento homogéneo de todos los cereales para que tenga plena eficacia el importante salto cualitativo que supone la ley (11), poniendo así las condiciones para alcanzar los fines perseguidos por la actual política agraria. Se cumple además, con la supresión del monopolio que venía ejerciendo el SENPA, el compromiso adquirido en las negociaciones de adhesión con la CEE.

La liberalización se lleva a cabo sin abandonar la garantía de unos ingresos justos a los productores cerealistas, que estaba asegurada con la antigua regulación del mercado. Esta es una obligación impuesta en la Exposición de Motivos de la Ley 26/68 de 20 de junio por la que se crea y regula el FORPPA, que en su párrafo segundo señala como misión suya «ordenar los mercados de los productos agrarios, velando siempre, de modo especial, por la justa y equilibrada protección tanto de la renta de los agricultores como del poder adquisitivo de los consumidores».

La nueva regulación del tráfico de cereales, además de cumplir la exigencia anterior, cabalmente aproxima nuestra legislación a la vigente en la CEE (la Organización Común del Mercado de Cereales) a donde nos conduce nuestra vocación política y razones de espacio económico vital. Nace esta normativa con el sello de la transitoriedad debido a que en su mayor parte está llamada a desaparecer una vez sea efectiva nuestra adhesión; será sustituida entonces por la Organización Común del Mercado Europeo. Cumple la importante función de adecuar las redes de comercio y familiarizar a los productores con el nuevo esquema que se aproxima, para evitar los posibles traumas que puedan provocar las condiciones de falta de competitividad de nuestros productores y agentes comerciales derivadas de la situación anterior.

La Exposición de Motivos de la ley liberalizadora aduce «razones de prudencia» para aconsejar que la liberalización del mercado y la puesta en marcha de la nueva regulación sea paulatina, liberalizando en un primer momento el comercio interior, para hacerlo con el exterior cuando sea oportuno y esté ya preparada la normativa que desarrolle el régimen de los intercambios con el exterior. El artículo 14.4 del Decreto 1031/, de 23 de mayo, establece que el calendario de entrada en vigor de los distintos apartados no podrá ser, en ningún caso, posterior al 1 de junio de 1985. Esta disposición se cumple con el Decreto 2332/84, de 14 de noviembre (12).

Las mismas razones de prudencia justifican las medidas complementarias de control adoptadas para un eficaz seguimiento del mercado, y de fomento, que ayuden a la ágil puesta en marcha del sistema, primando en ellas los intereses de los productos agrícolas.

b) Su desarrollo legislativo

Para establecer, como se pretende, una regulación de precios homogénea para el conjunto de los cereales era necesario primero suprimir el obstáculo legal que presentaba el Decreto-Ley de Ordenación Triguera con otra del mismo rango. Esta es una exigencia de principio de jerarquía normativa y el de congelación del rango. Para dictar una norma nueva debe dársele un rango normativo por lo menos igual al de la norma que pretende sustituir o innovar, ello en virtud del criterio general de que para dejar sin efecto un acto jurídico se requiere un acto contrario de la misma solemnidad (13).

La regulación del comercio triguero por Decreto-Ley «congelaba» en ese rango normativo la materia y era necesaria otra norma dotada de «fuerza de ley» para intervenir en el mismo ámbito material. Esta es la finalidad de la Ley 16/84 de 29 de mayo: abrir la posibilidad de que un reglamento entrase a regular un campo hasta entonces reservado a la ley.

Dado este primer paso, la regulación del mercado se establece en un Decreto trienal (Decreto 1031/1984 de 23 de mayo), con una vigencia para tres campañas agrícolas. En él se dibuja el esquema de precios conforme al cual funcionará el mercado para el conjunto de los cereales, a la vez que regula las figuras jurídicas que facilitan la comercialización, y establece las líneas de crédito específicas para los agricultores, ganaderos y sus asociaciones. Perfecciona los mecanismos y sistemas de intercambio con el exterior y prevé el mantenimiento de unas reservas de seguridad que garanticen el abastecimiento nacional.

El Decreto trienal se pone en marcha, para cada campaña, con otro Decreto en el que se establecen los parámetros económicos aplicables, determinando los niveles de precios de los productos agrarios sometidos a regulación, y donde se establecen las condiciones y características de las ayudas financieras previstas en el Decreto de regulación trienal (Decreto 1032/1984 de 23 de mayo), y con una Orden ministerial que establece las normas para el cálculo semanal del precio testigo en los mercados de cereales, pieza clave en el funcionamiento del sistema diseñado (Orden de 30 de mayo de 1984).

Junto a estas normas básicas de la regulación, unas Resoluciones del SENPA la completan y establecen medidas de fomento para la buena marcha de la campaña. Se refieren a la normativa para la concesión de créditos a los agricultores y ganaderos, a las normas de adquisición de cereales por el SENPA (Resoluciones de 8 de junio de 1984). La Resolución de 13 de junio sobre los Certificados de Depósito y la Resolución de 14 de noviembre del FORPPA sobre las normas para la concesión de préstamos para la adquisición de fertilizantes y herbicidas. El Real Decreto 2122/1984, de 10 de octubre, establece las ayudas a las entidades asociativas de agricultores y ganaderos para la construcción y mejora de unidades de almacén y secado de cereales y otros granos. El Real Decreto 2332/1984, de 14 de noviembre, desarrolla el régimen de intercambios con el exterior establecido en el Decreto trienal.

La ley que ahora se examina se compone de una amplia exposición de motivos que aclara el sentido y repasa su contenido. El articulado se compone de un artículo único, cuatro disposiciones finales, dos transitorias, dos adicionales y la disposición derogatoria.

(11) Vid. la Exposición de Motivos del Real Decreto 1031/1984, de 23 de mayo, por el que se establece la regulación trienal del sector de cereales.

(12) La disposición final primera señala el 1 de febrero de 1985 como fecha de su entrada en vigor.

(13) Vid. GARCIA DE ENTERRIA, E., y FERNANDEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, Ed. Civitas, Madrid, 1980, vol. I, pág. 226.

c) Contenido esencial de la ley

Como quedó expuesto, la finalidad principal de la ley es derogar el Decreto-Ley de Ordenación Triguera y así facultar al Gobierno para regular de modo unitario el mercado de cereales en un régimen de libertad. Este fin explica la brevedad, y de él se desprende el contenido esencial de la ley, enunciado en su artículo único, apartado primero: «La producción y comercio interior de trigo se regirá por los principios de libertad de producción, circulación y de precios en el mercado de la economía de mercado.» Aunque sólo se refiere este artículo al comercio inferior, con la derogación del citado Decreto-Ley, se establece las bases para que la liberalización del exterior pueda realizarse en un momento posterior sin tener que acudir a una norma con rango de ley.

El apartado segundo del artículo señala que «las normas de regulación de campaña se establecerán de acuerdo con el régimen general previsto en la Ley 26/1968, de 20 de junio, sobre creación del Fondo de Ordenación de Precios y Productos Agrarios.» Es ésta una lógica consecuencia de la supresión del monopolio del SENPA. Al ser el trigo un producto agrario y no estar ya sujeto a un régimen específico, debe someterse a las normas generales de regulación de dichos productos, establecido en la ley del FORPPA que cita este apartado.

La ley de liberalización asume los principios conforme a los cuales, según la ley de creación del FORPPA, deberá regirse el mercado de los productos agrarios, introduciendo así un elemento de racionalidad en la regulación del mismo. Su ordenación debe «respetar el libre juego de las fuerzas de mercado evitando la intervención forzosa y coactiva, de acuerdo con los principios que inspiran una sana economía de mercado» (14).

d) Otros contenidos

La ley incluye otras medidas, unas necesarias desde el punto de vista legal para hacer posible la nueva regulación, y otras circunstanciales, con la finalidad de ayudar a la marcha del proceso.

Era necesario incluir en la ley la autorización al Gobierno para adoptar las medidas financieras y presupuestarias precisas para garantizar el correcto funcionamiento del SENPA, hasta ahora piedra angular de la regulación, en las nuevas condiciones del mercado, ya que ve modificada su función de comprador y vendedor único de trigo con destino a harina panificable (Disposición Final primera). Además, la base legal de este Organismo autónomo se encontraba en el Decreto-Ley del 37 que lo creaba, por ello, la ley que se comenta debe establecer el apoyo legal suficiente que lo siga sustentando. Así, en la exposición de motivos, se lee que «el SENPA conserva las mismas funciones (excepto la aludida), así como su dependencia orgánica, exenciones fiscales y demás derechos reconocidos por la legislación vigente».

Era necesario también establecer el cauce legal para perfeccionar el régimen de exacciones compensatorias de precios frente a la liberalización, en un momento posterior, del mercado exterior y debe adoptar en esta materia una normativa paralela a la comunitaria. Para ello, la disposición adicional segunda señala que «el Gobierno establecerá

el régimen de exacciones compensatorias que tengan por finalidad la ordenación de la producción y el consumo de productos agrarios y alimenticios».

Junto a estas medidas necesarias, otras tienen la misión de procurar la armonía en un cambio que en sí mismo es traumático. Una de ellas es la facultad concedida, en el inciso segundo del apartado segundo del artículo único de la ley, a la Administración Pública, de obligar a los productores y tenedores de trigo y sus derivados a suministrar la información sobre producciones y tráfico de cereal que sea necesaria para su adecuada ordenación. La obligación se configura ampliamente, ya que, siguiendo el texto de la ley, puede incluir «cualquier aspecto relevante de la regulación». De algún modo se salva de la derogación el artículo 4 del Decreto-Ley del 37, que obligaba al agricultor a «formular declaración sobre la superficie de trigo cultivada y producción anual, y a los tenedores de trigo sobre sus existencias, todo ello en la forma y plazo que el Servicio Nacional del Trigo exija».

En la disposición transitoria primera se prevé que «el Gobierno, en las tres primeras campañas, a partir de la entrada en vigor de la presente ley, establecerá las medidas financieras y presupuestarias precisas para facilitar la adaptación de los diferentes operadores comerciales e industriales, preferentemente los agricultores y sus entidades asociativas, a las nuevas condiciones de regulación del mercado». Estas medidas responden coherentemente a la idea que informa la nueva regulación: que sean los sujetos aludidos los que desempeñen el protagonismo prioritario en el mercado (15). Siguiendo esta pauta, la disposición adicional segunda dispone que «el Gobierno habilitará, en los decretos de regulación de campaña, una línea de financiación especial que garantice a los agricultores, a las entidades asociativas y a las cooperativas la posibilidad de almacenamiento de sus cosechas». Se quiso hacer esta mención aparte, que bien podía entenderse incluida en la disposición transitoria primera, para favorecer la incorporación del sector productor a las fases de comercialización y se beneficie él del valor añadido que aporta el comercio. Es una idea rectora de la ley y su desarrollo posterior la especial atención prestada a los productores y sus asociaciones con la clásica pretensión de equiparar la agricultura a los demás sectores de la economía. Merece destacarse que en esta disposición no se establece un límite temporal a tres campañas agrarias, como así resulta de la disposición transitoria primera, lo que demuestra la intención de continuidad en el favorecimiento del sector aludido.

Como medida de garantía y para tranquilidad de los productores, la ley obliga al Gobierno, en la disposición transitoria segunda, a mantener abierta, durante la campaña 84/85, la red de silos del SENPA que habitualmente venía funcionando en campañas anteriores, con el objeto de asegurar las entregas de la cosecha de trigo a los precios de garantía. En el segundo inciso dispone que «en campañas sucesivas, los silos que continúen administrados por el SENPA cumplirán los objetivos que se determinan en el párrafo anterior». Se apunta aquí el punto de partida hacia la futura configuración de la red pública de almacenamiento. Deberá ser una red única, caracterizada por pocos y grandes almacenes estratégicamente situados, tanto en las zonas de producción como en las zonas de tráfico exterior, para garantizar la movilidad y fluidez del cereal

(14) Vid. la Exposición de Motivos de la Ley 26/1968, de 20 de junio, sobre creación del FORPPA, párrafo cuarto.

(15) Vid. la Exposición de Motivos de la Ley 16/1984, de 29 de mayo, sobre la liberalización del mercado de trigo, penúltimo párrafo.

ante las diferentes circunstancias. Cumplirá tres funciones básicas: adquirir los cereales que se le oferten, que serán muchos menos que hasta ahora, por la lógica marcha del mercado en las nuevas condiciones; las funciones de venta, cuando proceda según la situación del mercado; y la función de mantenimiento y conservación de las reservas de seguridad (16).

Por último, la disposición final tercera autoriza al Gobierno para «establecer el régimen de precios para las harinas panificables, adecuado a las nuevas circunstancias de regulación del mercado triguero»; y la disposición final cuarta establece el 1 de julio del 84 como fecha de entrada en vigor de la ley.

III. LA REGLAMENTACION DE LOS CEREALES

a) Cuestiones previas

Hasta aquí se han visto las razones que justifican cumplidamente el establecimiento de una nueva regulación del mercado cerealista, así como la articulación jurídica del cambio. Vamos a repasar ahora la ordenación vigente de este mercado.

La intervención administrativa quiere lograr la estabilidad de los mercados agrarios asegurando niveles de precios remuneradores y razonables para todos los que en ellos participan. Para ello se inspira en el principio de mercado. Se busca que la principal fuente de los ingresos agrícolas provenga de la venta de las cosechas en el mercado; es un método administrativamente más adecuado para una población agrícola numerosa con explotaciones pequeñas, que un método basado en un régimen de subvenciones, como es el de los «deficiency payments» de origen inglés; ello supone que la intervención administrativa incida fundamentalmente en los precios. Gira la misma en torno a los denominados precios institucionales. Unos son cantidades que se hacen directamente efectivas en los supuestos que señala la ley (ej. precio de garantía a la producción), y otros constituyen módulos de referencia que determinan diferentes actuaciones administrativas (ej. precio indicativo, precio de entrada).

Los sistemas diseñados, en orden a estos objetivos, revisten formas muy variadas atendiendo a las características de cada producción, que difieren mucho entre sí. Cuando se trata de los cereales ha de tenerse en cuenta el hecho, fundamental en su regulación, de que es un producto rural; las zonas de producción se encuentran a distancia de las zonas de consumo y hay que contar con el transporte, el denominado «elemento de regionalización». Desde el punto de vista del comercio internacional influye decisivamente su transparencia y las fuertes fluctuaciones de los precios.

Las medidas adoptadas garantizan al productor un ingreso mínimo, evitando el envilecimiento de los precios a causa de un exceso de producción, y defienden al consumidor del nivel excesivo que en ocasiones pueden alcanzar por las condiciones propias en las que se desenvuelven los mercados agrícolas. Inciden estas medidas en el comercio interior y en el exterior, porque tanto en uno como en otro puede encontrarse la causa de la desestabilización del mercado.

El plan de la exposición sigue este esquema, centrando el estudio no en las concretas técnicas administrativas utiliza-

das y su naturaleza jurídica, sino en el desarrollo de la intervención en el mercado interior primero, y en el exterior después. No debe, por tanto, extrañar al lector el tratamiento de técnicas administrativas heterogéneas en un mismo epígrafe cuando la finalidad de las mismas sea, ora la garantía del productor, ora la defensa del consumidor.

El ámbito de aplicación material y temporal de la normativa estudiada lo determina el artículo 1.1 del Decreto de regulación trienal: «La presente disposición tiene por objeto establecer la normativa de regulación para las campañas de comercialización 1984/85, 1985/86 y 1986/87 del mercado de los siguientes productos: trigo blando y morcajo o tranquillón, trigo duro, centeno, cebada, avena, maíz, mijo, sorgo, alpiste y triticale.»

b) Intervención en el mercado interior

1. Garantía a los productores

a) Precio de Garantía a la Producción

La acción administrativa en el mercado interior pretende en primer lugar asegurar un ingreso mínimo al agricultor cerealista. Como medida fundamental para ello, la Administración se obliga a comprar, a unos determinados precios, fijados de antemano en la regulación de campaña, para cada cereal, todo el producto que se le ofrezca. Estos precios se denominan «de garantía a la producción». El artículo 4 del Decreto de regulación trienal lo define como «el precio al cual el SENPA adquirirá los cereales de producción nacional que le sean ofertados». Los precios de garantía, igual que el resto de los precios institucionales fijados, tienen unos incrementos mensuales para atender a los costes de financiación y almacenamiento del producto. Los incrementos son iguales para todos los cereales (art. 5). La compra del SENPA puede revestir las dos modalidades que a continuación se detallan.

b) Compra directa por el SENPA

El artículo 7 dispone que el SENPA adquirirá durante la campaña de comercialización, en sus centros de intervención, a los correspondientes precios de garantía, los cereales objeto de esta regulación, recolectados en España que le sean ofertados, siempre que respondan a las condiciones cualitativas y cuantitativas que se determinen. Las calidades tipo y las condiciones mínimas de recepción, para los principales cereales objeto de regulación, figuran respectivamente en los Anejos I y II del Real Decreto citado (art. 6). Si la calidad del cereal ofrecido difiere de la calidad tipo para la que se ha fijado el precio de garantía, el precio es ajustado por la aplicación de un baremo de bonificaciones y depreciaciones (art. 7.2).

La Resolución de 8 de junio de 1984 («BOE», 15-VI-84) del SENPA establece para la campaña de comercialización 84/85 la normativa más detallada para la adquisición de cereales por este Organismo. En la recepción del cereal se da preferencia al ofrecido por los productores individuales o sus entidades asociativas, sobre las ofertas que pudieran realizarse por otros tenedores. Los Jefes provinciales del SENPA están, a estos efectos, facultados para establecer el oportuno calendario de recepción (apartado 2 de la norma segunda de la Resolución). En ningún caso son admitidas por el SENPA las partidas de cereales que

(16) Vid. DSC, Comparecencia del Sr. AREVALO citada, pág. 4627.

no reúnan las características mínimas exigidas (apartado 1 de la misma norma).

c) Compras en depósito del agricultor

El SENPA está facultado para realizar contratos de compra en régimen de garantía, con los agricultores productores de cereales, individual o colectivamente, quedando el cereal en depósito en el almacén del agricultor. Al formalizarse el contrato, el SENPA abonará al vendedor un porcentaje del valor que al precio de garantía (más el incremento mensual) corresponda a la mercancía aforada (art. 7.3 del Decreto trienal). En la presente campaña el tanto por cien es del ochenta (art. 4 del Decreto de campaña 84/85).

Las compras en depósito deben ser garantizadas, a opción del agricultor, con aval de garantía que cubra el valor total de la mercancía aforada por el SENPA y otorgado por entidad facultada al efecto o mediante fianza solidaria de dos personas solventes en los casos de agricultores individuales, y solidaria y mancomunada de todos sus miembros, para entidades asociativas con personalidad jurídica propia. A la fianza prestada según esta última modalidad se ha de aportar obligatoriamente póliza de seguros contra robo, incendios y riesgos catastróficos más riesgos extensivos, endosada al SENPA, y que cubra el importe del valor de la mercancía aforada (apartado 3 de la norma tercera de la Resolución de 8 de junio citada).

2. Protección del consumidor

a) Precio Indicativo

La intervención en el mercado no se detiene en garantizar una remuneración mínima al productor como se acaba de ver, sino que busca el nivel de precios óptimo para los vendedores y compradores del cereal, atendiendo a diversas circunstancias; y que esto sea así en un régimen de mercado libre. Para ello se fija el precio indicativo. Es el precio alrededor del cual se desea que tengan lugar los intercambios en la fase del comercio al por mayor de los productos, y constituye el punto de referencia que toma en cuenta la Administración para intervenir corrigiendo los desajustes que en relación con él sufra el mercado. Para su fijación se añade al precio de garantía un margen de comercialización que permita la obtención de más o menos beneficios en el marco de la libre competencia por los operadores comerciales, y que varía atendiendo a las peculiaridades del mercado de los distintos cereales, y el «elemento de regionalización» por las características propias de la producción cerealista, que, lógicamente, ha de ser el coste de transporte entre la zona de producción más excedentaria, donde se da la mayor salida de cereal, y la zona de mayor consumo, donde tiene lugar el mayor volumen de entrada. Las zonas fijadas en el Decreto trienal son respectivamente Peñafiel en la provincia de Valladolid y Vich, zona industrial en la provincia de Barcelona. Así se explica la redacción de la ley cuando señala en su artículo 4.1 que «el precio de garantía a la producción se fija para Peñafiel dentro de la zona de producción excedentaria» y en su apartado 2, que el precio indicativo «se fija para Vich», siendo precios únicos y aplicables en todo el territorio para cada cereal. La condición de más o menos deficitaria de las distintas zonas de consumo se toma en consideración al fijar el precio testigo, cuya evolución, en

relación al precio indicativo, determina las intervenciones de la Administración en el mercado.

Vista la fijación del precio indicativo, el nivel de ingresos que puede percibir el agricultor no depende tanto del nivel que este precio alcance, sino del de garantía a la producción, máxime considerando los reducidos márgenes de comercialización establecidos en la presente campaña.

El artículo 3.2 del Decreto trienal señala que «para el trigo blando de calidad tipo que cumpla las condiciones mínimas de calidad harinopanadera se establecerán los precios de garantía e indicativo; este último será el válido para todos los trigos blandos». Los precios de garantía e indicativo del trigo panificable, distintos de los establecidos para los demás cereales, premian este tipo de producción con destino al consumo humano.

b) Precio Testigo

Lo define el artículo 11 del Decreto de regulación trienal como «el precio medio ponderado de mercado del cereal en cuestión, referido a la calidad tipo, en las zonas más deficitarias y en posición a granel sobre vehículo en industrias de transformación o de consumo». En el apartado segundo señala que su determinación se realizará por la Secretaría General Técnica del MAPA.

La Orden de 30 de mayo de 1984 del MAPA establece las normas para el cálculo del precio testigo de los cereales en la campaña 84/85. Su determinación es semanal y se expresa en pesetas/kilo (art. 1 de la Orden). Debe ser objeto de la difusión oportuna para conocimiento de los interesados (art. 4).

Los porcentajes de ponderación, para cada uno de los cereales citados en el artículo 2 de la Orden (trigo blando tipo II, cebada tipo II y maíz), de las zonas consideradas como más deficitarias, figuran en el anexo de la misma. Si se toma como ejemplo el trigo blando tipo II, para hallar el precio testigo habría que realizar la siguiente operación:

$$PT = \frac{PB \ 25 + PH \ 17 + PZ \ 13 + PJ \ 12 + PM \ 11 + PA \ 10 + PCR \ 9 + PV \ 3}{100}$$

siendo las zonas deficitarias: Barcelona (B), Huesca (H), Zamora (Z), Jaén (J), Madrid (M), Alicante (A), Ciudad Real (CR) y Vizcaya (V). Las cantidades por las que se multiplican los precios en los mercados de las distintas zonas es el porcentaje de ponderación y expresan, de las más altas a las más bajas, la condición de más o menos deficitaria de la zona. Así la Administración procura intervenir del modo más adecuado a la realidad del mercado nacional en su conjunto, pesando más, en orden a la misma, los lugares en los que el volumen de la demanda tiende a disparar los precios. Es, por tanto, misión del precio testigo indicar cuándo debe intervenir la Administración para regular la oferta y mantener los precios reales del mercado al nivel del indicativo (precio «en torno al cual deben oscilar los precios del mercado del cereal en cuestión», artículo 4.2 del Decreto de regulación trienal).

c) Depósitos Reversibles

Con el fin de regular la presencia en el mercado de la mercancía, y evitar la saturación en el momento de la recolección o por necesidades financieras, «los productores de cereales y sus agrupaciones pueden acceder a créditos preferentes en base al cereal producido en su explota-

ción, equivalente a un porcentaje del valor que al precio de garantía corresponda a la mercancía aforada y depositada en almacén del productor» (art. 9.1 del Decreto trienal). «El agricultor, previa devolución total o parcial del importe de los créditos y de los intereses devengados podrá disponer del cereal correspondiente en cualquier momento» (art. 9.2).

Estos créditos a los agricultores, además de favorecer la comercialización privada del cereal repartida en el tiempo de la campaña, cumplen otra importante misión: son un instrumento en manos de la Administración para regular la oferta. El apartado 3 del artículo 9 dispone que «cuando el precio testigo alcance un determinado porcentaje del precio indicativo se procederá a cancelar, total o parcialmente, los créditos otorgados». En desarrollo de esta norma, el artículo 6.6 del Decreto de campaña 85/85 concreta en el 96% del precio indicativo la referencia por la que «el SENPA exigirá el reintegro del 50% del principal del crédito concedido, así como los intereses devengados». Continúa diciendo dicho artículo «si el precio testigo alcanza el precio indicativo, el SENPA exigirá el reintegro total de los créditos concedidos y sus intereses». De esta forma se obliga a los agricultores a ofrecer en el mercado el producto que tenían almacenado amparado en el crédito, provocando así la baja de los precios, próximos a encaramarse por encima del indicativo. En definitiva, los depósitos reservibles son un sofisticado mecanismo que cumple la doble finalidad de evitar la excesiva baja en los precios y provocarla según las circunstancias que atraviese el mercado.

d) Venta directa del SENPA

A la misma finalidad de ajustar el mercado a las previsiones obedece la posible venta directa de los cereales adquiridos por el SENPA. El artículo 12 dispone que «cuando el precio testigo alcance un determinado porcentaje del precio indicativo, el SENPA, previo acuerdo con el FORPPA, podrá enajenar para el consumo interior los cereales adquiridos en aplicación de las medidas de regulación». En la presente campaña el porcentaje fijado es del 97% (art. 8 del Decreto de campaña). El mecanismo de venta será preferentemente el de licitación, mediante el establecimiento de un precio mínimo de venta, que podrá ser distinto de acuerdo con la situación de la mercancía objeto de la enajenación» (art. 9.3 del Decreto trienal).

c) Intervención en el mercado exterior

Expuesta la intervención en el mercado interior, se verá ahora la regulación del comercio con el exterior. Ambas normativas se complementan armónicamente, ya que está en la idea de la ley que las importaciones sean las que eviten automáticamente el alza en los precios interiores por encima del indicativo, evitando las ortopedias derivadas de la intervención pública en el mercado libre. La garantía del productor consiste aquí en evitar que el mercado se sature con grano proveniente del exterior, provocando la caída de los precios, y se vea éste en la necesidad de vender su mercancía a los órganos de intervención, que por otra parte tendrían dificultades para atender tal oferta masiva. La protección en la frontera se establece al nivel del precio indicativo, de la forma en que se verá adelante, por debajo del cual el producto extranjero no puede entrar en España, completado con un sistema de licencias. Las exportaciones

están también sometidas a control administrativo para evitar el posible perjuicio del consumidor en el caso de que los elevados precios internacionales arrastren tras de sí la producción nacional, provocando en el interior el alza y un riesgo de desabastecimiento.

La regulación establecida acerca los mecanismos a los vigentes en la CEE. Es una adaptación que, terminando con las disfunciones de la anterior normativa, adecúa la protección variable en la frontera a la realidad de un comercio internacional donde los mercados de futuros tienen importancia primordial y disponen de una transparencia que permite el establecimiento de esta protección en el momento o a plazo, teniendo en cuenta las variaciones de precio de entrada de los cereales y las cotizaciones a futuro (17).

La normativa básica del régimen de las importaciones la establece el artículo 14 del Decreto de regulación trienal, dejando pendiente su desarrollo para un momento posterior. El apartado 7 del citado artículo obliga a los Ministerios de Economía y Hacienda, y de Agricultura, Pesca y Alimentación, a «elevar al Gobierno, antes del día 1 de octubre de 1984, una propuesta conjunta, sin perjuicio de las competencias respectivas, que desarrolle lo dispuesto en el artículo, incluyendo el calendario de entrada en vigor de sus distintos apartados, que en ningún caso será posterior al 1 de junio de 1985». El Real Decreto 2332/1984, de 14 de noviembre, cumple esta obligación («BOE», 4-I-85); su disposición final segunda señala el 1 de febrero de 1985 como fecha de su entrada en vigor. El régimen de las importaciones para estos productos modifica parcialmente el establecido con carácter general por el Decreto 3221/1972, que sigue en vigor en lo que no se oponga a lo establecido específicamente para los cereales.

La entrada en vigor de esta normativa cabalmente reducirá las intervenciones de la Administración en el mercado en base a la evolución del precio testigo, mecanismo que en buena medida será sustituido por el funcionamiento automático del régimen de las importaciones.

Por razones de prudencia, la disposición adicional del Decreto trienal da al SENPA exclusividad para realizar la importación y exportación de trigo, no obstante lo dispuesto en los artículos 14 y 15, mientras que por el Gobierno no se determine otra cosa.

1. Protección del consumidor (Importaciones)

a) Precio de entrada y derechos reguladores

La protección del mercado interior exige un sistema adecuado que ponga el precio del cereal de importación al nivel del precio indicativo para que el grano extranjero no encuentre ventaja competitiva en las zonas de consumo. En el centro del sistema ideado se encuentra el precio de entrada. «Es el precio de protección del cereal producido en España» dice el artículo 4.3 del Decreto trienal. Se fija para el cereal importado en cualquier puerto español. En su cálculo, para que cumpla correctamente la función que se le asigna, se tiene en cuenta la distancia entre la zona de mayor consumo y el puerto donde se realiza el volumen mayor de importaciones (elemento de regionalización). El precio de entrada será, por tanto, el resultado de disminuir el precio indicativo en el coste de este transporte y un

(17) Vid la Exposición de Motivos del Real Decreto 232/84, por el que se regula la importación de cereales, de 14 de noviembre.

margen de comercialización. El artículo 4.3 señala que «se fija para Tarragona, de forma que en la zona más deficitaria, el precio de venta del cereal importado, habida cuenta de las diferencias de calidad, se sitúe al nivel del precio indicativo. Se determina disminuyendo el precio indicativo en el coste de transporte entre Tarragona y Vich, y en un margen de comercialización».

Para que la mercancía extranjera alcance el nivel marcado por el precio de entrada se establecen unos derechos reguladores en la frontera que son iguales a la diferencia entre este precio y el precio sobre muelle de la mercancía importada despachada de Aduana (art. 14.2 del Decreto de regulación trienal). Los precios sobre muelle y despachos de Aduana se calculan para Tarragona, a partir de las posibilidades de compra más favorables sobre el mercado mundial ajustadas, en su caso, en función de las diferencias de calidad respecto a las calidades tipo para las que se fija el precio de entrada (art. 14.2, inciso segundo). Las diferencias de calidad se expresan mediante coeficientes de equivalencia (art. 3 del Decreto de campaña), figuran en el Anejo II del mismo.

El derecho regulador a pagar por el importador es el que corresponde al día de despacho de Aduana de la mercancía (art. 14.2). Puede también el importador, al solicitar la licencia de importación, optar porque se le aplique el derecho regulador de ese día, ajustado en función del precio de entrada que esté en vigor durante el mes en que se realiza la importación (debido a los incrementos mensuales que sufren todos los precios institucionales), así como de las cotizaciones a futuro en el período de importación. En este caso se añade una prima al derecho regulador resultante (art. 14.3). El Decreto abre esta posibilidad que permite a los operadores hacer sus previsiones comerciales en base a datos objetivos y no estar a merced de las cotizaciones, tan variables, del mercado internacional.

La cuantía de los derechos reguladores, así como el importe de las primas, se fijan diariamente por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, previo informe de la Comisión Interministerial Consultiva de Derechos Reguladores y Compensatorios Variables (art. 14.5). La normativa más detallada sobre la cuantía del derecho regulador aplicable, liquidación e ingreso del mismo y obtención del valor de la mercancía importada se encuentra en los artículos 4, 5, 6 y 7 del Real Decreto 2332/1984, de 14 de noviembre, por el que se regula la importación de cereales.

b) Régimen de licencias

El nuevo sistema establecido supone que las importaciones puedan realizarse en todos los casos a través de la iniciativa privada. Para garantizar el correcto cumplimiento de las operaciones comprometidas y como medio que permita una intervención administrativa eficaz, asegurando la estabilidad del mercado nacional, se establece un régimen de licencias. Estas licencias no sólo autorizan, sino que suponen un compromiso de importar la cantidad fijada en ellas durante el plazo de su validez, quedando penalizado el importador, en caso contrario, con la pérdida de la fianza, que se verá después (art. 2, segundo párrafo del Decreto 2332/1984, de 14 de noviembre). El plazo de validez máximo con que se podrá solicitar las licencias es de sesenta días (art. 6, tercer párrafo).

El artículo 14.1 del Decreto de regulación trienal señala que «la expedición de la licencia está subordinada a la constitución de una fianza para garantizar que la operación se realizará dentro del plazo de validez de la misma».

La cuantía de la fianza debe ser ingresada en la cuenta especial abierta a tal efecto en el Banco de España, bajo la rúbrica «Tesoro Público, Fianza de importación de cereales», ingreso que debe justificarse en el momento de presentar la solicitud de licencia. Puede ser sustituido por la garantía o el aval correspondiente (art. 3, párrafo primero del Decreto 2332/1984).

Una vez que el titular de la licencia acredite el grado de cumplimiento del compromiso de importar, el segundo párrafo del artículo 3 citado dispone que se devolverá total o parcialmente el afianzamiento, según que la importación se hubiere realizado en su totalidad o bien sólo en parte, en cuyo caso la devolución se hará en función de la importación efectuada. En el caso en que la importación no llegue a realizarse, se ingresará en firme en el Tesoro Público el saldo correspondiente a la importación no realizada. Se admite, sin embargo, una diferencia de hasta un 5 % de la cantidad efectivamente importada con respecto a la cantidad señalada en la licencia, considerándose cumplida la obligación de importar si la diferencia es por defecto y no siendo necesaria una autorización adicional si la diferencia es por exceso.

c) Medidas de salvaguardia

El apartado sexto del artículo 14 del Decreto de regulación trienal del mercado en el sector de cereales concede a la Administración una amplia potestad para intervenir con medidas extraordinarias en defensa del mercado interior: «si el mercado interior de los distintos cereales se viera gravemente perturbado a consecuencia de las importaciones, se adoptarán las medidas de salvaguardia precisas, hasta que desaparezcan tales perturbaciones». Las medidas así adoptadas son temporales y tienen carácter excepcional. Pueden consistir en: la supresión total o parcial de la facultad de optar por el derecho regulador vigente en el día de la solicitud de la licencia de importación, el cese total o parcial de la admisión a trámite de nuevas licencias de importación, o en el cese total o parcial de la autorización de licencias ya admitidas a trámite.

La adopción de estas medidas corresponde a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, a propuesta del FORPPA, que determinará su aplicación y duración. El Ministerio de Economía y Hacienda, a propuesta de la Comisión Interministerial Consultiva de Derechos Reguladores y Compensatorios Variables, puede también adoptar, provisionalmente y por motivos de urgencia, alguna de las medidas señaladas. En este caso, la duración máxima de las mismas será de siete días (art. 9 del Decreto 2332/1984).

2. Defensa del productor (Exportaciones)

Hasta aquí se ha visto la regulación detallada que incide en la importación; en lo referente a las exportaciones, el artículo 15 del Decreto trienal las supedita a un informe preceptivo del MAPA, que en el caso del trigo ha de ser favorable. Se ha eludido la confección de un sistema semejante al vigente en la CEE, en el que las exportaciones se desenvuelven con igual automatismo que las importaciones en base a mecanismos en la frontera; éstos sirven al objetivo de proteger el mercado interior, a la vez que permiten el juego de la competencia con los productos del exterior.

El artículo 12.2 faculta al SENPA, previo acuerdo del FORPPA, en función de las reservas existentes y previsión sobre el abastecimiento interior, para efectuar ventas con destino a la exportación. Si como consecuencia de estas operaciones se produjeran pérdidas, es preceptiva la autorización del Gobierno.

Las pérdidas que se originen en aplicación de las medidas de regulación del mercado interior y exterior de cereales se atienden con cargo al plan financiero del FORPPA (art. 9 del Decreto de campaña).

d) Otras medidas

1. Medidas instrumentales

a) Información

La eficacia que pueda derivarse de la aplicación de la normativa expuesta depende directamente de que la información disponible se adecúe a la situación real de la producción y los mercados. Para facilitar este extremo, el artículo 16 del Decreto trienal obliga a los cultivadores de cereales a «declarar al SENPA la superficie de siembra, cosecha obtenida, reserva para siembra y autoconsumo, y disponible para la venta de todos los cereales recolectados, así como cuantos datos considere necesarios dicho Organismo para mejor cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas». Se extiende aquí la obligación establecida para los productores de trigo, en el apartado 2 del artículo único de la ley de liberalización de este mercado, a los cultivadores del resto de los cereales objeto de la regulación, con la consiguiente reserva sobre su legitimidad.

Igualmente «los tenedores de cereales, incluyendo los industriales que los empleen como materia prima para sus industrias, quedan obligados a proporcionar al SENPA información sobre capacidad de almacenamiento, existencias y movimiento de mercancías» (art. 16.2 del mismo Real Decreto). El SENPA establecerá la normativa pertinente a los efectos anteriores (art. 16.3).

En relación con el comercio exterior, el Decreto 2332/84, por el que se regula la importación de cereales, de 14 de noviembre, concede a la Administración la facultad de exigir de los importadores de cereales la comunicación diaria de las mejores ofertas en firme, al contado y a plazo, a las que tengan acceso. Esta facultad tiene el objeto de contrastar la información sobre cantidades y precios contratados en los mercados internacionales de que dispone la Administración (art. 8).

b) Comisión de Seguimiento

Con igual pretensión de eficacia, el artículo 17 del Decreto de regulación trienal prevé la creación de una Comisión de Seguimiento del mercado de cereales para el período de aplicación de la presente campaña, cuya constitución y funcionamiento encarga al MAPA. Formalmente esta Comisión no ha sido constituida, aunque no por ello se han abandonado los contactos con los representantes de las Organizaciones Profesionales Agrarias (OPAS) y los demás sectores interesados.

2. Medidas complementarias

a) Certificados de Depósito

Siempre que la situación del mercado y las disponibilidades de almacenamiento lo permitan, el SENPA podrá prestar servicios de guarda y depósito a los tenedores de cereales, prioritariamente a los agricultores y sus agrupaciones, extendiendo el correspondiente Certificado de Depósito (art. 8.1 del Derecho trienal).

El Certificado de Depósito es un título al portador, endosable y traficable en el mercado, permite negociar la venta del cereal sin la presencia física de la mercancía. La figura, de indudable sofisticación financiera, en palabras del Presidente del FORPPA, es el origen de un futuro mercado secundario de valores sobre cereales (18).

En el Decreto de campaña se concretan los plazos para efectuar el depósito para los cereales de otoño-invierno y primavera-verano (arts. 5. 1 y 2), y señala el límite de los lotes para cada cereal depositado, que no han de ser inferiores a 100 Tm. Este límite mínimo en la cantidad, al igual que los establecidos para la concesión de los créditos a los agricultores —depósitos reversibles— (100 Tm., excepto para el maíz que es de 500 Tm.), además de facilitar la actuación del SENPA evitando operaciones de escasa relevancia económica, responde a un cambio en la filosofía de la ley respecto a campañas anteriores que se caracterizaban por poner un tope a la cantidad de trigo o cereal que podía acceder al almacén público. Se persigue así favorecer la colaboración y el asociacionismo en un sector de enraizada tradición individualista, actitud insostenible en el entorno económico en que vivimos (19).

La Resolución del SENPA de 13 de junio de 1984 desarrolla la normativa sobre los Certificados de Depósito. Tienen preferencia para ellos los agricultores productores de cereales y sus agrupaciones legalmente constituidas (primera norma, apartado 1). En esta Resolución se establecen los períodos de constitución de los depósitos, plazos de cancelación, cánones de conservación y almacenamiento, así como los de estiba y destiba y el régimen de las solicitudes.

El tenedor del Certificado de Depósito puede retirar la cantidad de igual tipo y grado que la que ampara el certificado, dentro del plazo establecido, enajenar su derecho, cediéndolo mediante endoso a cualquier persona, o vender la mercancía, amparada por el certificado, al SENPA (norma sexta).

En caso de endoso, el primero efectuado no está sujeto al Impuesto de Tráfico de Empresas, de acuerdo con el reglamento de este impuesto, las siguientes transmisiones sí, excepto en el caso del trigo si el endoso se realiza a un industrial que lo va a destinar a la fabricación de harina panificable (norma séptima, apartado 1). En el apartado 2 señala el ITE aplicable en caso de venta por el último tenedor al SENPA. Las normas octava y novena de la Resolución establecen los criterios aplicables para la cancelación del certificado en caso de transcurso del plazo para retirar la mercancía o venderla al SENPA, y en caso de pérdida o robo del mismo.

La figura del Certificado de Depósito contribuye de manera decisiva a la comercialización del cereal facilitando las transacciones entre los operadores privados que, ade-

(18) Vid. AREVALO ARIAS, Julián, «La nueva regulación...», cit ABC, 27-V-84, pág. 69.

(19) Vid. DSC. Comparecencia del Sr. AREVALO citada, pág. 4627.

más, ven amparada la mercancía por la garantía de la custodia del SENPA y por la calidad en los servicios de guarda del cereal de la red pública de almacenamiento.

b) Medidas de Fomento

Junto a las medidas de regulación estudiadas, existen otras de fomento que obedecen a distintas finalidades. En la base de todas ellas se encuentra la voluntad de crear las redes comerciales de un mercado que se inicia en un régimen de libertad. Con el cuadro de asistencia financiera que se crea a este fin se cumple la obligación establecida en la ley de liberalización del mercado de trigo y sus derivados (disposiciones transitoria primera y final segunda) y se ponen las condiciones para que todos los agentes económicos, y específicamente los agricultores, tengan acceso al mercado en las condiciones normales de competencia y no en las condiciones de demérito que puede crearles su situación económica desfavorecida.

En estas medidas se incluyen, además de los depósitos reversibles, los créditos a los ganaderos, los concedidos para la adquisición de fertilizantes y herbicidas (Resolución de 14 de noviembre del FORPPA en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto de campaña de comercialización 84/85, disposición adicional primera), las ayudas a entidades asociativas de agricultores y ganaderos para la construcción y mejora de unidades de almacén y secado de cereales y otros granos (Real Decreto 2122/1984 de 10 de octubre), así como las primas a los agricultores que colaboren en la producción de grano de trigo habilitado para la siembra (disposición adicional segunda del Decreto de campaña).

3. Reservas de seguridad

Para garantizar el abastecimiento nacional de trigo, el SENPA deberá constituir las reservas de seguridad que el Gobierno considere necesarias. La financiación de las mismas corre a cargo de los créditos que cada año se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado para dicho fin (art. 13 del Decreto trienal).

El artículo 10 del Decreto de campaña concreta estas reservas en 400.000 Tm. de trigo, asignándoles la finalidad aludida y la de atender las necesidades de regulación del mercado.

Al SENPA también se le asigna la función de suministrar trigo a las industrias de harina y sémola de las islas Canarias y de las ciudades de Ceuta y Melilla, en las condiciones que a propuesta del FORPPA se fijen por el Gobierno (art. 12.4).

CONCLUSIONES

1. La Ley 16/84, de 29 de mayo, de liberalización de la producción y comercio del trigo y sus derivados, tiene la finalidad de establecer la base legal necesaria para regular de modo homogéneo el mercado de cereales, armonizando la legislación española con los principios y normas que rigen este mercado en la CEE.

2. La nueva normativa responde, también, a la necesidad de adaptar las deficiencias de la regulación anterior a la realidad de un mercado ya maduro, que, para su óptimo desenvolvimiento, exigía suprimir las ortopedias derivadas del excesivo intervencionismo a que estaba sujeto. Estas provocaban los excedentes estructurales en la producción triguera y eran la causa del déficit, costoso para la economía nacional por las necesarias importaciones, en el bloque de producciones cereales-pienso. La nueva regulación se encuadra así dentro de la política agraria global del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

3. La reglamentación establecida tiene carácter transitorio, en la medida en que hecha efectiva la adhesión a la CEE, las normas comunitarias respectivas vendrán a sustituirla. Con ella se buscan dos objetivos claros: es el primero establecer las bases para que los operadores privados se familiaricen con un mercado en el que el protagonismo lo asume el libre intercambio y se creen así las redes comerciales precisas, prácticamente inexistentes bajo la anterior regulación, y el segundo, habitar a los Organos competentes de la Administración del Estado a otro tipo de intervención en el mercado, distinta de la que hasta ahora venían ejerciendo.

4. La nueva normativa deberá acoger aún otras adaptaciones frente a la adhesión si desea satisfacer cumplidamente la finalidad antedicha. Son éstas: liberalizar el comercio exterior de trigo, que deberá ser lo antes posible para que nuestros agentes económicos se habitúen al nuevo régimen de licencias y mecanismos de protección en la frontera; establecer precios indicativo y de garantía comunes para todos los cereales objeto de regulación (excepción hecha del trigo de calidad harinopanadera), conforme al sistema «silo» comunitario; incrementar los márgenes de comercialización, muy inferiores en la presente campaña a los vigentes en la CEE; retrasar el inicio de la campaña del 1 de junio al 1 de agosto, sino se consigue modificar el acervo comunitario; homologar las variedades españolas a la tipificación comunitaria, y establecer un régimen para las exportaciones paralelo al vigente en Europa.

5. Consecuencia del esquema normativo recién estrenado es la reestructuración de los Organos administrativos competentes adaptándolos a las nuevas funciones que se les encomienda; reestructuración ya iniciada y que terminará después de la adhesión. Entonces, parte de las decisiones en las que interviene el FORPPA, se tomarán en las instancias comunitarias y el Estado español deberá declarar a la Comunidad los Organismos de intervención competentes en la aplicación de las Organizaciones Comunes de Mercado, pudiendo sufrir el SENPA una nueva modificación.

6. Efectos de la nueva normativa serán, de modo general, la mejora en la calidad de los cereales ofrecidos, especialmente del trigo, como fruto de la competencia que discrimina, vía precios, los productos de baja calidad; una mejor adecuación de la oferta a la demanda tanto en la calidad como en la clase de los cereales producidos; y el favorecimiento del asociacionismo agrario frente a la contratación directa con la industria para bien defender los intereses del sector agrícola, máxime en un momento de desarrollo y aplicación de las normas sobre contratación agraria (Ley 19/82, de 26 de mayo, sobre contratación de productos agrarios, y Real Decreto 2707/83, de 7 de septiembre, que establece el reglamento de la ley).