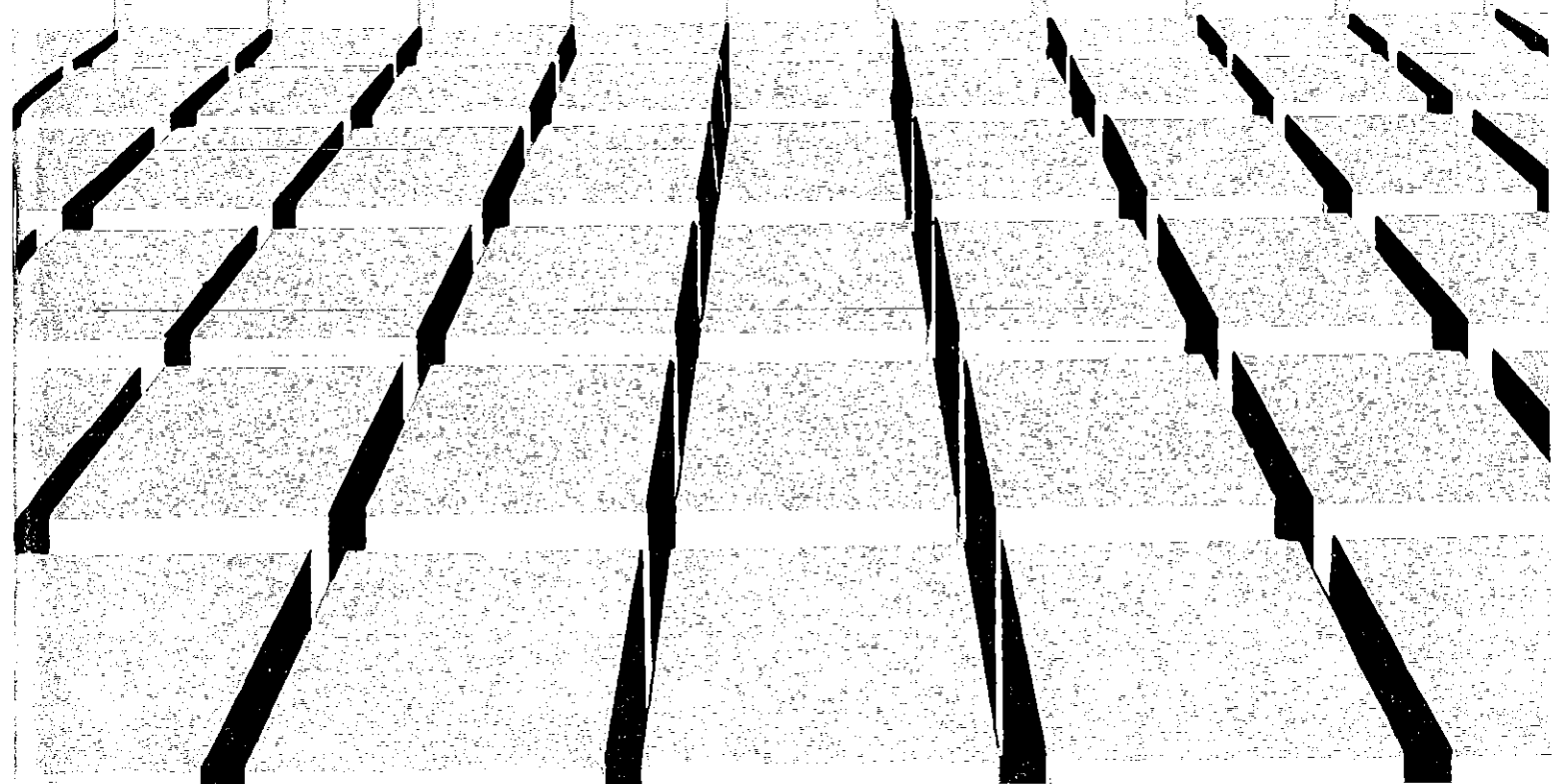


DERECHO AGRARIO Y ALIMENTARIO

Año I

N.º 2 - Octubre-Diciembre 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 1 - N.º 2
Octubre-Diciembre 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 de Alcalá de Henares*; 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
28001 MADRID

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

Administración:
Ayala, 20
28001 MADRID

Suscripción anual: 3.000 ptas.

Imprime: Cometa, S. A.
Ctra. Castellón, Km. 3,400, Zaragoza
I.S.S.N.: 0213-2915
Depósito Legal: Z. 647-86

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

SUMARIO

ESTUDIOS

- LUIS GONZALEZ VAQUE, *Derecho agrario, Derecho alimentario... ¿Derecho agroalimentario?* 3
ALFREDO MASSART, *La naturaleza jurídica del contrato agrario: problemas dogmáticos* 12
JOSE LUIS DE LOS MOZOS, *Panorama sucinto del crédito agrario en el Derecho español* 18

DOCUMENTACION

- JOSE ANTONIO ABAD DUPRIER, *CEE: La protección a los consumidores en el ámbito del Derecho alimentario* 24
GASPAR DE ARANDA Y ANTON, *La Ley de Agricultura de Montaña: su puesta en funcionamiento* 31
FRANCISCO CORRAL DUEÑAS, *Disposiciones sobre unidades mínimas de cultivo en las Comunidades Autónomas* 34

ACTUALIDAD JURIDICA AGRARIA

- Proyecto de Ley por el que se establecen las Bases del Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias* 36
Temas de Derecho alimentario: Legislación comparada (FRANCIA: nuevas disposiciones reglamentarias sobre etiquetado) 39
Memorandum de la Comisión Europea sobre la ordenación del mercado de cereales 42
Productos alimentarios: propuesta de directivas-marco para armonización de las legislaciones nacionales 43

LEGISLACION

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

- NACIONAL:** *Aguas:* Ley 29/1985 de 2 de agosto, de Aguas. 44
Impuesto sobre el valor añadido: Ley 30/85 de 2 de agosto, Norma reguladora. 56
Libertad Sindical: Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto de Libertad Sindical. 58
Plantación de viñedo: Real Decreto 1425/1985, de 19 de junio, por el que se regula el régimen de autorizaciones para la plantación de viñedo durante la campaña 1985/1986. 62
Denominaciones genéricas y específicas de productos alimentarios: Real Decreto 1537/1985, de 1 de agosto, por el que se regulan las denominaciones genéricas y específicas de productos alimentarios. 63
Campaña vínico-alcoholera: Real Decreto 1361/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la campaña vínico-alcoholera 1985/1986. 64
Organismos Autónomos: Real Decreto 1423/1985, de 1 de agosto, por el que se suprimen determinados Organismos Autónomos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. 66
Agrupaciones de productores agrarios: Real Decreto 2155/1985, de 23 de octubre, sobre Agrupaciones de Productores Agrarios de Cereales y sus Uniones. 67
REGIONAL: *Cámaras Agrarias en Cataluña:* Ley de 23 de julio de 1985 de Cámaras Profesionales agrarias. 68
Reforma Agraria en Andalucía: Decreto 228/1985, de 16 de octubre, de actuación comarcal de reforma agraria en Antequera (Málaga). 72

JURISPRUDENCIA

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

CIVIL

- Compraventa de productos agrícolas. Error de hecho. Calificación del contrato* (Sentencia de 29 de junio de 1985). 75
Compraventa de leche para alimentación animal. Prueba de las obligaciones (Sentencia de 22 de junio de 1985). 75
Contrato de compraventa de piensos. Calificación (civil o mercantil). Prescripción. Incongruencia (Sentencia de 3 de mayo de 1985). 76
Arrendamiento rústico. Desahucio por mal uso de la cosa arrendada. Error de hecho (Sentencia de 12 de abril de 1985). 77

- Arrendamiento rústico. Resolución del contrato por daños en la finca arrendada. Obligaciones del arrendador. Error de hecho y error de derecho* (Sentencia de 23 de abril de 1985). 77
Arrendamiento rústico. Desahucio por falta de pago y expiración del plazo. Sumisión expresa. Consignación de la renta. Aplicabilidad de la Ley 83/1980 (Sentencia de 1 de abril de 1985). 78
Arrendamiento rústico. Desahucio por expiración del plazo y reclamación de rentas vencidas. Mejoras. Revisión de la renta (Sentencia de 21 de junio de 1985). 79
Arrendamiento rústico. Desahucio por expiración del plazo. Calidad de cultivador directo y personal. Aplicabilidad de los plazos de la Ley 83/1980 de 31 de diciembre (Sentencia de 3 de junio de 1985). 80
Arrendamiento rústico. Desahucio por expiración del plazo y reclamación de rentas. Reducción de rentas. Abono de mejoras (Sentencia de 18 de mayo de 1985). 80
Aparcería. Retracto. Error de hecho y error de derecho. Presunciones (Sentencia de 14 de marzo de 1985). 81
Retrato arrendaticio. Letigimación de los coherederos del arrendatario. Irretroactividad de la Ley 83/1980. Error de hecho y error de derecho (Sentencia de 11 de junio de 1985). 82
Nullidad de partición por albacea contador-partidor. Legado de explotación agrícola. Interpretación del testamento (Sentencia de 18 de abril de 1985). 83
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA
Declaración de comarca de reforma agraria en Andalucía. Protección jurisdiccional de los derechos fundamentales. Dictamen preceptivo del Consejo de Estado. Artículos 14, 23 y 25 de la Constitución Española (Sentencia de 29 de mayo de 1985). 84
Arbitrio Municipal de plusvalía. No sujeción de la explotación agrícola (Sentencia de 25 de enero de 1985). 85
Contribución territorial, rústica y pecuaria. Plazo de ejercicio del derecho de moratoria y exención por razón de sequía (Sentencia de 11 de marzo de 1985). 85
Contribución territorial, rústica y pecuaria. Plazo de ejercicio del derecho de moratoria y exención por razón de sequía (Sentencia de 11 de marzo de 1985). 85
Impuesto general sobre tráfico de empresas. Exención de las ventas de leche natural e higienizada (Sentencia de 22 de junio de 1985). 86
Audiencia Territorial de Valladolid: Transmisiones patrimoniales. Valoración de inmueble transmitido (Sentencia de 20 de marzo de 1985). 86

BIBLIOGRAFIA

- JUAN JOSE SANZ JARQUE, *Derecho agrario general, autonómico y comunitario*, vol. I, *Introducción: noción, naturaleza y fuentes* (por J. L. DE LOS MOZOS); G. WOODROFFE, SWEET & MAXWELL, *Consumer Law in the CEE* (por J. M. DE LA CUESTA); Camera dei Deputati, *La ricomposizione fondiaria. Analisi di esperienze giuridiche europee* (por J. L. DE LOS MOZOS); N. REICH-H. W. MICKLITZ, *Le droit de la consommation dans les pays membres de la CEE. Une analyse comparative* (por J. M. DE LA CUESTA); H. P. SACHS, *Gesetzer Agrarrechtssymposium 1955-1985. Rückblick und Bibliographie nebst Referenden- und Sachenregister* (por J. L. DE LOS MOZOS); *Código Agrario de Costa Rica* (por J. L. DE LOS MOZOS); Varios, *Historia agraria de la España contemporánea* (por J. L. DE LOS MOZOS).

NOTICIAS Y ANUNCIOS

- I Congreso Nacional de Sociedades Agrarias de Transformación* (por F. CORRAL DUEÑAS). *Crónica de un Congreso* (por M. GAVILAN). *El crédito agrario y los aspectos financieros y crediticios de la política agraria comunitaria. Barcelona, 1985* (por J. L. DE LOS MOZOS). *Asociación española de derecho Agrario: XXI Curso de Derecho Agrario*.

ESTUDIOS

Derecho agrario, Derecho alimentario, Derecho agroalimentario

José Luis GONZALEZ BAQUE *

1. INTRODUCCION

En lugar destacado de su número 1 (julio-septiembre 1985), la Revista «Derecho Agrario y Alimentario» (1) publicaba un documentadísimo trabajo de BALLARÍN MARCIAL —titulado precisamente *Derecho agrario, Derecho alimentario, Derecho agroalimentario*— en el que se resumía, y actualizaba, el resultado del enorme esfuerzo de investigación referente a la identidad del Derecho agrario, que el citado autor ha venido realizando desde hace más de tres décadas, mediante un depurado análisis de la cuestión, ejemplo del gran rigor científico y de la honestidad intelectual del tratadista.

Habíamos tenido ya noticias, por primera vez, de las tesis defendidas por BALLARÍN MARCIAL, referentes a la noción de Derecho agroalimentario —que es innecesario intentar resumir o extrapolar aquí (2)—, en el curso del Congreso de Ferrara, y pudimos luego analizarlas con más detenimiento en el artículo que el mismo autor publicó sobre ese tema, en 1984, en la italiana «Rivista di Diritto Agrario». Con relación a la citada ponencia, el trabajo al que nos hemos referido al principio constituye un notable avance, y tiene la virtud de plantear, aún con más precisión y claridad, la supuestamente necesaria subsunción —dentro de un denominado Derecho agroalimentario— del Derecho agrario, del Derecho alimentario y de lo que, siempre según el mencionado autor, podría denominarse Derecho agroalimentario *strictu sensu*.

Sin embargo, no ha de extrañar a nadie que la propuesta de la inclusión en un «nuevo» Derecho agroalimentario del Derecho agrario y el Derecho alimentario provoque, así de pronto, cierta perplejidad en quienes, desde hace algún tiempo, nos dedicamos al estudio y desarrollo del Derecho alimentario. Ni el que se discuta la oportunidad, y sobre todo la «utilidad», de acuñar este concepto nuevo de Derecho agroalimentario. Es presumible, pues, que la novedosa teoría de BALLARÍN MARCIAL sea contestada por gran parte de la doctrina jurídica, provocando cierta polémica; polémica que, por cierto, acompaña al «Derecho agroalimentario» desde su primera presentación en público, en el ya citado Congreso de Ferrara...

Por lo que a nosotros se refiere, lejos de encerrarnos en un rechazo automático e irreflexivo de este

concepto naciente de «Derecho agroalimentario», tenemos la obligación de aceptar el desafío intelectual que nos propone BALLARÍN MARCIAL, intentando reflexionar, una vez más, sobre la identidad del Derecho alimentario, sus orígenes históricos, delimitación de su ámbito y objeto, así como su eventual encuadramiento en esa nueva especialidad jurídica que se nos sugiere.

No vamos, por el contrario, a tratar de delimitar —desde esta misma óptica— la noción de Derecho agrario. Dejamos esa difícil tarea a los especialistas en la materia. Todo sistema jurídico es básicamente el resultado de la confrontación de diferentes factores económicos, sociales, políticos, culturales y, en su caso, científicos, que actúan en el seno de la sociedad cuya vida regula. La complejidad del Derecho agrario, y a menudo su propia conflictividad intrínseca, han determinado la constante búsqueda de su específica identidad por parte de los agraristas. Así, mientras que la expresión Derecho alimentario evoca un concepto bien perceptible para los juristas, el Derecho agrario se encuentra en una permanente crisis de identidad (3). Crisis que no podemos por menos que calificar de saludable, pues confirma su permanente actualidad y constante expansión. De esta «expansión» se han ocupado brillantemente, entre otros muchos, CARROZA, GELSI BIDART, LONGO, GIMÉNEZ LÁNDINEZ, y el propio BALLARÍN MARCIAL, cuyo análisis de la cuestión prueba su irreductible inquietud científica en el seguimiento de la realidad socioeconómica objeto de esta especialidad jurídica. Y no es aventurado presumir que ese concepto nuevo de Derecho agroalimentario nace más como consecuencia de esa perenne necesidad que tiene el Derecho agrario de «encontrarse a sí mismo» (4) que de la indetermina-

* Jefe de la Sección de Legislación Animal, Vegetal y Alimentaria, Servicio de Legislación, Oficina Jurídica, FAO, Roma. (El autor expresa su opinión a título personal, y ésta no representa, necesariamente, la de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación).

(3) De Castro denominó a esa crisis de identidad la «afanosa búsqueda del carácter distintivo del Derecho agrario» (*Notas para el estudio del Derecho agrario en España*, Comunicación presentada al «Primo Convegno Internazionale di Diritto Agrario», Florencia, 1954).

(4) Lo que, en algunos ámbitos lingüísticos, se complica ante las dudas que plantea, incluso, su propia denominación: en efecto, mientras en Holanda, y en la Bélgica neerlandófila, existe cierta unanimidad en torno a la expresión «Agrarisch Recht» —y lo propio ocurre, respectivamente, en Italia con «Diritto agrario» y en España con «Derecho agrario»— en Francia (y Bélgica) se habla de «Droit rural» (MEGRET, VIOSSAT, etc.); de «Droit de l'agriculture» (RENIER); de «Droit agricole» (SAVATIER); o incluso «Droit agricole» (CONARD). En el Reino Unido, en cambio, esta rama del Derecho se suele denominar «Agricultural Law».

(1) Págs. 7 y sigs.

(2) Y por ello nos remitimos al texto del artículo en cuestión.

ción del Derecho alimentario. Pero, no queremos adelantar aquí lo que —en su caso— habrá de ser incluido en el epígrafe destinado a «Conclusiones»...

2. DERECHO ALIMENTARIO

2.1. Origen histórico

La adulteración de los alimentos y la organización de los oportunos servicios de control han sido, desde tiempo inmemorial, objeto de la atención de la Humanidad: las leyes alimentarias se cuentan entre las primeras leyes que ha conocido el hombre. En el curso de los siglos las autoridades velaron siempre —con mayor o menor acierto— por la inocuidad y salubridad de la alimentación de sus súbditos, estableciendo las más heterogéneas disposiciones jurídicas, y aplicando, en caso necesario, las apropiadas medidas punitivas. Así, bien podemos decidir que la historia de las leyes alimentarias se remonta a la época de la formación de las primeras sociedades. En materia de alimentos la ley mosaica contenía ya preceptos semejantes en ciertos aspectos a las modernas leyes alimentarias. Algunos libros del Antiguo Testamento (Levítico 17:24; Deuteronomio 25: 13-15 y otros) prohíben el consumo de carnes de animales que no hayan sido convenientemente sacrificados, y regulan los pesos y medidas de los alimentos y otros productos.

También en la literatura china, india, griega y romana hallamos numerosas referencias relativas a los alimentos.

Podríamos citar, por ejemplo, que algunos autores clásicos mencionan la inspección de las cervezas y los vinos en Atenas para garantizar su pureza y salubridad. Del mismo modo, en Roma, la inspección del abastecimiento de víveres perdurará hasta bien entrada el siglo VII de nuestra era.

Y que, aunque las primeras leyes alimentarias estaban destinadas a proteger a los compradores contra el fraude, que era por aquel entonces la preocupación jurídica predominante (5), por fortuna, la protección sanitaria se entendía en muchos casos casi como un sinónimo de la lucha contra la adulteración.

En la Edad Media, en la mayoría de reinos europeos se constituyeron gremios que ejercían una poderosa influencia sobre la regulación del comercio. Se trataba de asociaciones de comerciantes o artesanos, agrupados por especialidades, que tenían por objeto velar por la honradez e integridad de sus miembros y por la calidad de sus productos. Dichos gremios reforzaron la posición de los carniceros, pescadores, bodegueros y panaderos, y durante los siglos XIII y XIV se promulgaron reglamentos para impedir la adulteración de los víveres. El pan fue, por ejemplo, uno de los alimentos para los que se estipularon detallados procedimientos de fabricación. Tal es el caso de la antigua ley inglesa «Assize of Bread» promulgada

durante el reinado del rey Juan (1202) y en virtud de la cual «*bakers producing badly made bread, or giving short measures*» debían ser fuertemente multados.

En Francia, el documento histórico más interesante y completo de la Edad Media sobre esta materia es el «*Livre des métiers*», que, en 1268, estipulaba en líneas generales una especie de código de prácticas de los gremios comerciales de París. En dicho libro, se establecían toda clase de disposiciones para proteger los intereses materiales y la salud de los consumidores (6) y para garantizar la buena reputación de las corporaciones en cuestión. Así se señalaba que ganaderos, posaderos y cerveceros, carniceros, cocineros y vendedores de frutas y hortalizas, estaban sujetos a reglas específicas de fabricación y comercio. «*Tout ce qui peut être nocif au public... tout ce qui constitue une fraude ou une falsification... nuisant particulièrement aux personnes ignorantes en la matière*» debía prevenirse o suprimirse (7).

Además, en Francia, guardias jurados llevaban a cabo diariamente «inspecciones» en las tiendas que vendían artículos perecederos y las violaciones de la ley se castigaban con multas, confiscación, expulsión del gremio (8) o castigos corporales que, en tiempos de Luis XI, en 1481, eran especialmente severos. Así, el vendedor de huevos podridos era puesto en la picota y recibía en la cara los huevos que había vendido; quien traficaba con manteca que contenía «*des navets, des pierres ou d'autres choses*» era puesto «*devant un grand feu*», con la manteca sobre la cabeza hasta que se derretía. Otros eran condenados, según los casos, a consumir vino o leche aguados: «*quiconque vend du lait mouillé se verra introduire un entonnoir dans la gorge et ledit lait y sera versé jusqu'à ce qu'un médecin ou un barbier déclare qu'il ne saurait en avaler davantage sans danger*».

Podríamos seguir adelante con tan divertida —y ejemplar— relación sobre los orígenes del Derecho alimentario, que demuestra sus remotos precedentes históricos (9) y que la legislación sobre alimentos ha existido, en una u otra forma, desde hace muchos siglos, pero correríamos el riesgo de perdernos en lo excesivamente anecdótico.

Interesará añadir, eso sí, que no fue hasta el siglo XIX, y a principios del XX, coincidiendo con la revolución industrial (10), que se empezaron a promulgar leyes alimentarias en el sentido en el que actualmente las entendemos.

(6) Aunque, por supuesto, no se los denominara, todavía, de este modo.

(7) Había detalles pintorescos: estaba prohibido aromatizar la cerveza con semillas de pimienta o resina «porque estos ingredientes se consideraban perniciosos para la salud». Se prohibía también la venta de morcillas de sangre por ser «una carne peligrosa». Más tarde, en el estatuto de los pasteleros de Bourges (12 de mayo de 1574), se prohibió el uso de azafrán, porque su color podía dar la impresión de que se habían utilizado huevos, aun cuando no fuera así. Se prohibía también añadir a especies del Oriente «semillas no autorizadas, perjudiciales para el cuerpo humano» (véase CABANELLAS, *Food Law: Historical aspects*, «RQNE», octubre 1982, págs. 12 y sigs.).

(8) Que inhabilitaba absolutamente para el ejercicio de la profesión, hasta que la revolución francesa —en 1789— puso fin a los maestrazgos y jerarquías de dichas corporaciones, proclamando la libertad de la industria y el comercio.

(9) Etiológica y temporalmente bien diversos, por cierto, a los del Derecho agrario.

(10) Y con el correspondiente trasvase, del campo a la ciudad, de gran parte de la población que, no pudiendo ya producir alimentos, empezaron a depender exclusivamente de lo que otros producían y vendían. (Véase DAWSON, *Leyes sobre alimentos: ¿Por qué se necesitan?*, «Alimentación y nutrición», vol. IX, núm. 1, 1983, págs. 41 y sigs.).

(5) Entonces, como ahora, cuando un alimento escaseaba, o era objeto de una fuerte demanda, eran más frecuentes las prácticas fraudulentas. Se vigilaba especialmente la adulteración del pan, la leche (¡la eterna cuestión del «aguado» de este alimento!) y los vinos (¡también aquí hemos de recordar la antigua mala reputación de los bodegueros, y su viejo vicio de aguar los vinos!), pero probablemente otros alimentos se «extendían» igualmente con sustancias más baratas o menos nutritivas. (Véase MOSES y HENDERSON, *Orientaciones para el establecimiento de un eficaz sistema nacional de inspección de los alimentos*, «FAO/OMS», Roma, 1976, págs. 12 y sigs.).

2.2. El «nacimiento» del Derecho alimentario

Así, en 1858, se promulgaba en Inglaterra el primer exponente de una legislación alimentaria moderna y detallada: la Ley de 1860 *«Preventing the Adulteration of Food and Drink»* que, además de ser la primera en su género, dio solución científica a los problemas alimentarios mediante la creación de los *«public analysts»*, elemento fundamental de la legislación británica en esta materia y cuyas funciones —según la citada Ley era *«to examine the purity of articles of food and drink»* (11).

En fechas posteriores, Francia (12) y los Países Bajos (13) introdujeron en su ordenamiento jurídico disposiciones para prevenir los fraudes y garantizar el valor de las mercancías.

Del mismo modo, durante el último cuarto del siglo XIX, se promulgaron leyes semejantes en Canadá, Bélgica, Alemania, Italia, Austria y los países escandinavos. Fuera del ámbito de las naciones industrializadas de Europa occidental, otros países desarrollados dictaron, durante esa misma época, leyes en materia alimentaria: Australia (14), Canadá, Estados Unidos, etc.

Y es en el siglo XX, en el que se han producido notables progresos en todos los sectores de la tecnología alimentaria, que, en prácticamente todos los países del mundo, se implanta, en mayor o menor nivel, una legislación alimentaria basada en los principios fundamentales de la protección de la salud —y la vida— del consumidor, y la lealtad de las transacciones comerciales.

Sin embargo, como era ciertamente lógico que ocurriera, no es hasta bastante más tarde —a partir del fin de la segunda guerra mundial, y coincidiendo curiosamente con los primeros intentos de armonización a nivel internacional de la legislación alimentaria (15), que la doctrina no acuña el concepto de Derecho alimentario, delimitando su ámbito, definiendo sus características, llevando a cabo, en fin, los primeros intentos de sistematización y análisis metodológico de esta disciplina jurídica.

Pero no podemos en ningún caso caer en el error de asimilar el «nacimiento» —si se puede hablar de tal— del moderno Derecho alimentario con el mo-

mento en que la doctrina jurídica lo «describe» por vez primera, es decir, empieza a elaborar su definición, analizarlo académicamente, etc.

Ni tampoco en el de considerar, como hace BALLARÍN MARCIAL, que existe un directo nexo de causalidad entre el movimiento de defensa de los consumidores norteamericanos —«cuya fecha sería la del 19 de marzo de 1962, en la que (se) dio a conocer el Mensaje Especial del Presidente John KENNEDY al Congreso, sobre Protección de los Intereses de los Consumidores» (16)— y el origen del Derecho alimentario. Para probar que no es así bastaría recordar que el establecimiento en los EE.UU. de la *«Food and Drug Administration»* data de 1931, eso sin tener en cuenta de que ya, desde 1906, el *Bureau of Chemistry* del Departamento de Agricultura —y más tarde, en 1927, la *«Food, Drug and Insecticide Administration»*— desempeñaba las funciones de aplicación de la *Food and Drugs Act* (17).

2.3. Definición de Derecho alimentario

Una vez puntualizadas todas estas cuestiones en torno a los orígenes y nacimiento del Derecho alimentario, si queremos continuar evaluando la viabilidad de la propuesta de BALLARÍN MARCIAL con referencia a la inclusión de esta especialidad jurídica en un más amplio «Derecho agroalimentario» —que incluiría también el Derecho agrario—, será preciso replantearnos qué entendemos realmente por Derecho alimentario.

En efecto, las dudas que sugiere en su artículo BALLARÍN MARCIAL no pueden calificarse como una mera «cuestión académica» e interesa, a los especialistas en Derecho alimentario más que a nadie, delimitar el ámbito y alcance de la ciencia jurídica objeto de su estudio. En el polémico trabajo que nos ha obligado a reflexionar de nuevo sobre este tema, BALLARÍN MARCIAL se refiere a la exhaustiva (18) definición de Derecho alimentario de PERONA (19). Sin embargo, nosotros preferimos partir de la siguiente definición, que se ha ido decantando y perfeccionando, desde su primera formulación a principios de los años sesenta, por BIGWOOD y GÉRARD:

«Sistema de principios, normas y reglas que regulan todas las actividades comprendidas en la larga cadena que va desde la producción hasta el consumo de alimentos para el ser humano (incluyendo especial, pero no excluyente, su manipulación, elaboración, conservación, transporte e inspección), a fin de proteger la salud del consumidor y para el mantenimiento de la lealtad de las transacciones comerciales, y cuya observancia se puede exigir coercitivamente.»

Disecionaremos acto seguido esta definición, analizando separadamente los elementos que la componen, y destacando las características de la misma, a los efectos de nuestro estudio.

(11) Véase CABANELLAS, *Desarrollo y estructura de la legislación alimentaria en el Reino Unido*, 1985 (inédito).

(12) En 1810, Francia incluyó en su Código penal los siguientes actos punibles: a) vender a sabiendas productos cuya naturaleza no estuviera en consonancia con la declarada (art. 432); b) vender cualquier bebida que fuera perjudicial por haber sido adulterada (art. 318); y c) vender bebidas adulteradas (pero no peligrosas) (art. 475).

(13) En 1881, se declaró punible la venta, a sabiendas, de: a) alimentos nocivos para la salud y para la vida, sin advertir de ese peligro; o b) alimentos y bebidas adulterados y no declarados como tales.

(14) En Australia, toda vez que la competencia legislativa en este campo corresponde a los Estados y Territorios que la componen, no se promulgó una verdadera Ley a escala «nacional», sino diversas estatales. A partir de 1975 se ha iniciado una «armonización» a dicho nivel mediante la *Model Food Act* desarrollada por el *National Health and Medical Research Council* de dicho país.

(15) Como señalan GÉRARD, LUMIA y tantos otros autores, esta «vocación internacional» es una de las características más sobresalientes del Derecho alimentario. En efecto, la evolución económica, social y técnica en el campo de la alimentación humana ha provocado una verdadera conversión a nivel «planetario» de la producción, mercado y consumo de los productos alimenticios y alimentarios. Una parte cada vez más considerable de los primeros está destinada a ser consumida fuera de los países de producción o de transformación. Un desarrollo del comercio internacional de esta categoría implica la necesidad de un vasto movimiento de unificación de las normas técnicas, así como la armonización de las reglamentaciones nacionales, con el fin de eliminar los obstáculos técnicos a los intercambios de productos alimenticios y alimentarios.

(16) Véase BALLARÍN MARCIAL, artículo citado en la nota 1, epígrafe V.

(17) Véase SCHULTZ, *Food Law Handbook*, «Avi», Westport, págs. 155 y siguientes.

(18) Detrás de esa definición siempre hemos intuido el atrevido espíritu analítico de BARROS. (Véase de dicho autor *Legislación alimentaria: Disciplina, barreras y riesgos para el empresario*, «Filón», febrero 1985, págs. 53 y sigs.).

(19) Véase PERONA, *La aplicación coordinada y armonizada del Derecho alimentario en Europa* (Ponencia presentada al IV Congreso de AEDA, Londres, septiembre-octubre 1982).

2.3.1. Un «sistema»

Queremos enfatizar la sustitución de la expresión «un conjunto de...» que se utiliza habitualmente para definir el derecho, por la de «un sistema de...». Entendemos que el Derecho alimentario (20) constituye un «sistema» en tanto en cuanto es «realmente» un conjunto de elementos normativos ordenadamente coordinados y subordinados entre sí, relativos a una determinada materia que contribuyen a un igualmente determinado objetivo. Y, para explicar el sentido en el que entendemos el término «sistema», nos sirve cualquiera de las dos acepciones dadas a esta palabra (del latín, y éste del griego, *systema*) por el DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA de la «Real Academia» (21): a) «Conjunto de reglas o principios sobre una materia enlazados entre sí»; o b) «Conjunto de cosas que ordenadamente relacionadas entre sí contribuyen a determinado objeto».

Nuestro propósito al utilizar el término «sistema» es el de subrayar que el Derecho alimentario no es una mera acumulación de disposiciones legales sin ilación, orden, o relación interna. Antes al contrario, constituye un conjunto de principios, normas y/o reglas, lógicamente enlazados entre sí, un conglomerado armónico que contribuye a una finalidad, es decir, un «orden normativo» según entendía Kelsen el Derecho (22). En otras palabras: el derecho es un «ordenamiento», este ordenamiento se origina en la sociedad y está destinado a dirigir y gobernar los actos humanos en sus relaciones recíprocas (23).

2.3.2. Principios, normas y reglas

El Derecho alimentario (24) suele estar compuesto por un heterogéneo conjunto de códigos, leyes o reglamentos (25) como preceptos obligatorios, regulatorios, reguladores o supletorios establecidos fundamentalmente por el poder público o —en algunos casos (26)— por la práctica general reiterada.

Con relación a esta última cabe aclarar —como lo hace GÉRARD (27)— que en ciertos supuestos se recurre, para completar o precisar las normas positivas del Derecho alimentario, a los «usos profesionales», que permiten resolver mejor algunos casos concretos. Estos usos se reconocen como tales solamente si presentan un carácter de permanencia y notoriedad. Por regla general se tienen en cuenta los usos profesionales durante el proceso de elaboración de reglamentaciones aplicables a las mismas materias (28).

(20) Como ocurre, por demás, con todas las ramas y especialidades del Derecho.

(21) 19.ª edición, Madrid, 1970.

(22) Kelsen afirma que el Derecho es un orden. Por orden entiendo un conjunto de normas que guardan entre sí ciertas relaciones específicas. El Derecho no es simplemente un conjunto, sino un «orden normativo». Este orden es concebido como la unidad de una pluralidad de normas y debe existir un fundamento para esta unidad. Por lo tanto, para Kelsen el concepto de orden implica tres conceptos: el de norma, su pluralidad y una relación entre ellas. (Véase Kelsen, *Teoría pura del Derecho*, trad. Roberto J. Vernengo, «UNAM», México, 1982, pág. 201).

(23) Véase ACOSTA-CAZAUZÓN, *Manual de Derecho agrario*, «Universidad Central de Venezuela», Maracay, 1967, Capítulo I dedicado a *Noiones de Derecho*, pág. 8.

(24) Como Derecho «objetivo».

(25) Como veremos a continuación, se apela a la costumbre sólo excepcionalmente.

(26) Véase nota anterior.

(27) Véase GÉRARD, *Elementos del Derecho de la alimentación*, «FAO», Roma, 1975 (reimpresión de 1983), párrafo 3.1.2.c.

(28) A veces, los usos son ratificados por actos administrativos, lo que los transforma en reglamentaciones positivas. Sucede, asimismo, que el propio legislador remite, en algunos casos, a los usos profesionales para la determinación de modalidades complementarias de las

Son muchas las especialidades del Derecho alimentario que podríamos analizar bajo este epígrafe: la frecuente apelación de sus reglamentos al procedimiento de «referencia a norma» (29); el particular concepto de norma alimentaria (30); la discutible juridicidad de las normas «recomendadas» (31); la peculiaridad del régimen reglamentario de los aditivos (listas positivas y negativas) (32), etc. Sin embargo, nos limitaremos a mencionarlas, dejando para otra ocasión su análisis detallado.

2.3.3. De la producción al consumo

En la definición que estamos analizando hemos utilizado, para referirnos al ámbito de aplicación del Derecho alimentario, la expresión «todas las actividades comprendidas en la larga cadena que va desde la producción hasta el consumo de alimentos...». Algunos autores —como PERONA y BARROS, ya citados—, a la hora de definir el ámbito de aplicación de esta especialidad jurídica, optan por la solución consistente en enumerar detalladamente las áreas cubiertas por el Derecho alimentario: producción, manipulación, elaboración, conservación, transporte, comercialización, etiquetado, publicidad, normalización, inspección, vigilancia y represión, en su caso, así como los de nutrición y de la contaminación. Sin embargo, mediante dicho procedimiento, aparte de convertir en excesivamente farragosa la definición, se corre el riesgo de que la omisión de una actividad, o la futura —e imprevisible— necesidad de incluir otra, la invalide...

Se explica así nuestra preferencia por una fórmula omnicomprendiva que incluye, en el ámbito del Derecho alimentario, todas las actividades —y su resultado— realizadas desde la producción (33) hasta el consumo, referidas, por supuesto, al alimento humano, de cuyo concepto nos ocuparemos a continuación; todo ello sin renunciar a mencionar, a título meramente enunciativo, alguno de los «eslabones» de tal cadena.

Algunos autores objetan esta delimitación —«desde la producción hasta el consumo»—, señalando que excluye la protección al consumidor, por lo que se refiere a lo que pudiera ocurrir con posterioridad al consumo: envenenamiento, intoxicación alimentaria, etcétera. Advertimos en seguida la endeblez de tal crítica: no hace falta insistir en que la eficacia de las normas de Derecho alimentario, siempre que exista una relación de causa-efecto entre el consumo de determinados alimentos y una intoxicación, se extiende plenamente a esta última.

2.3.4. Los alimentos: el ámbito objetivo del Derecho alimentario

Nos referiremos con mayor detenimiento a esta parte de nuestra definición de Derecho alimentario,

disposiciones legales. (Véase DEHOVE, *La réglementation des produits alimentaires et non alimentaires*, «Commerce-éditions», París, 1970).

(29) Probablemente consecuencia directa de su carácter eminentemente técnico. (Véase *Legislación relativa al comercio internacional de la carne de ganado bovino*, «FAO», Roma, 1985, pág. 17).

(30) Véase S. E. DE AEDA, *Concepto de norma alimentaria*, Madrid, 1985, págs. 29 y sigs.

(31) A las que nos referiremos más adelante en el epígrafe 2.3.6.1.

(32) Véase GÉRARD, obra citada en la nota 27, párrafo 5.1.

(33) Que puede ser tanto su producción industrial como su cultivo y cosecha. En este último caso, por ejemplo, interesa al Derecho alimentario la aplicación de plaguicidas con referencia a sus eventuales residuos en los alimentos.

ya que la consideramos crucial a la hora de marcar las diferencias entre éste y el Derecho agrario. En efecto, al delimitar el concepto de alimento, con relación al de producto agrario, estamos, a la vez, señalando realmente los lindes entre una y otra especialidad jurídica.

Muchas han sido las definiciones de alimento que se han dado y prácticamente todas ellas válidas (34), ya que —salvo por lo que se refiere a algunas zonas «periféricas», como son el tabaco o la goma de mascar, las bebidas estimulantes, por ejemplo el café o el té, o algunos animales consumidos vivos, como las ostras—, ni en la legislación ni en la doctrina encontramos grandes perplejidades.

Dos son las acepciones fundamentales de alimento, que no son contradictorias, sino que, antes bien, se complementan:

a) *Acepción fisiológica*: Material nutritivo que toma un organismo (35) y que satisface sus necesidades de mantenimiento, desarrollo, trabajo y restauración de los tejidos.

b) *Acepción psicológica*: Material biológico que un individuo, o grupo de individuos, considera apropiado para cumplir las funciones antes descritas y que habitualmente se consume con estos fines, y a veces por motivos sociales o de otro tipo (36).

En el lenguaje ordinario, la palabra «alimento» se suele aplicar a los productos ingeridos de forma sólida, pero no a las bebidas. Esta distinción no ha sido ratificada —a los efectos del Derecho alimentario— por la doctrina que considera alimentos a todos los materiales nutritivos que consume el hombre, sea cual fuere su estado físico. De este modo, muchos han sido los países que han adoptado con fines jurídicos definiciones muy amplias del término alimento, que les permiten aplicar los reglamentos de inspección de los productos alimenticios a una gran diversidad de sustancias (por ejemplo a las pastas dentífricas o el chicle) (37).

Por otro lado, entendemos por «producto agrario»: todo organismo vivo del reino vegetal o animal (en este caso con exclusión del hombre) y sus productos derivados, manufacturados o no, cuyos orígenes, finalidad y destino se mantienen en el ámbito agrícola, ganadero o forestal. Los alimentos, bebidas y productos alimentarios no podrán considerarse nunca como productos agrarios, aunque su origen sea agrícola o ganadero (38).

Es de sentido común que la leche y las patatas para el consumo humano, así como el agua potable —todos ellos alimentos, o productos alimenticios, como veremos a continuación—, estén sometidos a un régimen jurídico diverso del que regula los siguientes «productos agrarios»: la leche destinada al amamantamiento de los novillos recién nacidos, las patatas de siembra o el agua para el riego. El diverso destinatario de unos u otros productos supone, no

tan sólo un nivel mayor o menor de protección, sino una protección jurídica intrínseca y esencialmente diversa. No creemos que haga falta insistir en que, desde tiempo inmemorial, el envenenamiento de un producto vegetal destinado al consumo humano ha tenido un distinto tratamiento legal, del reservado, por ejemplo, a el de un producto de idéntico origen que ha de ser utilizado como pienso, fertilizante, etc. (39).

El concepto de producto agrario, elaborado por BARROS tiene, además, otra ventaja: si bien no coincide plenamente (40) con el de «producto agrícola» contenido en el artículo 38.1 del Tratado de Roma (41), y su posterior definición casuística, es compatible con él, en tanto en cuanto no lo contradice.

GÉRARD (42) distingue también, en este tema, lo que denomina los ámbitos «marginales» y «conexos» del Derecho alimentario que estudiaremos acto seguido.

2.3.4.1. Los ámbitos marginales

Toda vez que, en algunos casos, el campo de aplicación efectiva de esta especialidad jurídica no coincide con su ámbito propio, definido como el que se refiere directamente a los alimentos, en el sentido objetivo del término, no es extraño que existan zonas secundarias. Estos «ámbitos marginales» comprenden, en primer lugar, las disposiciones que, situadas en el cuadro general del Derecho alimentario, tratan de objetos o materias distintos de los alimentos propiamente dichos, o reglamentan operaciones que afectan a la composición, la calidad o la presentación de estos artículos. Así, los productos farmacéuticos y cosméticos, en los países en los que están incluidos en la misma legislación general que los productos alimenticios, constituyen «ámbitos marginales» del Derecho alimentario.

Discrepamos, sin embargo, de GÉRARD (43) cuando incluye en esos ámbitos marginales «los productos y objetos destinados a entrar directamente en contacto con los alimentos (recipientes, envases, objetos de uso culinario)» que es preferible considerar comprendidos en la categoría general de «productos alimentarios» a los que nos referiremos a continuación (44).

(39) Aunque sea a costa de adelantarnos, en cierto modo, a las que deberán ser las conclusiones de este trabajo, no podemos sustraernos a la tentación de destacar que es en esta inequívoca diferencia entre alimentos (o productos alimenticios) y los productos agrarios, donde encontramos básicamente el mayor de los obstáculos para aceptar la «confusión» de los Derechos alimentario y agrario en el seno de un flamante Derecho agroalimentario. Por otro lado, es chocante el empeño de algunos agraristas por excluir del ámbito del Derecho agrario —en sentido amplio— la cría de caballos de raza o los cultivos industriales de fibras textiles o flores, por ejemplo. Desde nuestro punto de vista es restrictivo alegar como razón para ello el que estas actividades están excluidas de la concesión de unas determinadas «subvenciones, crédito, bonificaciones fiscales, régimen de favor en la Seguridad Social...» (DE SIMONE, citado en el artículo de BALLARÍN MARCIAT). Es tan ilógico como si excluyéramos del Derecho alimentario la reglamentación del caviar o el champagne, aduciendo que no son productos de consumo básico.

(40) De hecho es más restrictivo que aquél.

(41) «Por productos agrícolas se entienden los productos de la tierra, de la ganadería y de la pesca, así como los productos de primera transformación directamente relacionados con aquéllos.»

(42) Véase GÉRARD, obra citada en la nota 27, págs. 9 y sigs.

(43) *Ibidem*.

(44) Tampoco compartimos la tesis de GÉRARD cuando ubica en esos «ámbitos marginales» a los alimentos dietéticos, toda vez que no existe razón alguna para excluir de la definición de alimento a las sustancias, o artículos, destinados a la alimentación —ya que precisamente por ello son alimentos— de categorías particulares de consumidores. (Véase GONZÁLEZ VAQUÉ, *El concepto jurídico de producto dietético*, en «El concepto de producto dietético» —Jornadas Técnicas de AEDA, Madrid, 23 de mayo de 1982—, «S. E. de AEDA», 1982, págs. 5 y sigs.).

(34) Así lo entienden MARINÉ FONT y RIVA GONZALO que, en *Alimentos, nutrición y dietética* (septiembre 1982) —tras referirse a diversas definiciones de alimento, y a sus diferencias—, convienen en que «todas estas consideraciones no representan ninguna divergencia y se complementan entre sí. El concepto general de alimento no resulta conflictivo».

(35) En nuestro caso, el organismo humano...

(36) Véase Boletín de Terminología, núm. 28, *Terminología de los alimentos y la nutrición*, «FAO», Roma, 1974, pág. 6.

(37) *Ibidem*.

(38) Véase BARROS, *Armonización de conceptos alimentarios*, «Ministerio de Sanidad y Consumo», Madrid, 1982, concepto núm. 179.

2.3.4.2. Los productos alimentarios

A la meridiana claridad de la diferencia entre alimento o producto alimenticio, por un lado, y producto agrario, por otro, hemos de añadir el hecho de que la lengua castellana (45) ha brindado a la doctrina la posibilidad de deslindar categóricamente el concepto de producto alimenticio del de producto alimentario (46). Y hay que reconocer que los tratadistas españoles (47), en este ámbito del Derecho alimentario, no han desperdiciado la ocasión, precisando que se entiende por «producto alimentario» toda materia no nociva, en sentido absoluto o relativo, que, sin valor nutritivo (o que si lo tiene su uso no depende de esta cualidad), puede utilizarse en la alimentación humana o tener relación con los alimentos o con las vías de entrada de los mismos en el organismo (48). Bajo esta denominación se engloban los aditivos, los materiales de envase y embalaje, los detergentes, desinfectantes y desinsectantes, así como los materiales para la construcción de maquinaria, cisternas, cintas transportadoras, instalaciones, vehículos de transporte, utensilios, etc., de uso en industrias y otros establecimientos alimentarios. Los productos alimentarios son objeto del Derecho alimentario en tanto en cuanto intervienen, o están destinados a ello, en alguna actividad incluida entre la producción y el consumo de alimentos e influyen —o pueden hacerlo— en sus resultados.

2.3.4.3. Los ámbitos conexos

Por lo que respecta a los «ámbitos conexos» —siempre según GÉRARD— hay que señalar que ciertas normas de derecho pueden afectar, directa o indirectamente, a la introducción, la elaboración, el comercio o la inspección y vigilancia de los alimentos en general, o de ciertos tipos de alimentos en particular, sin que procedan de la legislación alimentaria general. En buena lógica, estas normas quedan fuera del ámbito del Derecho alimentario propiamente dicho, o constituyen «ámbitos conexos» con él. La «conexión» puede ser de dos órdenes. Puede ser sustancial y necesaria, si estas normas, por su propio objeto, afectan necesariamente a la composición, la calidad o el comercio de los alimentos. Así sucede, por ejemplo, con las reglamentaciones relativas a la alimentación de los animales, a la utilización de plaguicidas, al medio ambiente (contaminación del aire o del agua), o también con respecto a la legislación económica aplicable específicamente a los productos alimenticios (reglamentación de precios), etc. La conexión puede, igualmente, ser exclusivamente accidental si las normas en cuestión han sido concebidas para situaciones jurídicas determinadas que pueden afectar eventualmente, pero no necesariamente, a la producción, la elaboración o el comercio de los productos alimenticios: disposiciones generales del Derecho penal, económico, administrativo, normas rela-

tivas a las marcas de fábrica, a la publicidad, a la competencia desleal, etc.

La conclusión final de todo lo dicho en este epígrafe 2.3.4 es la de que se puede considerar, que existe un campo propio del Derecho alimentario, caracterizado por la noción objetiva de lo que es un alimento, tanto si este concepto se expresa, o no, en una definición legal. Se debe incluir en este campo todo lo que afecta directamente a la composición, idoneidad, presentación y la inspección del alimento así definido (49).

2.3.5. Los dos objetivos específicos del Derecho alimentario

Desde las primeras definiciones de Derecho alimentario elaboradas por la doctrina, éste se ha visto cualificado por dos objetivos que se consideran fundamentales. En efecto, a partir de los «pioneros» BIGWOOD y GÉRARD (50) se identifican como los dos (51) objetivos claramente prioritarios del Derecho alimentario: la protección de los intereses del consumidor, con especial referencia a su salud, y el mantenimiento de la honradez de las transacciones comerciales.

Prácticamente todos los modernos ordenamientos alimentarios sitúan la protección de la salud de los consumidores en el primer plano de las preocupaciones del legislador. La mayoría considera, incluso, que debe ser el objetivo predominante en esta materia (52).

En este sentido podemos considerar que existe una referencia fundamental entre el imperativo de protección de la salud pública y el imperativo de protección de la buena fe de las transacciones: la realización de este último depende, en efecto, en una medida importante, de las condiciones de orden sociológico, que pueden variar según los países, incluso según las regiones, y que están en relación con el nivel de desarrollo económico e intelectual de la población, los usos alimentarios, etc. Cuando la complejidad y la diversidad de los productos finales lanzados al comercio, la evolución de los métodos modernos de distribución y el desarrollo de las técnicas publicitarias hacen cada vez más difícil al consumidor el ejercicio de su libre elección, las normas jurídicas encaminadas a defenderle contra eventuales engaños deben ser concebidas no solamente en función de la naturaleza y de la idoneidad objetivas del producto alimenticio comercializado, sino atendiendo también a lo que el consumidor puede normalmente esperar que va a recibir de su proveedor. Hay dos tipos de disposiciones legales que se utilizan para la realización de este objetivo: por una parte, las que tienen por objeto definir legalmente los productos, bajo la forma de «normas —standards— alimentarias»; por otra, las que reglamentan el etiquetado y la presentación de los alimentos.

(49) Empleo de aditivos, contaminación, procedimientos de elaboración o de conservación, etiquetado, etc....

(50) Véase BIGWOOD y GÉRARD, *Objectifs et principes fondamentaux d'un Droit comparé de l'alimentation*, vol. I: *Introduction générale et domaine d'application*, «S. Kräger», Basilea, 1967.

(51) Algunos autores, sin embargo, añaden un «tercer» objetivo... Tal es el caso de AYLWARD y JUMEL. Este último, por ejemplo, en una ponencia presentada en el curso del coloquio «Le Droit de l'alimentation dans l'Europe de demain» (Bruselas, 13 de noviembre de 1964) hacía referencia al «progreso» como tercera finalidad de esta especialidad jurídica señalando que «ce droit doit être toujours ouvert de manière à tenir compte des progrès constants et parfois révolutionnaires de la science et de la technologie alimentaires».

(52) Véase GÉRARD, obra citada en la nota 27, págs. 12 y sigs.

(45) El castellano no ofrece, sin embargo, la antinomia *food/feed*, para distinguir el alimento humano de aquél reservado a los animales («pienso»?)...

(46) Basta con asomarse a un diccionario para advertir la diferencia entre los adjetivos «alimenticio» («que alimenta o tiene la propiedad de alimentar», según el Diccionario de la Real Academia Española, 19.^a edición, Madrid, 1970) y «alimentario» (del latín *alimentarius*, «propio de la alimentación o referente a ella», *idem*).

(47) DE BARROS en adelante...

(48) Véase BARROS, obra citada en la nota 38, concepto núm. 180.

2.3.6. Derecho alimentario y sanción

Para que no resulte frustrada la finalidad organizadora que caracteriza el Derecho alimentario (53) se requiere que la violación de sus reglas determine alguna consecuencia para el infractor. A esto se llama «sanción».

Entendemos por sanción, pues, la consecuencia de que se deriva de la inobservancia de la norma jurídica. La sanción jurídica se caracteriza por el hecho de que puede ser aplicada por la fuerza, mediante la coacción. Por eso se dice que la norma jurídica es coercible (54). Sin embargo, el Derecho no es sólo un conjunto de normas que imponen obligaciones, como parece contemplarlo WEBER, con la garantía externa de un cuadro administrativo, sino un conjunto de normas que facultan al cuadro administrativo para imponer sanciones, incluso coactivamente, a otros sujetos, los cuales son o están obligados por las normas jurídicas precisamente por ser el objeto de los actos de coacción. El Derecho, en definitiva, debe considerarse como un «orden coactivo»... (55). Dicho en otras palabras: el Derecho alimentario es imperativo y obligatorio.

2.3.6.1. Eficacia de las normas facultativas o «recomendadas»

Como acabamos de señalar, para que el Derecho alimentario sea realmente «Derecho», se requiere como elemento esencial el factor coactivo (56). Sin embargo, nuestra experiencia nos dice que, a menudo, en este campo se recurre a las normas «recomendadas», a los Códigos de conducta, o de prácticas, no vinculantes, etc.

En principio parecería necesario excluir dicho «soft law» —según la terminología anglosajona— de este ámbito, ya que lo que caracteriza especialmente a la norma jurídica de Derecho alimentario es que conlleva un régimen legal de sanciones, sea por las disposiciones que contienen o constituyen la norma, sea por una ley general sobre los productos considerados o, asimismo, por el Derecho penal, o administrativo, general.

Pero existen normas simplemente facultativas, como lo indica su calificación de «normas recomendadas», cuyo efecto obligatorio es indirecto. No puede considerarse, en efecto, que carezcan de incidencia en el campo del Derecho; así, en la mayoría de los países, cuando una norma de esta clase es suficientemente conocida, quien haga referencia a ella (sea explícitamente, sea incluso implícitamente si emplea, para designar un producto, una denominación específica correspondiente a la del producto descrito por la norma), se expone al riesgo de engañar a los usuarios o a los consumidores —así como a las consecuen-

cias legales que de ello se derivan— en el caso de que las características del producto no estuviesen conformes con la norma. Además, no es raro que vaya unido a una norma recomendada un valor de referencia ante los tribunales que han de conocer los litigios relacionados con las características o las calidades de un producto.

Por esto, sean obligatorias o facultativas, prácticamente todas las normas alimentarias (57) ejercen ciertas repercusiones sobre el plano jurídico, lo que justifica su estudio dentro del marco del Derecho alimentario, como ciencia jurídica. Será precisamente esta disciplina la que nos señalará, en cada caso, la eficacia legal de una disposición legislativa o reglamentaria, el valor obligatorio implícito de las prescripciones técnicas que regulan la composición de los alimentos, que pueden encontrarse no solamente en textos legales sino también en lo que se ha convenido en denominar los «Codex» de la alimentación, etc.

3. DERECHO AGRARIO

Como ya apuntábamos en nuestra «Introducción», esta especialidad jurídica encuentra, en su constante expansión, su propia grandeza y servidumbre, puesto que tal ampliación constante de las materias que abarca provoca esa igualmente constante búsqueda de la propia identidad que caracteriza al Derecho agrario. Y en cuya labor se empeña con ardor la doctrina.

En nuestra opinión, esta crisis de identidad no se resolverá hasta que los agraristas, olvidando viejas concepciones restrictivas, superando los estrechos límites objetivos de la tenencia y la propiedad de la tierra, pero sin tampoco aferrarse obsesivamente al análisis de las competencias de uno u otro Ministerio, del contenido de las correspondientes legislaciones o reglamentaciones (internacionales o nacionales), se dediquen a elaborar un concepto amplio, una definición capaz, de Derecho agrario (58).

Sin embargo, tal como también hemos dicho en el epígrafe 1, no vamos ni siquiera a intentar definir lo que —siguiendo en cierto sentido el ejemplo de BALLARÍN MARCIAL— podríamos denominar Derecho agrario «en sentido amplio» (59). «Doctores tiene la Iglesia...», por lo que dejamos esa nada fácil tarea a los especialistas.

Permítasenos, eso sí, sugerir que —desde nuestro modesto punto de vista— esa «nueva» definición de Derecho agrario debe ir más allá de los ya estrechos límites de la «agrarietad» (60) de CARROZA y de lo

(57) Véase obra citada en la nota 30.

(58) Todo ello, como veremos más adelante, sin tener que recurrir a «creaciones» tan discutibles como la del Derecho agroalimentario.

(59) Tan amplio como para comprender, por ejemplo, cuestiones tan heterogéneas como el desarrollo de la biotecnología, los cultivos con fines energéticos, los plaguicidas y fertilizantes, la ordenación de mercado de los productos agrarios y/o agrícolas, etc. (Sobre la conveniencia de que el «Derecho agrario» incluya este último tema podríamos recordar aquí que si, por lo que se refiere a la mayoría de agricultores europeos, antaño la «cuestión agraria» era la tenencia de la tierra, hoy lo es la reivindicación de unos precios remuneradores para sus productos; en otras palabras: el mantenimiento de su nivel de rentas...).

(60) Realmente, para un observador desapasionado, resulta algo incomprensible la dificultad en aceptar de unos, y el empeño en conseguir de otros, la «agrarietad» —en el ámbito del Derecho italiano— para algunas actividades como el cultivo de champiñones o la avicultura. (Véase «Rivista di Diritto agrario», abril-junio, 1985, págs. 186 y sigs.).

(53) Como caracteriza el Derecho en general, y a cada una de sus especialidades. (Véase DE ANGEL YAGÜEZ, *Introducción al estudio del Derecho*, «Universidad de Deusto», Bilbao, 1979, págs. 38 y 39).

(54) Para que el Derecho, tanto objetivo como subjetivo, no constituya mera ilusión, aspiración vana, frustrada pretensión, requiere como elemento esencial, aun cuando se le haya negado a veces, el factor coactivo, la reserva potencial que permite, mediante la fuerza material si es preciso, apremiar, compeler y obligar al acto o abstención que nos corresponda contra la indiferencia, la pasividad, la resistencia o la agresión ajena, o para el cumplimiento del deber de otro. (Véase CARRANELLAS, *Diccionario de Derecho usual*, 6.ª edición, «OMEB», 1968, pág. 630).

(55) Véase SCHMILL ORDÓÑEZ, *El concepto del Derecho en las teorías de Weber y de Kelsen*, «RMDC», 1984, págs. 113 y sigs.

(56) Véase nota 54.

«agroalimentario» (61) de BALLARÍN MARCIAL, incluyendo, en cierto modo, ambos conceptos.

4. ¿Derecho agroalimentario?

El Derecho positivo de cada país, es decir, el conjunto de las normas jurídicas vigentes, constituye una unidad. Ahora bien, esta integridad no impide distinguir, dentro del Derecho, ciertas divisiones o ramas, y en sus respectivos senos otras tantas subdivisiones o especialidades jurídicas. En efecto, son de sobras conocidas en la ciencia jurídica algunas clasificaciones del Derecho, basadas sobre todo en los diferentes ámbitos o sectores de la vida social que él regula. Estas clasificaciones responden, en principio, a determinados criterios científicos, con vistas a un análisis sistemático y coherente de las reglas e instituciones jurídicas; pero se manifiestan también en el terreno didáctico (a efectos de la enseñanza del Derecho) y en el campo profesional (como fundamento para todo intento de especialización).

Así, al examinar (62) la evolución del Derecho, se nota la aparición, a lo largo del tiempo, de ramas especializadas cuyas primeras manifestaciones en el Derecho escrito suelen revestir la forma de unos pocos artículos de un código general o bien de alguna ley especial, o incluso simplemente de decretos u órdenes ministeriales dictados para remediar necesidades concretas.

Con el transcurso del tiempo estas normas incipientes se van completando y adquieren cohesión, hasta formar un sólido cuerpo de doctrina que llega a alcanzar, con todo derecho, su lugar entre las ramas especializadas de la ciencia jurídica (63).

Y no parece que este fenómeno que acabamos de describir se haya producido, por lo que respecta al «Derecho agroalimentario» que se nos propone y que debería abarcar tanto el Derecho agrario, como el alimentario...

Ni se detecta tampoco entre los tratadistas (64) ninguna inquietud al respecto. Antes al contrario, la doctrina parece inclinarse, en su caso, por la eventual inclusión del Derecho alimentario en un «Derecho del consumo» (65), mientras que el Derecho agrario podría, por ejemplo, según FIGRETTI (66), ser una parte del más amplio «Derecho de los recursos naturales».

(61) En nuestra opinión, uno de los puntos más débiles de la erudita argumentación de BALLARÍN MARCIAL en defensa del Derecho agroalimentario, consiste en dejar fuera de su ámbito cultivos tan importantes como el de las fibras vegetales, la cría de animales de tiro, etc.

(62) Como hemos hecho por lo que respecta al Derecho alimentario en los epígrafes 2.1 y 2.2.

(63) Tal sucedió, por ejemplo, en su día, con el Derecho agrario, aunque, curiosamente, BALLARÍN MARCIAL, en una de sus más tempranas aportaciones doctrinales al tema (*La formación, concepto y fines de un Derecho agrario de la empresa*, «Atti del primo convegno internazionale di Diritto agrario», vol. II, «Giuffrè», Milano, 1954, pág. 97), se pronunciaba respecto a la cuestión de si en el Derecho agrario es autónomo, o no, diciendo que «a mí me parece claro que no lo es, porque no tiene unos principios ni un método con los que pueda bastarse a sí mismo».

(64) Salvo, por supuesto, el caso de BALLARÍN MARCIAL.

(65) Véanse *El Derecho del consumo: una disciplina jurídica autónoma?*, «Alimentaria», septiembre 1981, págs. 79 y sigs.; MARINÉ FONT, *La empresa alimentaria en la defensa del consumidor*, «Alimentaria», abril 1982, págs. 54 y sigs.; y VÁZQUEZ CANTERO, *El marco jurídico del consumidor (en España)*, «Alimentaria», enero-febrero 1983, págs. 113 y sigs.

(66) Véase de dicho autor: *Vida, naturaleza y derecho en «Derecho agrario y recursos naturales»*, «Abeledo-Perroti», Buenos Aires, 1983, págs. 13 y sigs.

Tampoco parece evidente que la «creación» de este nuevo Derecho agroalimentario, suponga ventaja alguna, ni en el terreno didáctico (antes al contrario: el carácter eminentemente técnico del Derecho alimentario exige una especialización interdisciplinaria muy diversa de la requerida para el Derecho agrario), ni en el campo profesional (en este ámbito la demanda, por ejemplo, de asesoramiento legal se halla claramente diferenciada).

De otro lo dicho se desprende que no existen razones objetivas para considerar oportuno —ni necesario— acuñar un nuevo «Derecho agroalimentario». No obstante, el Derecho como tal es algo vivo, en permanente proceso de cambio y reconsideración, como lo es la realidad social a la que indefectiblemente sigue (67), y acaso algún día sea pertinente recurrir a ese nuevo concepto que se nos sugiere (68).

5. CONCLUSIONES

Las propuestas de BALLARÍN MARCIAL respecto al concepto de «Derecho agroalimentario» —que podría abarcar el entero sistema agroalimentario, desde la producción al consumo— parecerán aceptables a unos, precipitadas a otros, pues cabe toda la gama de reacciones, pero el resultado de su enorme esfuerzo en el ámbito de la investigación jurídica es, sin discusión, muy brillante y tiene el mérito de aportar nuevos argumentos y de sostener con aplomo una posición progresista que merece ser tenida en cuenta.

En cualquier caso, la acuñación del concepto de «Derecho agroalimentario» debe inscribirse dentro de dos empresas actuales muy encomiables en relación a la intensidad del Derecho agrario: consolidar la tendencia a superar la vieja consideración de que el Derecho con el calificativo de agrario ha de ser aquella rama del mismo que se refiere al «campo», y quizá correlativamente, procurar que los agraristas hagan un mayor énfasis en los aspectos de producción —y comercialización— de productos agrarios y/o agrícolas en el ámbito que es propio al Derecho agrario, como antaño se hizo a los temas reformistas y luego a los empresariales.

Desgraciadamente, como hemos visto en el epígrafe anterior, la aceptación de tal proposición no sólo no solucionarían ninguno de los problemas de «identidad» que tiene planteado el Derecho agrario, sino que crearía no poca confusión doctrinal adicional, absolutamente inconveniente en un sector que lo que precisa es clarificación, y una sistematización sobre bases inequívocas.

Descartada la «solución» Derecho agroalimentario, queda pendiente la cuestión de si es oportuno «reunir» en una sola disciplina jurídica Derecho agrario y Derecho alimentario, sea bajo una nueva denominación convencional, o en el ámbito de ese «Derecho

(67) Los escasos intentos llevados a cabo de que el Derecho se «adelante» a la realidad sociológica han desembocado irremediablemente en fracaso...

(68) Aunque nosotros lo dudamos, ya que entre otras cosas, ni siquiera la elección del apelativo «Derecho agroalimentario» puede considerarse muy afortunada. En efecto, como algunos autores ya se han adelantado a precisar, dicha denominación se aplicaría exclusivamente en aquella «parte» del Derecho agrario que hace referencia a los productos agrícolas cuyo último objetivo fuera la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población humana y, por lo tanto, no comprendería aspectos «clásicos» de dicha especialidad jurídica, tales como la propiedad y tenencia de la tierra, contratos, etc.

agrario en sentido amplio» al que nos referíamos en el epígrafe 3.

No vamos a analizar aquí si el Derecho alimentario goza de autonomía legislativa, y/o didáctica (69), que le permita afirmarse con cierta independencia vital, en el bien entendido de que —en cualquier caso— dicha «autonomía» (70) debe interpretarse en sentido relativo, ya que el Derecho es uno, y las divisiones que establecemos sólo sirven para ordenar y fraccionar la materia, para hacerla más asequible a nuestro estudio.

Sin embargo, al ocuparnos, en el correspondiente epígrafe, de esta especialidad jurídica, hemos aportado datos suficientes que nos permiten aventurarnos a defender que el Derecho alimentario no es sólo legislación alimentaria; significa también la formación de un *ius proprium* de la alimentación humana, con normas generales y particulares, con actos, sujetos y objetos propios.

Constatamos también que, prescindiendo de la acaso excesivamente contradictoria «cuestión autonómica», los tratadistas tienden, cada vez más, a afirmar que el Derecho alimentario tiene una construcción sistemática —véase 2.3.1— que cuenta con principios propios (71).

Podemos añadir igualmente que, entre el Derecho agrario y el Derecho alimentario, existen notables diferencias —su objeto, ámbito de aplicación, e incluso su origen histórico— y los principios que respectivamente los informa son etiológicamente distintos.

Ambos razonamientos demuestran que es científicamente inviable todo intento de identificar ambas especialidades jurídicas bajo un «denominador común».

Por último, otra notable divergencia entre Derecho alimentario y Derecho agrario hace desaconsejable cualquier estudio en común de los mismos. Nos referimos al carácter eminentemente «internacionalista» del primero... En efecto, como hemos tenido ocasión de señalar en el epígrafe 2.2 (72), se detecta —en el ámbito del Derecho alimentario— un vasto movimiento de unificación de normas técnicas, así como una tendencia a la armonización de las reglamentaciones nacionales con el fin de eliminar los obstáculos técnicos a los intercambios de productos alimenticios. No obstante, las numerosas dificultades técnicas y jurídicas a las que da lugar esta evolución, el derecho relativo a los productos alimenticios tiende, pues, incontestablemente, hacia una relativa nivelación internacional, que esté conforme, al propio tiempo, con los intereses de los productores, que podrán disponer de mercados más amplios, y con los de los consumidores, que podrán beneficiarse de una mayor diversidad en la elección de los productos alimenticios al alcance de su poder adquisitivo...

Por el contrario, Derecho agrario es «fundamento nacional» y debe acomodarse a las tradiciones loca-

les, formas atávicas de entender la propiedad, a las diversas costumbres familiares, a las peculiares concepciones políticas de cada régimen, en definitiva, al acervo socio-cultural de cada Estado.

Por lo que respecta a la doctrina (73), mientras que el Derecho agrario cuenta con una pléyade de prestigiosos tratadistas cuya consolidada labor ya nos hemos referido, tanto en nuestro país, como en el resto de Europa, son pocos los autores que se han ocupado del Derecho alimentario (74), aunque, sin embargo, se ha adelantado mucho en este sentido, al agruparse la mayoría de los estudiosos de esta materia, en el seno de la «Asociación Europea para el Derecho Alimentario» (AEDA), fundada en 1973, y que desde entonces ha organizado interesantes congresos, numerosos cursillos y jornadas técnicas, y ha propiciado la publicación de gran cantidad de informes, artículos, estudios, etc. (75).

Sin embargo, es preciso admitir también que no todo son «diferencias» entre el Derecho agrario y el Derecho alimentario. De hecho, la «proximidad» de sus ámbitos (76) —como hemos visto en 2.3.4— explica los intentos de confirmar una cierta «interdependencia», entre los dos...

De todos modos hemos de concluir reiterando nuestro convencimiento de que, si replanteamos toda esta cuestión dentro del marco de la búsqueda del carácter distintivo del Derecho agrario (77), la clave de la misma no se halla lejos de esa definición de «Derecho agrario en sentido amplio» que sugeríamos en el epígrafe correspondiente. Definición que más que basarse en criterios dogmáticos debiera buscar la integración orgánica de las múltiples facetas que corresponden a la explotación de los recursos biológicos (y/o renovables) de nuestro planeta, y que, probablemente se referirá —como apunta BALLARÍN MARCIAL (78)— a una disciplina cada vez más «administrativa» y menos «civil» (79), profundamente enraizada en el estudio de la Sociología (80).

(73) Con HORNE, entendemos por doctrina «las opiniones de los autores, de los profesores que sientan cátedra, que con su autoridad, tratando diversos aspectos de la materia terminan al final por establecer normas aceptadas, constituyen una fuente importante para la legislación»; y, por extensión, los tratadistas de la misma...

(74) De todos modos —por lo que respecta a España— algunos de los conceptos, y/o sus acepciones, formulados por dicha doctrina han sido plenamente aceptados en el Derecho positivo. (Véase el epígrafe 2.3.4.2.).

(75) En América Latina y el Caribe, la recién constituida Asociación Iberoamericana para el Derecho Alimentario (AIBADA) podría desempeñar idéntico papel...

(76) Dicho de una forma simplista pero muy gráfica: en cierto sentido, «uno empieza donde termina el otro»...

(77) Véase nota 3.

(78) Al señalar, en su artículo tantas veces citado, que «cada día se hace más patente la necesidad de administrativistas agraristas».

(79) O dicho de otra forma: en el Derecho agrario, la proporción de preceptos provenientes del Derecho administrativo, a expensas de los procedentes del Derecho civil, será cada vez mayor. Todo ello, sin duda, consecuencia del creciente «intervencionismo» del Estado, de las cada vez más amplias esferas de su actividad, que hacen que la legislación administrativa sea siempre más abundante...

(80) Dicha ciencia permite la mejor comprensión de los problemas jurídicos de índole agraria... La naturaleza misma del Derecho hace innecesario recalcar la influencia social en él. La sociedad rural vive, se desarrolla y organiza de un modo específico que presupone un derecho especial, de ahí que sin estudiar sus peculiaridades y características, no se alcanzará a darle ordenamiento jurídico adecuado. El «agrarista» debe conocer la «Sociología rural» —como la denomina ACOSTA-CAZAUEN— para poder comprender e interpretar la ley que la rige, y el legislador, al dictar la ley, no puede desconocer la realidad social, cuyo ordenamiento jurídico proyecta.

(69) Nos hemos ocupado del tema en *El Derecho alimentario español; entre la teoría y el pragmatismo*, «Alimentaria», 1975; y *Hacia una definición «polivalente» de Derecho alimentario*, «Alimentaria», núm. 106, octubre 1979, págs. 21 y sigs.

(70) Cuando usamos dicha expresión, entendemos con Rocco que «la autonomía de una ciencia no debe confundirse con un aislamiento o independencia».

(71) Véase GÉRARD, obra citada en la nota 27, párrafo 1.1.1.

(72) Y en la nota 15.

La naturaleza jurídica del contrato agrario: problemas dogmáticos

Alfredo MASSART
Catedrático de la Universidad de Pisa

1. — Hablando de la relación entre contrato agrario y empresa agraria, CARROZZA, en las páginas introductorias de su famoso estudio observó que de «la relación entre estos dos términos (precisamente los de *contrato agrario* y *empresa agraria*) de los que no poseemos una noción institucional suficientemente segura, o cuya noción está continuamente sujeta a discusión y periódicamente en crisis, *no se debería ni siquiera hablar*», si no fuese —añadía el propio autor— *porque de hecho* en la doctrina italiana los dos conceptos se resuelven el uno en el otro.

Es la costumbre doctrinal fundada sobre una cierta lógica jurídica, desde algún tiempo prevalente, más que el contraste con una sistemática legislativa orientada en tal sentido, la que hace propender a casi todos los autores a tratar de la necesidad de esta relación.

El mismo CARROZZA, que como todos sabemos (salvo mínimas diferencias de valoración, sobre todo respecto de ciertos aspectos en el planteamiento teórico de GALLONI y de IRTI) sigue la sistemática clasificatoria de la doctrina prevalente que, en gran parte, se identifica con su propio pensamiento, y, así, en aquel mismo escrito (de 1975), dice textualmente que: «el contrato agrario es una categoría jurídica cuya existencia es puesta en duda por muchos». Y para tratar de demostrar la existencia de esta categoría, «*contrato agrario*», sugería partir de la empresa en todas sus diversas fases (constitución, etc., hasta la extinción) para arribar al contrato agrario, en suma, para usar la expresión del autor citado, lo importante es buscar el lazo de unión («*trait-d'union*») entre empresa constituida y el contrato que la constituye.

CARROZZA, además, cerraba el discurso introductorio (probablemente para no excluirse de antemano a otras hipotéticas soluciones) con una frase un tanto sibilina, que es la siguiente: «admitido y *no concedido* —decía— que ésta sea la única especie posible del género «contrato agrario»: otro punto débil de la concepción común y más corriente.»

Partiendo de esta premisa un tanto incierta, o cuando menos nada confortante, la verdad sobre la naturaleza del contrato agrario como categoría, sino del todo autónoma (la palabra autonomía, para nosotros agraristas, siempre ha sido peligrosa) al menos

hipotéticamente admisible en teoría, es difícilísima de descubrir.

En este campo y con esta relación no quiero tener la pretensión de decir una palabra definitiva sobre el problema (siento en este momento sobre mí todo el peso de la autoridad de las tesis sostenidas por autorizados colegas y maestros), solamente quiero añadir mi débil voz a aquellas que me han precedido haciendo únicamente algunas observaciones (muy particulares), constituyendo para mí un resultado muy lisonjero si acertase a estimular ulteriormente el estudio de la teoría general del contrato agrario.

Esta temática constituye el objeto de una más vasta investigación de carácter científico que ya desde hace dos años, con un grupo de colegas de diversa nacionalidad (europeos y latinoamericanos), se viene desarrollando bajo mi dirección en la Universidad de Perusa.

Las argumentaciones sobre el contrato agrario, en general —como sobre otras instituciones fundamentales del Derecho agrario que hemos individualizado: propiedad, empresa, contrato agrario y trabajo— no deben, según creo, y de esto estoy convencidísimo, limitarse al planteamiento italiano del problema, o, mejor dicho, al planteamiento del problema en el Derecho italiano (a pesar de que la doctrina italiana sobre este punto sea —probablemente— la más vasta), o limitarse a otros individuales y particulares ordenamientos jurídicos nacionales. El estudio de este tema, como de otros para nosotros fundamentales, debe comprender el empeño y la responsabilidad de todos los cultivadores del Derecho agrario, porque —repito— *desde un punto de vista general*, las argumentaciones de fondo, como ahora trataré de demostrar, guardan relación con todos los ordenamientos jurídicos, de cualquier latitud, porque subsisten manifiestas tendencias del Derecho agrario (hablo de la Parte General) a presentar un núcleo de principios y de instituciones válidas universalmente.

2. — La doctrina de mi país que anteriormente he citado (IRTI, entre los civilistas, y entre los agraristas CARROZZA y GALLONI... y precedentemente BASSANELLI y CARRARA) ha tenido, probablemente, el mérito de ser la primera, y la única hasta hoy, en haber efectuado

un planteamiento propio y personal en el tema de la *teoría general* del contrato agrario, si bien en tiempos relativamente recientes.

En el pasado, en realidad, todos los autores, tanto que se tratara de verdaderos y propios manuales o cursos de Derecho agrario, como de estudios de carácter monográfico no institucional, dedicaron gran parte de sus obras al análisis de la legislación sobre los *singulares* contratos agrarios (por ejemplo, la *«mezzadria»*, el arrendamiento, etc.), faltando verdaderamente un planteamiento teórico en su conjunto, careciendo, en suma, de una construcción dogmática general y de una clasificación científicamente apreciable.

En el siglo pasado y hasta aproximadamente la mitad del nuestro (o sea en torno a la entrada en vigor del «nuevo» Código civil de 1942), la doctrina se limitó a definir los contratos agrarios simplemente como «aquellos que tienen por objeto el goce y el disfrute de los fundos rústicos y de los otros bienes conexos a la agricultura», esta es, más o menos, la definición más extendida y que se encontraba en los escritos de los maestros de entonces, así DE RUGGIERO y otros.

De este planteamiento todavía está hoy influenciada, y veremos pronto en qué medida, la definición de contrato agrario que se encuentra, por ejemplo en un *Corso di diritto agrario* de 1975, obra de PARLAGRECO, GIORGIANNI y otros, para la Universidad de Roma, que dice textualmente: «Los contratos agrarios tienen por objeto la utilización agrícola de los fundos rústicos y sus pertenencias, o el ganado, en orden a la organización de la empresa agrícola», y la definición del gran maestro ENRICO BASSANELLI, para quien «el contrato agrario constituye el medio por el cual el futuro empresario agrícola, procurándose el goce temporal de la tierra, se asegura el elemento fundamental de la organización económica que está por crear». Su discípulo preferido y continuador de la escuela boloñesa profesor CASADEI, si no me equivoco, escribe que los contratos agrarios son aquellos que «aseguran a los futuros empresarios agrícolas, a través del goce temporal de la tierra y del ganado los elementos absolutamente necesarios de la organización económica que intentan y deben crear, para después gestionarla».

Como se ve en estas definiciones, participando de nuestro parecer en buena parte, permanece una segura referencia al objeto tradicional, o clásico, del contrato agrario (el goce del *fundo* y del *ganado*), pero no son estas definiciones insensibles al otro aspecto, el momento empresarial, a la referencia a la *empresa agraria* que, con el Código de 1942 entra en el ordenamiento jurídico italiano (art. 2.135).

Para mejor esclarecer cuanto queda dicho, recordaré una valiosísima expresión de BASSANELLI al respecto, me refiero a la «preordenación del contrato a la empresa». Para el ilustre autor el contrato nace antes que la empresa, en un momento anterior al inicio de la actividad económica, la empresa no nace simultáneamente a la estipulación del contrato (aunque el propio autor citado hacía algunas excepciones para el contrato de *«mezzadria»*).

La «preordenación» del contrato a la empresa consistiría, por tanto, en procurar al empresario agrícola el goce del fundo rústico y de los bienes conexos. Entre paréntesis agregamos que la tesis de BASSANELLI fue acogida también por CARRARA y asumida en la

fórmula: «Los contratos agrarios tienen función instrumental respecto de la empresa agraria» (corría el año 1954).

3. — Estas teorías, sustancialmente semejantes entre sí, han tenido el defecto de ser más enunciadas que demostradas, o, mejor —como ha observado CARROZZA— estos autores se han limitado a aludir a una teoría general del contrato agrario más que a desarrollarla completamente. Por esto, probablemente, han tenido mayor éxito algunas tentativas más recientes de aquellos colegas (sobre todo IRTI, GALLONI, y, por último, CARROZZA) que han abandonado estas tesis para construir la teoría del contrato agrario exclusivamente con referencia a la empresa.

Es conocida, en particular la posición de GALLONI, para quien sustancialmente el contrato agrario no es más que una elección del titular del poder de destinación del fundo (propietario, usufructuario, enfiteuta, etc.) respecto del modo de conducción del mismo, pero constituyendo el instrumento jurídico a través del cual, tal sujeto, entiende dar vida a un tipo específico de empresa agraria.

La bondad de esta teoría parece, por el momento, indiscutible a la doctrina italiana que, en su mayor parte, califica el contrato agrario «como contrato para la empresa agrícola», esto es —dicen IRTI y GALLONI— como contrato que *tiene en la empresa agrícola su causa...* Repito este concepto porque no quiero que se me escape: el elemento esencial del contrato agrario, *la causa*, sería la empresa.

También CARROZZA parece participar de esta tesis observando que «una tal concepción ha superado y reasumido por su mayor organicidad las preexistentes posiciones doctrinales». Quiero subrayar que la tesis de GALLONI viene sustancialmente acogida también por CARROZZA en su enunciación de fondo, aunque no participe de aspectos particulares de la misma, como por ejemplo los elementos que serían idóneos para caracterizar la estructura de todos los contratos agrarios. Aspectos, éstos, marginales respecto del punto central, en cuanto la causa del contrato agrario es la constitución de la empresa.

Además, viene observado que una vez constituida la empresa agraria, todos los contratos estipulados por el empresario *para el ejercicio de la organización de la misma* son igualmente considerados como contratos «agrarios». De aquí la doble clasificación de los contratos agrarios *para la empresa*, que serían los contratos agrarios en sentido estricto y de los contratos agrarios *de la empresa*, que serían precisamente aquellos consistentes en la actividad de gestión.

Como es fácil observar, esta nueva concepción y clasificación de los contratos agrarios, de una parte, se aleja definitivamente de las tesis tradicionales, sea que comprendan en la relación jurídica la tierra y el trabajo, sea que predomine la naturaleza del objeto entendido en sentido lato o la naturaleza de los hechos y de las cosas cualificantes de la producción agraria; mientras que, de otra, se impone a la atención de los iusagraristas como nuevo argumento de estimulantes reflexiones y de estudio.

Por lo demás, entre los que participan y aceptan este nuevo modo de considerar el contrato agrario, como era de esperar, no faltan tomas de posición y puntualizaciones personales. A título de ejemplo, citaré la crítica, a mi modo de ver justa, que CARROZZA

dirige contra los que (como GALLONI), al menos en un primer momento, sostenían la automaticidad del nacimiento de la empresa en el momento mismo en que se perfeccionaba el contrato.

CARROZZA, a pesar de no dudar del carácter genético de la relación entre contrato y empresa agraria precisa: «¿contrato inmediata y automáticamente constitutivo de la empresa o más bien contrato que disciplina la constitución de una empresa (eventual y futura)?», su favor por la segunda solución estaba implícito en la interrogación.

Si es cierto que la empresa es un hecho y que, por ello, surge con el efectivo ejercicio de la actividad agrícola, «la empresa —como actualmente ha acabado por admitir también GALLONI— no se constituye sólo porque el contrato haya hecho nacer derechos y obligaciones, poderes y deberes en cabeza de las partes contratantes; tiene lugar cuando se desarrolla la fase del cumplimiento de las obligaciones y del ejercicio de los poderes en los que se realiza la combinación de los factores de la producción». En definitiva, «la constitución de la empresa no es un efecto automático del contrato» (como dice también CARROZZA). Por ello, me pregunto cómo es posible sostener legítimamente que el contrato agrario encuentra en la empresa su *causa*, si ella es todavía el objetivo, el fin práctico, por el cual el contrato viene estipulado?

CARROZZA, viniendo en ayuda (me parece que ésta es la expresión exacta) de los creadores de la tesis en examen, tesis que entra en crisis sobre todo en presencia de contratos atípicos agrarios (existiendo países donde estos contratos se mantienen), después de haber nuevamente subrayado «que es verdaderamente indispensable que el contrato se preste a ser utilizado para dar vida a una empresa agraria (o para gestionarla)», anuncia un criterio muy original que todos nosotros conocemos y que es el siguiente:

Para ver si un contrato (nuevo o de dudosa naturaleza) puede ser considerado como agrario o no, esto ha de verse sólo *a posteriori*, esto es, cuando el concesionario (de fundo rústico, pero también de ganado, etc.) se haga empresario.

Ahora bien, considerando que la calificación de contrato como *agrario* produce ciertas consecuencias de Derecho positivo, estas consecuencias se producirán solamente si en concreto tiene lugar el nacimiento de la empresa, porque, en caso contrario, quedaría fuera del campo del Derecho agrario. En pocas palabras, un contrato de por sí no agrario, por ejemplo, el usufructo (o la enfiteusis) —sigo los ejemplos de CARROZZA— podría cambiar de naturaleza si el usufructuario gestionase directamente la empresa, en vez de ejercitar su derecho de otra forma (como cuando hiciese gestionar el fundo por otros).

Por tanto, siguiendo el criterio de la empresa agraria como calificante, excluidos los casos más conocidos y tradicionales («*mezzadria*», *aparcería*, arrendamiento de fundo rústico, *socida* o *aparcería* de ganados, etc.) en los cuales el nacimiento de la empresa es de esperar y generalmente la calificación del contrato agrario se da por descontada por una larga tradición, desde el momento de la estipulación, con todas sus consiguientes consecuencias, en todos los supuestos, sobre todo si son atípicos, el «concedente» (uso aquí la expresión en sentido genérico) no puede saber con certeza qué suerte se seguirá de un contrato del que es parte, de Derecho civil por ejemplo,

encontrándose si no *ad libitum* del concesionario, ciertamente a través de su comportamiento, como parte de un contrato agrario. El concedente sufriría de este modo las consecuencias de un anómalo derecho potestativo del concesionario.

Debo decir que me hallo un tanto perplejo respecto a la bondad del criterio de semejante relación genética de la empresa al contrato agrario, y sobre todo me hallo perplejo de la posibilidad de cualificar como *agrario* un contrato por el hecho de que subsista la empresa que lo califica como tal.

Para ciertos contratos, en fin, el criterio de la individualización de su naturaleza sólo *a posteriori* aparte de ir en contra de la protectora (pero ya superada?) certeza del Derecho, aparece extremadamente retorcido y tardío, para quienes cultivan la paradoja, acabándose por dar a cuantos dudan de la existencia de una categoría autónoma de contratos en Derecho agrario motivo de satisfacción, si no hubiera por añadidura argumentos críticos.

Ulteriores y no menos graves motivos de perplejidad suscita en mí también el análisis del segundo punto de vista para la clasificación de los contratos agrarios en contratos *para* la empresa y *de* la empresa, o, como bien se dice de la organización de la empresa ya constituida.

Las ventajas de admitir la existencia de la categoría de los contratos «agrarios» *de* la empresa serían exclusivamente teóricas, pero no contribuyen —desde mi punto de vista— a delinear, como sería en cambio deseable, la imagen del Derecho agrario con la debida claridad.

Esta tesis deja la puerta abierta a la posibilidad de extender desmesuradamente el número de los contratos que podrían ser considerados como agrarios, a pesar de que muchos de ellos, igualmente, hasta hoy han estado legítimamente reivindicados como objeto del propio campo de estudio de los cultivadores de otras ramas del Derecho. Tampoco la actual interdisciplinariedad de las disciplinas jurídicas (que sin embargo denuncia la necesidad de conocimientos más amplios) justifica la constitución de una categoría, o mejor la reivindicación de una categoría «nueva» de contratos agrarios con motivo de un genérico y a menudo no mejor individualizado nexo, más o menos causal, con la empresa agraria.

El mismo CARROZZA, que como ya he dicho parece tratar de prestar auxilio a la doctrina que sostiene esta tesis, después de haber muy genéricamente observado que «si en los últimos tiempos se ha llegado a una coincidencia, *por lo que parece*, a una sustancial concordia en considerar como contratos agrarios también a estos contratos de la empresa», precisa que «permanece controvertida la cuestión de cuales y cuantos sean tales contratos» (*sic.*).

El estado de la doctrina (obviamente italiana) es el siguiente, según escribe el autor citado: «mientras alguno juzga que los más importantes y significativos ejemplos de contrato de la empresa agraria vengán representados por contratos de trabajo subordinado en agricultura y por contratos de crédito agrario (GALLONI) con los cuales el agricultor se procura, respectivamente, la disponibilidad del factor de producción «trabajo» y del factor «capital» (de ejercicio), otros se manifiestan dispuestos a incluir en el grupo en examen solamente algunos particulares contratos de trabajo (aquellos que tienen caracteres de gestión y los de retribución parciaria (IRTI, GALLONI), y de-

jando fuera del todo los contratos de crédito agrario (así parece hacerlo IRTI).

Estos son los términos exactos de la situación brillantemente ilustrados también por CARROZZA, el cual, permitiéndose no ser «en ciertos detalles inmune a la duda», se muestra favorable a comprender entre los contratos agrarios *de la empresa* todos los contratos de trabajo aplicables a la agricultura, con la expresa finalidad de evitar que los contratos de trabajo en cuestión vengan asumidos, sin dejar huella, en el campo del Derecho del trabajo.

Igualmente el autor citado se declara favorable a considerar como contratos *de la empresa* todas las operaciones de crédito agrario.

La agrariedad de los contratos de trabajo dependería exclusivamente de la relación con «la suerte de la empresa» configurándose en los tres casos determinados por GALLONI en precedentes escritos: 1) difusión de la retribución parciaria; 2) garantía con privilegio especial sobre los frutos por los créditos de trabajo inherentes al cultivo y a la recolección de los productos; c) mínimo legal de duración del contrato de trabajo correspondiente al ciclo productivo.

Los tres casos son, desde mi punto de vista, poco acreditativos y de relieve marginal y muy particulares, por lo que —seguramente— no son referibles a *todos* los contratos de trabajo aplicados a la agricultura (piénsese en la figura del moderno «gerente de hacienda» que es un licenciado en la mayor parte de los casos).

El mismo CARROZZA advierte, además, que la variabilidad y la movilidad de los contratos de trabajo en sentido más favorable al trabajador y la fuerza expansiva del Derecho del trabajo pueden poner en minoría los testimonios característicos y a menudo consuetudinarios (siempre más restringidos) del contrato de trabajo agrícola. «Generalmente —concluye juntamente con IRTI— en medida mayor o menor la empresa entra en la causa del negocio». La dificultad de demostración de la tesis es evidente y los resultados, si se consideraban los en favor y en contra, muy inciertos.

Con referencia a Italia, puedo decir, que los contratos de trabajo para el sector de la agricultura son estipulados, como los otros, con el sistema de la contratación colectiva por los sindicatos de la categoría, en el cuadro de una legislación de carácter general. Pero los excesivos temores de que los contratos de trabajo del sector agrario desemboquen en el Derecho del trabajo (los «agraristas» —dicho sea entre paréntesis— se han ocupado de ellos muy poco: con excepción de Alemania federal) me parece que no son fundados y en todo caso la relación cualificante con la empresa agraria es un criterio reductivo y sólo uno de los posibles criterios, pero ciertamente es un criterio que devalúa al otro criterio, probablemente mejor, que es aquel que se funda sobre la esencia, sobre la verdadera naturaleza y sobre la peculiaridad del trabajo agrícola, en suma, sobre la «agrariedad» del trabajo agrícola en contraste con el de otros sectores.

El trabajo agrícola lo es, *ex se* y no porque se halle coligado indisolublemente al presupuesto de la empresa agraria que, en ciertos casos, podría tanto existir como no existir.

El discurso sobre la agrariedad de las operaciones de crédito agrario (de ejercicio) parece, en cambio,

más convincente, al menos en el estado actual de la doctrina, con motivo de la evidente vinculación entre la financiación y la empresa misma. El contrato de crédito agrario viene definido con profunda expresión como «mutuo de finalidad (cualificada)» por FRAGALI y que pone por ello de relieve su peculiaridad, distinguiendo así el crédito agrario del contrato civil de mutuo. Esta peculiaridad con el tiempo se va acentuando.

4. — Al fin parece llegado el momento, aun sin tener la pretensión —repito— de llegar a conclusiones definitivas, de expresar también mi opinión sobre este tema, tan importante para nosotros agraristas, de la calificación de una categoría de contratos como «agrarios».

Quisiera, preliminarmente, observar que para la investigación sobre el fundamento de la *agrariedad* de un cierto número de contratos que son objeto de nuestros estudios, su relación con la empresa aparece, en cierta medida, insuficiente, y si la vinculación entre contrato y empresa o viceversa es, sin duda, de primario interés desde el punto de vista jurídico, bajo otros importantes aspectos, no parece utilizable para la individualización de la esencia del contrato agrario.

Si la empresa, como se dice usualmente, «entra» directa o indirectamente en el contrato agrario, y por tanto se halla en algún modo presente en la dinámica contractual, no parece, al que esto escribe, que la causa del contrato agrario se identifique con la finalidad de constitución de la empresa en cabeza de una de las partes, ni que el contrato agrario sea considerado el instrumento jurídico con el cual el titular de los derechos reales sobre el fundo [*alias*: titular de los poderes de destinación del fundo (GALLONI)], además de actuar la facultad, digamos tradicional, de escoger el modo de conducción, quisiera *principalmente* dar vida a una empresa a favor de otros. Por esta vía, GALLONI ha llegado a configurar el arrendamiento como un contrato por el cual el arrendador cede los poderes empresariales al arrendatario.

Por añadidura, si en algunos casos, p. ej., en la aparcería o en la cooperativa de producción de fundos rústicos (como en otras formas asociativas) la construcción de la empresa salta al primer plano como expresión de la voluntad de las partes contratantes(!), en el mismo contrato de arrendamiento de fundo rústico si se mira sólo a la empresa se toma en cuenta exclusivamente uno de los polos contractuales: los intereses de la parte arrendataria, pero se descuida totalmente el otro polo: el arrendador que tiene interés en el equivalente, esto es, en la renta.

Y para el arrendamiento un poco como en el supuesto de la compraventa cuando al enunciar la causa de este negocio se tiene presente sólo la transmisión de la propiedad (o de otro derecho), y no se añade que es indispensable también el pago del precio que interesa al vendedor.

Si un propietario, pongamos un heredero (p. ej., la viuda, un hijo menor, etc.) es totalmente incompetente en materia agraria y por tanto incapaz, desde el punto de vista técnico-agronómico, ¿qué poderes empresariales puede ceder (estipulando un arrendamiento...) si no les ha poseído nunca?

Que la constitución de una empresa agraria no sea la *causa* cualificante del contrato resulta, a mi parecer, evidente, tanto en el caso de que el propieta-

rio no quiera o no pueda por sí mismo cultivar los propios fundos, prefiriendo obtener la llamada renta fundiaria, como en el de una sociedad (pongamos una inmobiliaria o una financiera), esto es, una sociedad activísima de tipo moderno, a la cual es connatural una inversión y un alto riesgo, que adquiere terrenos y los gestiona para obtener una renta en varias formas manejadas, también por breve tiempo: como se puede decir que con el arrendamiento que venga elegido, la sociedad financiera de la que se hablaba entendía constituir primariamente la empresa de un arrendatario, pequeño o grande?

Todavía, si en una restringidísima zona geográfica (en Italia no faltan casos) donde se produce vino (o flores, o esencias perfumadas, o trufas...) un gran empresario o una sociedad multinacional (en el *Chianti* hay numerosos ejemplos) arrendase terrenos (limitándose a llevarlos con cultivos normales, o no cultivándolos del todo) situados en la circunscripción o en el territorio del Consorcio, con el solo fin de evitar que otros cultiven los productos con denominación de origen controlada y garantizada, como se hace para negar la naturaleza jurídica de contrato agrario a tal contrato y para individualizar en su elemento causal el nacimiento de la empresa del arrendatario? Situaciones análogas nos encontramos aplicables al contrato de comodato de fundo rústico que es otro ejemplo de contrato en el que no existe la mínima intención por *ambas* partes de hacer nacer la empresa agraria con todas las consecuencias jurídicas a ella conexas.

La misma enfiteusis, si la queremos incluir entre los contratos agrarios, tiene como fin primario la *mejora del fundo* contra el correspectivo de un canon: el nacimiento de la empresa agraria no es ciertamente el elemento cualificante de la enfiteusis.

Cualquiera me puede objetar en este punto: ¿pero entonces la función y la tutela de la empresa no tienen relevancia? El concepto primario de empresario (sobre todo si es arrendatario) viene devaluado precisamente en el momento en el cual la legislación de casi todos los países del mundo favorecen el momento empresarial y por ello al concesionario respecto del propietario (especialmente si es absentista). Absolutamente ¡no! Es cierto, en cambio, que son necesarias normas para tutelar lo que representa el momento dinámico de la economía, para tutelar la empresa en todas sus formas, para tutelar y conservar los puestos de trabajo del arrendatario (por referirnos al caso del arrendamiento que en Italia es el más importante: con la duración necesaria a las necesidades de la empresa, con un canon que sea congruo, y así sucesivamente), pero ésta, en agricultura es la tutela del contratante más débil, o al que se supone como tal, inserta *ex lege* en el contrato, formando parte eventualmente del *objeto* del contrato, si por objeto vale todavía la definición que comprende el conjunto de los intereses regulados, pero que no se «confunde» con la *causa* del mismo. En este sentido, *todos* los contratos y no sólo los agrarios en el mundo moderno son entendidos más que nunca —por decirlo con GIORGIANNI— como realizaciones de un arreglo «*equo*» entre las partes; arreglo impuesto desde fuera, bajo el presupuesto de la normal improbabilidad para la categoría más débil de realizar, diversamente, el resultado económico del contrato.

Así, efectivamente, lo estatuyen también las grandes leyes italianas de reforma de los contratos agra-

rios de 1964, de 1971 y, finalmente, de 1982, que sitúan económica y socialmente más en primer plano la posición (el *status*) del concesionario-empresario y que han incitado a la mayor parte de la doctrina a sostener la tesis criticada. (Hoy, como indicaba anteriormente, en Italia este empresario es casi exclusivamente el arrendatario, a causa de la drástica reducción legislativa de todos los contratos agrarios al arrendamiento.)

5. — La esencia, *rectius*: la «agrariidad» (y advierto que aquí uso la típica expresión acuñada por CARROZZA, que ayuda a esclarecer el concepto) de la naturaleza del contrato agrario no ha cambiado desde los tiempos de ARCANGELI, de BOLLA y de BASSANELLI a hoy, no teniendo influencia el hecho de que antes no existía el concepto de empresa, mientras que, hoy, en cambio, existe (mientras que, por lo demás, en otros países el concepto de empresa no ha sido todavía recibido legislativamente).

La causa del contrato agrario es y permanecerá, bajo todas las latitudes, un punto firme del Derecho agrario. Más bien, precisamente hoy que con los avances de la ciencia agronómica se desarrollan formas nuevas de cultivo (invernadero, sericultura, acuicultura, etc.) y el fundo va cada vez más perdiendo la posición central que ocupaba en el pasado y ya no es más el elemento absoluto indispensable y de mayor valor económico de la explotación, se ha puesto de relieve que el núcleo fundamental de la actividad agrícola, en todo tiempo, viene constituido por el ciclo biológico de crianza de seres vivos, sean animales o vegetales, utilizando las fuerzas de la naturaleza... y añadido, tanto que esté presente la empresa, como sucede en la mayor parte de los casos, como aquéllos en que la actividad agraria no se desenvuelve en forma de empresa.

Si tenemos presente que las Constituciones de casi todos los países o generalmente que las grandes leyes que regulan nuestro sector prevén la obligación del racional cultivo de los fundos y generalmente la obligación de cultivar la tierra (observándose que la presencia del latifundio obstaculiza el conseguir esta finalidad), también los que no están completamente de acuerdo para acoger la llamada tesis del «ciclo biológico» referida a la empresa agraria, no creo tengan dificultad en reconocer que —*in primis*— el contrato agrario sirve precisamente, a través de la obtención de la utilización de las energías naturales para llevar a cabo el cultivo de las plantas y la crianza de los animales. Esta es, me parece, la verdadera causa «genérica» del contrato agrario. Si luego (y subrayo *si*) naciera la empresa, esta causa genérica estrechamente conexas al ciclo biológico) vendrá a ser también el objeto de la empresa.

Una mirada final a otras tesis minoritarias en materia de contrato agrario: no parece sostener la tesis por último mantenida, LAZZARA, para el cual, «la disciplina del contrato agrario (...) tiende a resolver el conflicto propiedad-trabajo», porque puede haber contratos agrarios estipulados entre empresarios (basta recordar que el Código italiano prevé «el cambio de mano de obra» entre (pequeños) empresarios, o entre un empresario y un empresario capitalista (*vid.* el arrendamiento en que el arrendatario no es cultivador directo).

Generalmente, contra el intento de una cierta doctrina italiana consideramos que sea todavía válida

la clasificación de los contratos agrarios (procedente de la tradición civilista) en *contratos asociativos* y *contratos* de cambio y con mayor referencia a la naturaleza «agrícola» de los mismos acogemos la categoría de los *contratos de concesión en sentido estricto* (cuyo objeto es un fundo, un bosque, el ganado, pero también el capital de instalación: dinero, formas de financiamiento diversas, etc., y las concesiones de disfrute para *cultivar* nuevas variedades vegetales) distinguiéndola de los contratos de *concesión mixta*, en los cuales, una o ambas partes, prestan también el trabajo (ejemplo clásico: la aparcería, etc.).

Cuando se favorece a la parte llamada trabajadora (lo que parece obligado en los Estados donde existen tensiones sociales a causa del retraso en el desarrollo socioeconómico: así, por el contrario, en los EE.UU., las partes contratantes quedan situadas en un plano de perfecta paridad) no se debe perder de vista que la *agrariidad* del contrato no reside en la finalidad (repito debida) del rescate social y/o en la elevación socioeconómica de una parte (a menudo a costa del otro contratante) sino en la relación insustituible con el hecho técnico de la obtención de los *frutos naturales* en el ejercicio de la agricultura.

Panorama sucinto del crédito agrario en el Derecho español

José Luis DE LOS MOZOS

I. INTRODUCCION

En España, lo mismo que en otros países, a medida que se ha ido incrementando la renta agraria se ha ido desarrollando paralelamente el *crédito agrario*, durante mucho tiempo, a una larga distancia, solamente desde hace ocho o diez años, se observa una tendencia de aproximación entre ambas curvas, aunque la del crédito aún queda a una distancia bastante discreta de la que corresponde a la producción agraria.

Sin embargo, de esta situación no pueden extraerse conclusiones respecto de la calificación del endeudamiento para la actividad agraria en general, ya que aparece como muy desigual según los sectores y dependiente, en la mayoría de los casos, de la falta de adecuación de las estructuras de la empresa, o de una deficiente comercialización de los productos agrarios. Por ello mismo, se echa de menos una adecuada ordenación del crédito agrario, mediante una *Ley general de financiación de la agricultura*, a pesar de haber existido algunos intentos en tal sentido. En tiempos ya remotos, un Decreto de 16 de junio de 1954, aprueba un texto refundido de las *Leyes de crédito agrícola* y organiza el *Servicio de Crédito Agrícola* en el Ministerio de Agricultura. Recientemente, hace pocos años, se piensa en un *Proyecto de Ley de financiación de la agricultura*, pero no pasa de ser un buen deseo.

Todo esto no quiere decir que no exista un *sistema* de crédito agrario bastante desarrollado, aunque naturalmente muy complejo, pues son tantos los organismos y entidades que confieren créditos a la agricultura que resulta difícil saber con exactitud su verdadera situación. Por lo demás, se integra en un *sistema* más amplio que es el propio del crédito en general y en el que, la intervención pública sigue el principio de subsidiariedad; aunque hay que decir que su actuación y sus aportaciones, por lo que al crédito agrario se refiere, se han intensificado durante los dos últimos decenios.

De acuerdo con este *sistema*, y para dar una idea aproximada de su desenvolvimiento, aparece la banca

privada en cabeza de las entidades suministradoras del crédito agrario, en una proporción que rebasa el cuarenta por ciento, seguido muy de cerca por las entidades oficiales de crédito y, a una buena distancia, por las Cajas Rurales y otros intermediarios y, en último término, por las Cajas de Ahorros.

El *crédito agrario*, como es obvio, por otra parte, cumple una doble *función*, criterio del que hay que partir para comprender las líneas maestras de su sistema. De una parte, para el empresario agrícola tiene el significado de un endeudamiento, necesario o conveniente, y que, obtenido en buenas condiciones y usado prudentemente, va a generarle unos beneficios. De otra, para el Estado es un instrumento de política agraria de inexorable coordinación con la planificación económica, imprescindible en la vida social. Principio que aparece recogido, con carácter general, en la Ley de 19 de junio de 1971, sobre *Organización y Régimen del Crédito Oficial*, aunque esta ordenación haya quedado rebasada por innumerables disposiciones ulteriores, pero sigue siendo fundamental en la materia.

A su vez, la actuación de la intervención pública en la formación del sistema se muestra de muy variada forma, utilizando medidas directas (definición de líneas de crédito, configuración de tipos, concesión de subvenciones, puesta a disposición de fondos, etc.), o indirectas (moratorias, medidas fiscales, asistencia técnica, cooperación con otras entidades, etc.). Pero, por razón de su *destino*, aparecen en primer plano, dado su importancia social y económica, el incremento de ayudas para inversiones en la infraestructura de la empresa o para que el empresario pueda modernizarla y los créditos concedidos a la comercialización y a la industrialización, bien directamente, o a través de los llamados créditos de campaña.

De esta suerte, una vez más, al ocuparnos del crédito, se pone de relieve la naturaleza interdisciplinaria del *Derecho agrario*, pues, no bastaría tratar de la *relación* de crédito agrario, como una más de las que se desenvuelven con un matiz *especial* respecto de las de Derecho privado, sin atender a los otros elementos que integran el *sistema* y que escapan del ámbito del mismo, o de la construcción de un Derecho especial frente a un Derecho común, en un planteamiento exclusivamente de Derecho patrimonial, olvidando los otros sujetos que intervienen,

* La presente exposición toma como punto de partida el excelente trabajo de José María CABALLERO GONZÁLEZ, sobre *El crédito agrario* y que constituyó su tesis doctoral (Valladolid, 1980), dirigida por mí y en la que únicamente ha habido que introducir las inevitables actualizaciones.

entidades o instituciones de crédito y, especialmente, la organización del mismo.

Por ello, teniendo en cuenta el método a seguir, vamos a exponer de la manera más sucinta posible los particulares más importantes, sin perder de vista los diversos planos en que han de situarse. Hablando, por tanto, de elementos de la relación y de elementos de la organización, para terminar con una referencia a las diversas clases de crédito agrario. Pero sin olvidar que, entre unos y otros (elementos y clases) debe existir una lógica interna que es la única capaz de conferir una cierta unidad al conjunto del *sistema*, lo que difícilmente puede alcanzarse sin una ordenación general del mismo.

II. ELEMENTOS DE LA RELACION DE CREDITO AGRARIO

1. Concepto y caracteres del crédito agrario.

Desde el punto de vista de la técnica jurídica privatista, la *relación* de crédito agrario surge de un contrato, por el cual una entidad de crédito entrega a un empresario agrícola, o pone a su disposición, una cantidad de dinero, dentro del marco global de la planificación del crédito agrario, para financiar su explotación agrícola o ganadera, con la obligación de devolverlo en un plazo convenido, pagando o no interés, puesto que el crédito puede ser ordinario o subvencionado.

Sus caracteres fundamentales son los siguientes:

- a) Está configurado como un crédito *mutual*, de donde se derivan una serie de consecuencias que ahora no son del caso.
- b) Tiene un cierto sentido *institucional*, al tratar de favorecer la actividad agraria.
- c) El prestatario ha de ser un *empresario agrícola*.
- d) Es siempre un préstamo de *destino*, no un préstamo simple.

2. Destino del préstamo

El préstamo se concede para un *destino* muy específico y el prestatario tiene que aplicarlo al fin previsto. Este destino de afectación del préstamo alcanza para las partes y, especialmente, para el prestatario, valor de *obligación* jurídica y que, por tanto, integra el fundamento o *causa* del contrato del que surge la relación de crédito agrario.

En este sentido la normativa legal es terminante. Apareciendo ya en el Decreto de 16 de junio de 1954, antes citado (art. 2.º). Posteriormente, por poner un ejemplo significativo, el Decreto-ley de 20 de junio de 1962, por el que se crea el *Banco de Crédito Agrícola*, establece que «los préstamos en favor de los agricultores deberán ser destinados a inversiones que se dirijan a la creación, conservación y mejora de la riqueza agrícola, forestal y agropecuaria y de sus medios de producción, o la instalación o perfeccionamiento de industrias agrícolas, forestales o pecuarias». Pudiendo decirse que la determinación del *destino* del crédito aparece como una constante de la legislación agraria, donde quiera que surja su instrumentación y así lo encontramos en materia de reforma

fundaria, agrupación de productores agrarios, agricultura de montaña, explotación agrícola familiar, contratación de productos agrarios, etc.

Por su parte, las entidades de crédito oficial que conceden préstamos agrarios tienen la facultad de encomendar a los organismos competentes de la Administración la comprobación de que las inversiones se han efectuado convenientemente, bien que los créditos les concedan directamente, o mediante la colaboración de otras entidades o establecimientos de crédito y, otro tanto hacen por su propio interés, por otros medios, los bancos y las entidades de crédito privadas.

3. Las garantías del crédito agrario

Desde un punto de vista técnico-jurídico, podemos hablar de las garantías del crédito agrario como un conjunto de medios que aseguran el fiel cumplimiento de las obligaciones derivadas del mismo. Pero generalmente hay que tener en cuenta que las garantías vienen en su forma *seleccionadas* por la tipificación del crédito agrario, predominando o imponiéndose una u otra según la clase del mismo.

Estas formas pueden ser de muy diversa índole, agrupándose en las tres categorías tradicionales: a) *personales* (cláusula penal, aval que reviste diversas modalidades: por intervención de entidades asociativas de garantías, agrupaciones sindicales de caución, sociedades de garantía recíproca); b) *reales* (prenda, hipoteca inmobiliaria, hipoteca mobiliaria y prenda sin desplazamiento, anticresis); *típicamente agrarias* (privilegios legales, créditos refaccionarios, privilegios convencionales, certificados de depósito, pagaré agrario).

III. ELEMENTOS DE LA ORGANIZACION DEL CREDITO AGRARIO

El crédito agrario se define y desarrolla a través de los *institutos de crédito*, los cuales pueden ser públicos y privados. Pero aunque en el desarrollo del crédito agrario tenga más importancia el sector privado, desde el punto de vista de su organización intervienen tal variedad de organismos e institutos de Derecho público, integrados en la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas, o como organismos autónomos (estatales o de las Comunidades) que, en este sentido, adquieren la importancia que deriva, no de su eficacia o volumen, sino de su complejidad.

Por otra parte hay que tener en cuenta que la actuación del sector privado —bancos comerciales e industriales y cooperativas de crédito— queda condicionada por el régimen de la ordenación bancaria y por la tutela y dependencia administrativa de las cooperativas de crédito y que, todavía es más fuerte, por razones institucionales, respecto de las Cajas de Ahorro.

Por todo ello, para dar una idea del *sistema*, en cuanto a la organización del crédito agrario, no hay más remedio que aludir a cada uno de estos organismos y entidades sin intentar clasificación alguna. Pero antes hay que dar una idea de los presupuestos de la actuación pública en el crédito agrario y de los organismos que la impulsan.

1. Presupuestos de la actuación pública en el crédito agrario

Esta se desenvuelve en dos planos distintos: el correspondiente al Estado y el de las Comunidades Autónomas.

En el primer caso, corresponde al Gobierno de la Nación, en cuanto determina la política económica general y la política monetaria, correspondiéndole la relativa al crédito oficial que no haya sido transferida a las Comunidades Autónomas. Actuando por el Consejo de Ministros, el Ministerio de Economía, y en lo relativo al crédito agrario, en cuanto a fijación de tipos, por el Ministerio de Agricultura. La Ley de 19 de junio de 1971, *ordenando el crédito oficial*, ha quedado en parte derogada por la nueva estructura del Estado.

Lo más importante es que las operaciones de crédito definidas por el Gobierno y atendidas por el Ministerio de Agricultura, o por los organismos dependientes del mismo, no sólo se financian con los recursos de sus presupuestos respectivos, sino que pueden celebrar *conciertos* con entidades de carácter público o privado (Real Decreto de 25 de febrero de 1977 y sucesivas leyes presupuestarias). En virtud de estos *conciertos*, las entidades de crédito pueden otorgar directamente los préstamos y para compensar las «mejores condiciones», el organismo público sufraga parte de aquéllos con cargo a los créditos ordinarios de subvenciones de su presupuesto.

Por otra, es competencia exclusiva del Gobierno de la Nación, la relativa a la ordenación bancaria y del crédito en general, la cual se lleva a cabo (en virtud de la Ley de 14 de abril de 1962) mediante la imposición a los Bancos y Cajas de Ahorro de un coeficiente de caja que deben invertir en fondos públicos y dentro de este coeficiente se incluyen créditos y préstamos especiales que han de concederse bajo un tipo de interés, aparte de otras garantías (conforme a las sucesivas leyes presupuestarias).

En cuanto a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos, ejercen en materia de crédito agrario funciones que anteriormente correspondían a la Administración Central, en el ámbito de las transferencias que hayan asumido, en materia de crédito oficial y que, por lo que respecta al crédito agrario, lo serán en materia de ordenación del territorio, *fomento de la agricultura*, ganadería y riqueza forestal y, en general, del desarrollo económico de la Comunidad respectiva, dentro del marco general de la política económica del Estado.

En este sentido, han aparecido leyes regionales sobre reforma agraria, explotación agrícola familiar, agricultura de montaña, concentración parcelaria, contratos de integración, etc.

También incide en el crédito agrario, la competencia, atribuida en su caso, a las Comunidades Autónomas, sobre inspección y tutela de las Cajas de Ahorro y de las Cooperativas.

2. Organismos que actúan o impulsan la actuación pública

En el modelo del Estado centralizado, estos organismos se organizaban en torno al Ministerio de Agricultura, generalmente como organismos autónomos dependientes del mismo y eran, fundamentalmente, los siguientes: el Fondo Nacional de Ordenación y

Regulación de Productos y Precios Agrarios (FORPPA), el Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA), la Agencia de Desarrollo Ganadero, y el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA), formando capítulo aparte el Banco de Crédito Agrícola.

Actualmente, sus servicios han sido transferidos, por lo que a los cuatro primeros se refiere, a las Comunidades Autónomas, pero todavía conservan una especie de plana mayor adscrita al Ministerio de Agricultura y los Reales Decretos reguladores de campaña, de los distintos sectores agrarios y otras normas de carácter general, siguen teniendo en cuenta sus funciones específicas en materia de crédito agrario.

Los dos primeros de estos organismos, FORPPA y SENPA, se dedican a fomentar la comercialización de los productos agrarios, mediante créditos de campaña, o créditos inmovilizados para la construcción de locales de almacenamiento de productos agrarios, industrialización agraria, etc.

La Agencia de Desarrollo Ganadero, fue creada para instrumentar los convenios de crédito con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el IRYDA, se dedica fundamentalmente a créditos de mejora de tierras, nuevos regadíos, mejora del medio rural, adquisición de tierras por pequeños y medianos agricultores o por trabajadores por cuenta ajena y otras medidas de reforma fundiaria.

En general, el modo de actuación de estos organismos, tiene lugar mediante un convenio de colaboración con entidades de crédito, actuando de intermediarios entre éstas y los agricultores.

3. Los institutos de crédito

Son éstos de muy diversa naturaleza e importancia, por lo que es muy difícil clasificarlos, limitándonos por ello a una enumeración bastante sucinta.

a) Banco de España.

La participación del Banco de España en el crédito agrario se concreta en los servicios de tesorería respecto del crédito oficial, así como a través de su función fiscalizadora y de control de las entidades bancarias y de crédito.

Se rige todavía por el Decreto-ley de 7 de junio de 1962, que desarrolla la Base 2.^a de la Ley de 14 de abril de 1982, estableciendo las *Bases de ordenación del crédito y de la banca* y por numerosas disposiciones posteriores de diverso rango que han introducido en su esquema regulativo importantes modificaciones. Depende del Ministerio de Economía (Real Decreto de 4 de julio de 1977).

De su competencia sobre las entidades de crédito es interesante la que le atribuía la legislación general de cooperación (Ley de 19 de diciembre de 1974 y su Reglamento, aprobado por Real Decreto de 16 de noviembre de 1978, Real Decreto de cooperativas de crédito de 3 de noviembre de 1978), encomendándole la inspección de las actividades financieras de las Cajas Rurales y Cooperativas de crédito, la intermediación, entre unas y otras y el Ministerio de Economía y la llevanza de un Registro especial de Cooperativas de crédito. Materia toda ésta que se ha modificado parcialmente, pues, algunas Comunidades Autónomas (Andalucía, Cataluña, País Vasco) han legislado sobre cooperativas.

b) Banco de Crédito Agrícola.

Fue creado por Decreto-ley de 20 de julio de 1962, sustituyendo al antiguo servicio de Crédito Agrícola y constituido como organismo autónomo (al amparo de la Ley de 26 de diciembre de 1958), en forma de sociedad anónima de carácter público, quedando sometido a la Ley de 19 de junio de 1971, de *ordenación del crédito oficial* y, posteriormente, a numerosas reformas adyacentes.

Por lo que respecta al *crédito agrario* el Banco de Crédito Agrícola, es un instrumento de *gestión* del crédito oficial, su contacto con el agricultor es nulo, puesto que opera a través de intermediarios (entidades colaboradoras), de manera que resulta más un organismo administrativo que un banco.

Esto ha sido criticado autorizadamente (Informe del Banco Mundial y de la FAO), estimando que debe evolucionar hasta convertirse en un verdadero Banco agrícola que trate directamente con los agricultores. Para tratar de alcanzar este objetivo, al menos en parte, la legislación de cooperación, anteriormente citada, ha propiciado los convenios de colaboración con las Cajas Rurales, institucionalizándolos, de manera que éstas se vayan integrando progresivamente en el Banco de Crédito Agrícola, sin perder su identidad, lo que han reiterado nuevas y recientes disposiciones de carácter general (entre otras, Real Decreto de 11 de enero de 1984).

Sin embargo, habiéndose transferido en su totalidad (salvo las que afecten a la actividad económica general y a la política monetaria) o, en parte, las competencias relativas al crédito oficial, en favor de las Comunidades Autónomas, según el grado de autonomía que hayan asumido y habiéndose, asimismo, transferido en favor de las que han alcanzado una autonomía más amplia, la competencia para legislar en materia de cooperativas, el camino emprendido en el proceso de transformación del Banco de Crédito Agrícola no parece que lleve a ninguna parte. Por otro lado, en el ámbito de las Comunidades Autónomas, han empezado ya a aparecer los competidores, es el caso del *Instituto Catalán de Crédito Agrario*, constituido conforme a la Ley regional de 24 febrero 1984 y que, curiosamente, se organiza con los mismos defectos que se atribuían al Banco de Crédito Agrícola.

c) Banco Hipotecario de España.

Es una entidad de crédito territorial de larga tradición, creada por Ley de 2 de diciembre de 1872, nacionalizada de acuerdo con la Ley de Bases del Crédito y de la Banca de 14 de abril de 1962, mediante el Decreto de 20 de julio de 1962 y constituida en forma de sociedad anónima, de acuerdo con la Ley de 19 de julio de 1971, reguladora del crédito oficial.

El Banco Hipotecario puede tener una importante función como canalizador del ahorro hacia el sector agrario, por medio de la emisión de *cédulas* cuyo importe podría ser destinado a la concesión de créditos agrícolas de larga duración.

d) Cajas de Ahorro.

La importancia de las Cajas de Ahorro en el crédito agrario es grande, tanto directamente, como por vía de colaboración con las entidades de crédito oficial.

Dada su naturaleza especial como entidades de crédito, las operaciones de crédito agrario quedan

comprendidas dentro de los que se denominan *préstamos de regulación especial* y que constituye una de las formas que tienen las Cajas de Ahorro de cubrir el montante del coeficiente de caja que les corresponde.

Aparte de su colaboración con las entidades de crédito oficial, los créditos destinados a la agricultura que conceden las Cajas de Ahorro se tipifican, por lo general, en dos grandes categorías: créditos sin exigencia de inversión nueva (créditos de campaña y de duración inferior a tres años); y créditos para inversiones nuevas (compra de maquinaria, inversiones en adquisición de fincas o en industrias agrarias, etc.).

e) Entidades de crédito cooperativo. Cajas Rurales.

Se trata de las Cooperativas de crédito, en general, entre las que se incluyen las Cajas Rurales que han adquirido una gran importancia durante los últimos años. Se hallan sometidas a la legislación de cooperativas general o autonómica, en su caso, y a los organismos de fiscalización y tutela que establecen sus regulaciones respectivas.

Las Cajas Rurales pueden ser locales, comarcales o provinciales, según el ámbito de su actuación y el volumen de su capital social.

Por lo que se refiere a las formas de crédito agrario, las Cajas Rurales, conceden toda clase de préstamos a la agricultura, predominando los de campaña, seguidos de los destinados a la adquisición de maquinaria, acceso a la propiedad, mejora de terrenos, construcción de edificios rurales, nuevos regadíos, compra de ganados, etc.

En cuanto a las fuentes de financiación, actúan con sus propios recursos y por medio de los que les suministra el crédito oficial, con cuyas entidades establecen, como ya hemos dicho, convenios de colaboración, suministrando a éstas, en contrapartida, fondos para el desarrollo de sus programas de actuación. También actúan como avalistas de los agricultores en los créditos que les conceden las entidades oficiales. Los tipos de interés de los préstamos a corto y medio plazo son fijados por la Administración competente.

f) La Banca privada.

La Banca privada tiene gran importancia en la dinámica y el volumen del crédito agrario, por su participación directa e indirecta en el mismo, poniendo a disposición del Gobierno determinados fondos para ser destinados al crédito agrario. Esto tiene lugar, como es sabido, a través del coeficiente de caja, dentro del cual se incluyen créditos especiales bajo un tipo de interés reducido que ha de fijar la Administración, a través del Ministerio de Economía.

Algunos bancos han tipificado las modalidades y formas de concesión de estos créditos y que pueden agruparse en las tres categorías siguientes: créditos de campaña (devolución doce meses); crédito instantáneo agrario (devolución dieciocho meses); y créditos a la explotación (de cuantía elevada y cuatro años o más de plazo de reembolso).

g) Los Pósitos.

Son unas instituciones tradicionales del medio rural español, donde todavía subsisten aquí y allá, pero

perdiendo importancia, en general, durante los últimos decenios. Suelen ser de origen municipal y, a veces, eclesiásticos (una especie de «obra pía» vinculada a una cofradía o hermandad), habiéndose transformado muchos de ellos en cooperativas. Originariamente se dedicaban al acopio de granos y de otros productos agrarios y a prestarlos en condiciones módicas a los agricultores en la temporada anterior a la recolección.

En la época actual son entidades de crédito que actúan bajo la tutela de los entes públicos o institucionales de su fundación o constitución, dependiendo con anterioridad a las transferencias en favor de las Comunidades Autónomas de un Servicio Central de Pósitos constituido en el Ministerio de Agricultura, actualmente suprimido.

Los préstamos que conceden son de pequeña cuantía y de reducido interés, generalmente créditos de campaña, con garantía personal o con prenda sobre productos, los de cuantía más elevada y mayor tiempo de devolución, se conceden solamente con garantía hipotecaria.

IV. CLASES O TIPOS DE CREDITO AGRARIO

Las clasificaciones que se pueden hacer de las diversas clases de créditos son muy diversas; por razón de destino, de la garantía, de la duración o de la entidad concedente, pero aquí rehuyendo de todo criterio clasificatorio vamos a fijarnos en dos factores, su intensificación en la legislación y su intensificación en el tráfico, criterio polivalente y, por supuesto, arbitrario, pero que puede dar una idea bastante aproximada del tema.

1. Créditos de campaña

Tradicionalmente se caracterizaban por ser de cuantía módica, corto plazo de devolución y no necesitar otra garantía que la personal. Actualmente, esto ha sufrido modificaciones, puesto que, en muchos casos ya no puede hablarse de modicidad, ni de pequeña cuantía sino *en relación* con una inversión varias veces mayor. Lo mismo sucede con el plazo de devolución, puesto que un crédito de campaña puede dar lugar a un préstamo a *plazo medio* y, finalmente, en cuanto a la garantía, hay que hacer notar que en los créditos de campaña se utiliza frecuentemente, el certificado de depósito, la prenda sobre productos o el pagaré agrario.

De todos modos, son los más fáciles de obtener, puesto que se ofrecen en una rica gama de posibilidades, viniendo tipificados por la práctica bancaria y de otras entidades de crédito y son objeto de constante atención por las disposiciones legales que actúan e impulsan el crédito oficial.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que persiguen *finalidades* diversas, pues no sólo tratan de solventar las dificultades financieras del empresario agrícola en la época de la recolección, sino que superado ampliamente este objetivo buscan tanto la adecuada comercialización de los productos agrarios, facilitando su tráfico o su almacenamiento para evitar la caída de los precios, como el impulsar las mejoras tecnológicas de la producción (facilitando la compra de semillas, insecticidas o abonos), o incluso el incremento de la mano de obra estacional en el

sector rural, especialmente en algunos sectores (remolacha, tabaco, algodón, olivo, etc.).

Vienen fomentados e impulsados por numerosas disposiciones, de entre las que hay que destacar la Ley de Contratación de Productos Agrarios de 26 de mayo de 1982 y su Reglamento, aprobado por Real Decreto de 7 de septiembre de 1983, por las normas institucionales que regulan algunos organismos, como son el FORPPA y el SENPA, sin olvidar la Ley de 29 de mayo de 1984, liberalizando el comercio del trigo y de sus derivados, y por los sucesivos Reales Decretos reguladores de campaña de los diversos sectores de la producción agraria.

2. Créditos a la explotación

Incluimos aquí aquellos créditos que tratan de mejorar cualquiera de los elementos de la explotación sin llegar a transformarla, bien en su dimensión, estructura o actividad.

Generalmente se trata de créditos de mediana cuantía y de medio plazo de devolución, con la finalidad de reponer maquinaria, seleccionar ganado, mejorar instalaciones, construir silos o almacenes, renovar la vivienda rural, etc.

Como hemos visto antes, muchas de estas finalidades se pueden obtener a través de los créditos de *campaña*, dado su potencial transformación en créditos a medio plazo, en algunos casos.

Para la financiación de estos créditos, es preferible acudir a la Banca privada, a las Cajas Rurales, o a las Cajas de Ahorro, no porque no existan líneas de crédito en este sentido a través del crédito oficial, sino porque el carácter casuístico y circunstancial por que se rige no siempre, se adapta a las exigencias normales del crédito de *explotación* o empresa, necesitado de una urgente liberalización, aparte del casuismo de la legislación que ha desembocado en un verdadero caos como consecuencia de las transferencias a las Comunidades Autónomas.

3. Créditos para la reforma de estructuras

Estos créditos persiguen, dentro del marco de la reforma de estructuras, muy diversas finalidades, pudiendo agruparse en las siguientes categorías:

a) *Reforma fundiaria*. — Dentro de este grupo hay que incluir: las mejoras de cultivo (mejoras de tierras, nuevos regadíos), la repoblación forestal, la concentración parcelaria, actuación sobre fincas manifiestamente mejorables que, generalmente, implica redistribución de la propiedad, etc.

Generalmente, se trata de actuaciones del IRYDA, o del organismo de la Comunidad Autónoma equivalente, sobre fincas o zonas determinadas, conforme al plan de actuación, lo que supone un régimen de ayudas financieras y de créditos para cumplir los más diversos objetivos dentro del marco del crédito oficial. También se insertan en esta línea las ayudas y créditos concedidos en las zonas de Agricultura de Montaña (Ley de 30 de junio de 1982, Ley regional catalana de Alta Montaña de 9 de marzo de 1983, Ley regional gallega de 29 de diciembre de 1983, de actuación intensiva en parroquias rurales), fomento de la producción forestal (Ley de 4 de enero de 1977 y Reglamento, aprobado por Real Decreto de 2 de mayo de 1978, etc.), establecimiento de regadíos (Real Decreto de 2 de junio de 1978), etc.

b) *Agricultura de grupo.* — El crédito oficial trata de fomentar, desde hace más de veinte años, la formación de agrupaciones de agricultores, a pesar de que la mayor parte de las agrupaciones de explotación han sido un fracaso: tal ha sucedido con los miles de cooperativas de explotación organizadas bajo la tutela del régimen sindical anterior, tampoco ha sido muy brillante la vida de las sociedades agrarias de transformación y otras fórmulas que se han arbitrado, a pesar de que los créditos son bastante generosos, tanto para constituir la infraestructura de la explotación como para la adquisición de tierras con la finalidad de que adquiera una dimensión adecuada.

Se rigen por la legislación de cooperativas, por la Ley de 22 de julio de 1972, sobre agrupaciones de productores agrarios y legislación complementaria, Real Decreto de 3 de agosto de 1981, por el que se aprueba el Estatuto de las Sociedades Agrarias de Transformación; siendo de notar recientemente un nuevo impulso en el Real Decreto de 26 de marzo de 1985, sobre créditos a la explotación agrícola familiar y a las explotaciones en régimen comunitario.

c) *Explotación agrícola familiar y jóvenes agricultores.* — Se combina aquí la protección a la explotación agrícola tipo, con la concesión de créditos de capacitación y de promoción en favor de los jóvenes agricultores.

En ambos casos, los créditos tienen un destino muy amplio: transformación y mejora de la empresa familiar, adquisición de tierras para su ampliación para conseguir una dimensión óptima, o adquisición de tierras para establecimiento de jóvenes agricultores, construcción o mejora de la vivienda rural, etc.

Los créditos en favor de los jóvenes agricultores, se impulsan ya desde unas órdenes ministeriales de 1968 y 1974, los Reales Decretos de 2 de junio de 1977 y 1 de diciembre de 1978, posteriormente se dicta la Ley de 24 de diciembre de 1981, del Estatuto de la Explotación Familiar Agraria y de los Jóvenes Agricultores y recientemente el mencionado Real Decreto de 26 de marzo de 1985.

Sin embargo, debido a una regulación poco realista y excesivamente intervencionista en cuanto a la

constitución de la explotación agraria familiar, no cabe albergar muchas esperanzas sobre la importancia real que pueda alcanzar en el futuro, teniendo en cuenta que el sistema debía de ser mucho más liberal y mejor fundado técnicamente, por ejemplo, no existe ningún tipo de ayudas para que los agricultores viejos puedan apeteer su retiro y, de este modo, dejar su puesto a los jóvenes agricultores.

d) *Agrupaciones con finalidades de comercialización o industrialización.* — Estas agrupaciones tienen mucho más porvenir, siendo absolutamente necesario en algunos sectores de la actividad agraria.

Vienen fomentadas por el crédito oficial, pero también por el sector privado, habida cuenta su interés económico, e impulsadas por una legislación bastante compleja y dispersa, amparada por la legislación sobre zonas de preferente localización industrial, por la citada Ley de 22 de julio de 1972, sobre agrupación de productores agrarios y su Reglamento, aprobado por Decreto de 26 de julio de 1973, por la Ley sobre contratación de productos agrarios de 26 de mayo de 1982 y su Reglamento, aprobado por Real Decreto de 7 de septiembre de 1983, y por otras disposiciones anteriormente aludidas, así como por la normativa de los créditos de campaña.

4. Créditos de emergencia

Vienen acordados por el Gobierno en virtud de circunstancias extraordinarias, pero existen mecanismos para cubrir estas necesidades de manera ordinaria, a través de un sistema de seguros combinado que da seguridad frente a los riesgos catastróficos, sistema que se prevé en la reciente Ley de seguros agrarios combinados de 28 de diciembre de 1978, aunque el sistema que establece no se ha puesto en práctica plenamente.

En diversos sectores se previenen también créditos especiales de emergencia (reconstrucción del naranjal, del olivar, de montes siniestrados, etc.), pero en aquellos en que se haya previsto la creación de un seguro integral, de acuerdo con el Reglamento de aplicación de la Ley anteriormente citada, tales créditos desaparecen, como es lógico.

CEE: La protección a los consumidores en el ámbito del Derecho alimentario

1. COBERTURA JURIDICA BASICA

El fundamento jurídico que preside la acción de la Comunidad Económica Europea en defensa de los consumidores no aparece recogido de manera expresa en su Tratado Constitutivo.

Los fines pretendidos por la Comunidad, contemplados en el artículo 2 del Tratado de Roma, y las medidas a adoptar en consecuencia relacionadas en su artículo 3 (2), así como el desarrollo de que son objeto a lo largo del texto constitucional, responden a problemas y necesidades de naturaleza más genérica.

Una política de protección del consumidor en el marco comunitario encuentra, sin embargo, encaje jurídico en el articulado del Tratado de referencia sin necesidad alguna de forzar su tenor. Está pacíficamente aceptado por la generalidad de los autores que tratan la materia al recurrir a la subsunción de la acción comunitaria en este tema dentro del artículo 2 —que establece como misión de la Comunidad la promoción de un «desarrollo» armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida...— del artículo 39.d.e. —que incluye, entre los objetivos de la política agrícola común, «d) garantizar la seguridad de los abastecimientos» y «e) asegurar al consumidor suministros a precios razonables»— y el artículo 86.b —por el que se prohíbe a las empresas, entendiéndose como práctica abusiva, «limitar la producción... en perjuicio de los consumidores».

2. PROGRAMAS Y ORGANISMOS COMUNITARIOS

Está claro, según lo expuesto más arriba, que el encaje jurídico formal de cualquier acción iniciada por la Comunidad dirigida a la protección del consumidor queda cubierto. Es asimismo notorio que, si bien se cuenta con base positiva suficiente, ésta no prevé tan sólo una, sino varias, posibilidades de iniciativa y así encontramos normas reglamentarias dentro del desarrollo de la Política Agraria Común (P.A.C. en adelante), la segunda Resolución del Consejo dentro del Programa General de Eliminación de Obstáculos Técnicos a los Intercambios, de 28 de mayo de 1969 (Diario Oficial C-76 de 17 de junio de 1969) y la normativa posterior que vendrá a complementarla.

En octubre de 1972, de la reunión mantenida en París entre los diversos Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Comunidad se derivó una declaración política indicativa de que el desarrollo económico debe traducirse, antes que nada, en una mejora de la calidad de vida, lo que vino a suponer el motor de puesta en marcha de una política europea de los consumidores.

La Comisión adoptó, en 1973, un «Programa Preliminar para la Protección e Información de los Consumidores» que fue aprobado por el Consejo de Ministros el 14 de abril de 1975.

Se creó primero un servicio, en 1973, transformado posteriormente en Dirección General del Medio Ambiente y de la Protección de los Consumidores, en el seno de la Comisión Europea. En la actualidad Dirección General XI del Medio Ambiente, Protección de los Consumidores y Energía Nuclear.

En 1969 se había constituido ya un Comité permanente de productos alimenticios, en 1973 un Comité consultivo de los Consumidores, en 1974 un Comité científico de la alimentación humana, y, en 1975, un Comité consultivo de productos alimenticios.

Es preciso evidenciar, asimismo, que, aun cuando en principio su cometido esencial no sea éste, tanto desde la Dirección General III de Productos Industriales y Mercado Interior, como desde la Dirección General VI de Agricultura (ambas de la Comisión CEE), se ha desarrollado, y se desarrolla en la actualidad, una eficaz actividad tendente fundamentalmente a la protección de la salud y seguridad del consumidor dentro de los respectivos ámbitos competen-

(1) Este trabajo —previsto sólo como una primera aproximación al tema— fue elaborado por el autor en el curso de su «stage» en la FAO como cursillista del «Programa de Formación Profesional en Desarrollo Agrícola» (FPDA), bajo la dirección de Luis GONZÁLEZ VAQUÉ, Jefe de la Sección de Legislación Animal, Vegetal y Alimentaria de dicho organismo. El señor ABAD agradece también a los señores F. M. MIFSUD, Jefe del Servicio de Legislación, L. M. BOMBÍN, Oficial jurídico, y F. FARINELLA, Oficial de entrenamiento, la colaboración prestada para la elaboración de su informe.

(2) Salvo indicación en contrario, y al objeto de evitar repeticiones rutinarias, en adelante, cuando se mencionen artículos legales, habrán de entenderse que son los del Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957, constitutivo de la CEE.

ciales de aquéllas y a través de una amplísima producción normativa de características propias (Directivas y Reglamentos principalmente). Todo lo cual viene a subrayar, una vez más, el carácter flexible de los organismos administrativos de la Comisión CEE, más preocupados por la eficacia de su labor que por la estricta adecuación de aquélla a cauces formales rígidos, siempre, es obvio, respetándose los límites básicos de estructura y distribución competencial (3).

Por último, se ha de señalar la presencia como portavoz, y cuerpo especializado en cuestiones de consumo, dentro del Parlamento Europeo, de la Comisión del Medio Ambiente, Salud Pública y Protección de los Consumidores, creada en el período 1976-1977.

3. EL COMITÉ CONSULTIVO DE LOS CONSUMIDORES

Interesa destacar, de entre los organismos antes relacionados, siquiera sea brevemente, por constituir el instrumento donde se inserta la representación de los intereses del consumidor ante la Comisión, al Comité Consultivo de los Consumidores: órgano consultivo, sus dictámenes, se emiten bien a petición de la Comisión, bien por propia iniciativa. Los miembros del Comité son elegidos por la Comisión de entre las personas propuestas por una serie de organizaciones representativas de diversos sectores (4).

Los miembros del Comité Consultivo de los Consumidores son elegidos por un período renovable de tres años.

De acuerdo a la modificación de su Reglamento de Procedimiento, por Decisión de 3 de diciembre de 1976 (JOCE L 320 de 27 noviembre 1980, pág. 33), el número de miembros se ha elevado de 25 a 33. Cada una de las organizaciones mencionadas en la nota 4, a pie de página, aportan seis miembros; los nueve puestos restantes son ocupados por personas especialmente cualificadas en materia de consumo.

El Comité se reúne al menos cuatro veces al año, y su infraestructura administrativa es facilitada por la Comisión. La misión del Comité es la de representar ante la Comisión los intereses del consumidor, así como evacuar dictámenes y ofrecer consejo a aquélla en la formulación y ejecución de políticas relativas a la defensa e información del consumidor.

Será conveniente hacer aquí una breve exposición del papel que, a efectos de la representación comuni-

taria del consumidor, juega el Comité Económico y Social y explicar sus diferencias con el Comité Consultivo de los Consumidores:

El Comité Económico y Social tiene por objetivo el asesoramiento de la Comisión y el Consejo. Es, pues, un órgano consultivo (5) en el que están representados diversos sectores económicos y sociales sin que el Tratado constitutivo de la CEE haga mención expresa de la representación en su seno de los consumidores. Sin embargo, desde 1973, los Estados miembros han comenzado a introducir representantes de organizaciones de consumidores. Desde mediados de los años 70 el Comité Económico y Social cuenta con una sección para la protección del medio ambiente, salud pública y problemas de consumo que prepara el campo, en temas de política de consumo, al Comité.

Formalmente no hay división de tareas entre el Comité Consultivo de los Consumidores y el Comité Económico y Social, pero, en la práctica, las opiniones del primero suelen expresarse antes de que haya tenido lugar propuesta alguna de la Comisión al Consejo, mientras que el segundo formula sus dictámenes con posterioridad a que la aludida propuesta haya sido elevada.

4. OBJETIVOS DEL PRIMER Y SEGUNDO PROGRAMAS COMUNITARIOS DE DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES

Cinco fueron los objetivos que se proponía conseguir el Programa de protección e información a los consumidores de 1975:

1. Protección de la salud y seguridad;
2. Protección de los intereses económicos y reparación de los daños;
3. Representación;
4. Educación;
5. Información.

El 7 de marzo de 1979 la Comisión aprobó un «Programa de acción de la Comunidad Europea sobre los Consumidores», que fue adoptado por el Consejo de Ministros de 19 de mayo de 1981.

La duración del nuevo programa era de cinco años y, sobre las líneas maestras del anterior, hacía especial énfasis en orientar la política de protección al consumidor: a) hacia el control de los precios de los bienes y servicios sobre los que se influye desde la Comunidad a través de la PAC y de las políticas de competencia e industrial; y b) la calidad de los servicios, ya sean públicos o privados.

El espíritu que informaba este nuevo programa se completó con la atención que prestaba al fomento de la participación del consumidor en la dinámica de elaboración y ejecución de las medidas que, en su calidad de comprador o usuario, inciden sobre sus intereses. Se pretendía que el papel defensivo jugado hasta la fecha por aquél variara sustancialmente hacia posiciones activas, lo que conllevaba la necesidad de adoptar una acción de fomento de las organizaciones representativas de sus intereses, al objeto de hacer factible el diálogo entre las partes implicadas en el mercado —oferta y demanda—. Se pretendía desa-

(3) Esta parece ser la filosofía que informa la actuación de los órganos de la Comisión, y así cabe entenderlo de ciertas exposiciones contenidas en documentos de reciente publicación cuando se afirma que «con mayor intensidad que en épocas pasadas la política del consumidor no debe ser considerada de manera aislada, sino, más bien, como un componente integrante de otras políticas económicas pretendidas en el ámbito comunitario... La conexión entre los intentos legislativos de proteger al consumidor y la puesta en marcha del mercado interno es ya bien evidente, pero existen varias zonas de las que los intereses del consumidor debieran ser parte integrante, como por ejemplo la política agraria, la unión aduanera, competencia, fiscalidad y seguros, transporte y turismo». TEN YEARS OF COMMUNITY POLICY. «Commission of the European Communities», Office for Official Publications for the European Communities, 1985, pág. 65. Texto original en inglés, traducción propia.

(4) — La Oficina Europea de Uniones de Consumidores (BEUC).
— El Comité de Organizaciones de Familia en la Comunidad Europea (COFACE).
— La Comunidad Europea de Cooperativas de Consumo (EURO-COOP).
— La Confederación Europea de Sindicatos (ETUC).

(5) Artículo 4.2.

rollar una política de información y educación del consumidor que le permitiera actuar con plena conciencia, lo que debía complementarse con una buena disposición por parte de los órganos políticos de tomar en consideración las opiniones del consumidor a la hora de establecer medidas que le afectaren.

Los Ministros competentes en temas de consumo celebraron, a lo largo de los años 1983 y 1984, reuniones por primera vez dedicadas íntegramente a la protección e información del consumidor.

Dentro del programa de la Comisión para el año 1985, se ha confirmado expresamente la intención de impulsar el desarrollo práctico de este segundo programa marcándose como objetivos principales la salvaguardia de la salud y seguridad de los consumidores (6). Objetivos compartidos por el Comité Consultivo de los Consumidores en las sesiones desarrolladas en Bruselas el 27 y 28 de febrero de 1985, en donde se destacó la importancia de complementar las medidas ya adoptadas con nuevas iniciativas, particularmente en el ámbito de la seguridad de los productos, etiquetado de productos alimentarios, etc.

5. CONCEPTOS COMUNITARIOS BASICOS EN MATERIA ALIMENTARIA

Los principios rectores de la reglamentación comunitaria en materia alimentaria son los siguientes:

- a. se pretende esencialmente la protección de la salud pública;
- b. parte de la normativa comunitaria y tiende a informar al consumidor;
- c. dentro del ámbito de la PAC se encuentra un amplio cúmulo dispositivo, relativo a la mejora de la producción y regulación de mercados, tendente a defender la calidad y a impulsar la normalización de los productos alimentarios —se determinan modelos a los que han de ajustarse, patrones de embalaje y se disponen criterios de muestreo y métodos de análisis para cotejar la bondad de aquéllos.

La enfermedad derivada de la ingestión de alimentos carentes de las mínimas condiciones para su consumo es acaso hoy el problema sanitario más extendido en este ámbito y una importante causa de bajo rendimiento económico.

La CEE ha abordado el tema de la salud alimentaria a través del establecimiento de las normativas que ha estimado adecuadas en el ámbito del control de la calidad, sanidad y pureza de los productos con destino a la alimentación humana, que son los que aquí nos interesan.

(6) Véase la alocución de M. J. DELORS al Parlamento Europeo, en su calidad de presidente de la Comisión CEE, con ocasión de la exposición del programa de la Comisión para 1985, en «*Bulletin of the European Communities*», (Supplement 4/85), PROGRAMME OF THE COMMISSION FOR 1985: «La Comisión pondrá el máximo empeño en la ejecución del segundo programa de acción. En su tratamiento y ejecución de las medidas previstas la Comisión prestará particular atención a la puesta en funcionamiento del sistema para el rápido intercambio de información sobre los peligros resultantes del uso de productos de consumo... La Comisión presentará un paquete de propuestas relativas a la protección e información del consumidor. Los objetivos principales serán la salvaguardia de la salud y seguridad de los consumidores...» (Texto original en inglés; traducción propia).

6. ARMONIZACION DE LEGISLACIONES — OBSTACULOS TECNICOS A LA LIBRE CIRCULACION DE MERCANCIAS

6.1. Introducción al problema

El objetivo, recogido en el artículo 2 del Tratado de Roma, de establecer un mercado común, un mercado único (7) —lo que exige una libre circulación de mercancías y una igualdad en las condiciones de competencia— constituye una ventaja para el consumidor, pero su puesta en práctica implica serios inconvenientes, habida cuenta de la diversidad legislativa que supone el número de Estados miembros y plantea problemas de protección del consumidor nacional frente a productos procedentes de otros Estados miembros y de países terceros.

6.2. Planteamiento comunitario

Enfrentada con estos problemas la Comunidad los abordó intentando la aproximación y armonización, de las legislaciones nacionales dirigida tanto a garantizar a los consumidores el mayor grado posible de salud y seguridad como a eliminar, en el comercio intracomunitario, los obstáculos no arancelarios.

Las actuaciones comunitarias pretenden, en concreto, suprimir las trabas que obstaculizan la libre circulación de mercancías y, secundariamente, acercar las diferentes reglas nacionales en la medida que sea necesaria para el funcionamiento del Mercado Común.

6.2.1. Clases de armonización

La armonización puede ser total o parcial, por el ámbito geográfico de aplicación previsto, y horizontal o vertical por la materia sobre la que incide: a) *total*, estableciendo los órganos comunitarios las únicas normas válidas en todo su territorio, suele venir referida a cuestiones de salud y seguridad pública; b) *parcial*, donde no se impone criterio respecto a los productos que circulen tanto sólo dentro del mercado nacional pero si se garantiza que los dirigidos a la exportación van a gozar de una libre circulación si se adecúan a las normas comunitarias (8); c) *horizontal*, que supone medidas generales sobre un amplio espectro de materias; y d) *vertical*, que recae sobre un producto, mercancía en sentido amplio, determinado.

6.2.2. Legitimación jurídica

Los fundamentos jurídicos que habilitan a los órganos comunitarios para proceder a tal armonización, se encuentran previstos, sustancialmente, en el artículo 100: «El Consejo, actuando unánimemente sobre propuesta de la Comisión, aprobará directivas para la aproximación de las disposiciones legislativas y reglamentarias de los Estados miembros en tanto afecten al establecimiento o funcionamiento del Mercado Común. El Parlamento y el Comité Económico y So-

(7) Y no es éste el lugar apropiado para comentar las objeciones doctrinales a tal asimilación de conceptos.

(8) Se prefiere la armonización parcial, opcional, ya que, obviamente, su aplicación efectiva comporta menos problemas al implicar una mayor discrecionalidad para los Estados receptores. En el campo concreto de los productos alimenticios, sin embargo, la armonización suele ser total, si bien con frecuencia incluyendo cláusulas opcionales y cláusulas de salvaguardia —aquellas que permiten la inaplicación de la norma en supuestos concretos—.

cial serán consultados en supuestos de directivas, cuya ejecución lleve aparejada la reforma de la legislación en uno o más Estados miembros»; en el artículo 43.2, párrafo 3.º: «Al objeto de desarrollar la P.A.C. la Comisión elevará propuestas al Consejo, el cual, tras consultar al Parlamento, actuando unánimemente durante las dos primeras etapas y por una mayoría cualificada después, elaborará reglamentos, expedirá directivas o tomará decisiones, sin perjuicio de cualquier recomendación que pudiera también hacer».

Cabe recurrir al espíritu que informa el texto del artículo 235: «Si en el transcurso de la vigencia del Mercado Común se hiciera necesaria la actuación de la Comunidad para obtener uno de los objetivos por ella pretendidos y el presente Tratado no proveyera las necesarias competencias, el Consejo, actuando unánimemente a propuesta de la Comisión, y después de haber consultado el Parlamento, tomará las oportunas medidas».

Podría, en caso necesario, utilizarse la interpretación analógica sobre la base de artículos tales como el 75, apartado 1.a.b.c.

6.2.3. Instrumentos legales. Tipología y procedimientos de elaboración de directivas

6.2.3.1. Los instrumentos jurídicos utilizados por la Comunidad, al objeto de aproximar las legislaciones nacionales, son (9):

- a. la directiva, que es una norma jurídica comunitaria que obliga a sus destinatarios en cuanto a los objetivos que en ella se determinen, pero no en cuanto a la forma o medios para alcanzarlos, debiendo ser el Estado destinatario quien aconseje el instrumento jurídico adecuado, de acuerdo con las particularidades nacionales (10). Es decir, la directiva precisa de una actuación nacional para su aplicabilidad (11). Los destinatarios serán los Estados miembros, uno o varios, entrando en vigor al serles notificada (12). La directiva emana del Consejo de Ministros, aun cuando en temas determinados, la Comisión es competente para proceder a su aprobación (como más adelante tendremos ocasión de comprobar en 6.2.3.4.b);
- b. el reglamento que, si bien no es el instrumento apropiado por cuanto supone una sustitución de la normativa nacional, se ha utilizado en campos diversos entre los que figura, por lo que

(9). Véase artículo 189.

(10) Y ésta es la opinión mantenida por el Tribunal; así en su sentencia de 8 de abril de 1976, caso 48/75, «Royer», Rec. 1976, pág. 519, considerando núm. 75, en la que se afirma que «la libertad concedida por el artículo 189 a los Estados miembros sobre la elección de las normas y los medios para cumplir las directivas deja completa su obligación de escoger las formas y los medios más adecuados para asegurar el efecto útil de las mismas» (sic). En contra, una buena parte de la doctrina estima que esta perspectiva es tan sólo teórica.

(11) Sin embargo, el Tribunal Europeo de Justicia viene manteniendo una postura en cuya virtud, en tanto en cuanto una directiva esté en vigor, pasado el plazo inicial de «vacatio», y contenga disposiciones suficientemente precisas, concretas, y concluyentes, que necesiten tan sólo del acto formal de recepción por los sistemas nacionales (es decir, que no requieran interpretación ulterior) para su aplicabilidad interna, es susceptible de crear verdaderas expectativas de derechos e, incluso, auténticos derechos subjetivos que pueden ser invocados por sus beneficiarios ante los tribunales de justicia, si bien no con ocasión de interponer una acción directa. Sin embargo, ésta es una cuestión de técnica procesal que excede el objetivo del presente informe.

(12) Artículo 191.

aquí concierne, el capítulo referente a productos agrícolas.

El reglamento es una disposición escrita, de carácter general, que una vez que entra en vigor en la fecha que especifique, y a falta de ello a los veinte días de su publicación (13) en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, crea, directamente, derechos y obligaciones para los particulares (14) y la ejecución de sus disposiciones puede ser recabada por la parte interesada ante el órgano jurisdiccional nacional competente (15).

6.2.3.2. Interesa, pues, conocer el procedimiento de elaboración de una directiva en temas agroalimentarios. Existe un procedimiento: a) ordinario, b) unos abreviados, y c) un intento por parte de la Comisión de elaboración de directivas partiendo de una nueva concepción de cuáles deben ser sus objetivos que van a venir concretados en la salud y seguridad del consumidor como metas indispensables.

a. *Procedimiento ordinario.* — Corresponde a la Comisión la iniciativa, redactando sus especialistas un borrador de proyecto. Los expertos representantes de los Estados miembros constituidos en grupo de legislación alimentaria, a su vez subdividido en grupos de trabajo por productos, examinan el borrador al objeto de conformarlo de modo que sus disposiciones sean posteriormente viables en los diferentes países:

- las cuestiones de tipo científico que se susciten son objeto de atención por el Comité Científico de la Alimentación Humana;
- la Comisión presenta el texto al Comité Consultivo de Productos Alimenticios, órgano donde se citan los intereses de los diversos sectores implicados: industriales, productores, distribuidores, sindicatos y consumidores;
- pueden solicitarse la opinión del Comité Consumidores y la del Comité Consultivo de Productos Agrícolas;
- concluida esta fase de reflexión y consultas el documento elaborado se somete a la aprobación del Consejo de Ministros como proyecto de directiva;
- el proyecto, de acuerdo con el artículo 100, se somete al dictamen: 1) del Parlamento Europeo, que se pronuncia a través de su Comisión del Medio Ambiente de la Salud Pública y Protección de los Consumidores, y 2) del Comité

(13) *Ibidem.*

(14) El Tribunal ha resaltado en diversas ocasiones tal fuerza vinculante. Sirva como ejemplo su sentencia de 7 de febrero de 1983, caso núm. 39/72, «Comisión versus Italia», Rec., 1973, págs. 110-115, en la que se dice que «son contrarias al Tratado todas las modalidades de aplicación que pudieran tener por consecuencia obstaculizar el efecto directo de los reglamentos comunitarios y comprometer así su aplicación simultánea y uniforme en el conjunto de la Comunidad» y más adelante «en razón de su misma naturaleza y de su función en el sistema de las fuentes de derecho comunitario, produce (el reglamento) efectos inmediatos y es, como tal, apto para otorgar a los particulares derechos que las jurisdicciones nacionales tienen la obligación de proteger».

(15) Técnicamente no sería imposible hacer uso de la decisión con efectos armonizadores. La decisión cuando tiene como destinatarios a los Estados es de difícil distinción de las directivas; en la práctica se utiliza normalmente en cuestiones de tutela administrativa (concesión de licencias, su retirada, etc.) que no implican modificación, al menos sustancial, de normas jurídicas internas. Cabe también la armonización a través de las convenciones entre los Estados miembros.

Económico y Social. Los juicios de valor emitidos por 1) y 2) no son vinculantes, pero no suelen ser ignorados a la hora de decidir. El sistema ofrece así un control democrático y permite tener en cuenta el parecer de los sectores socio-profesionales afectados;

- cabe que el Consejo consulte al Comité de Representantes Permanentes, quienes, eventualmente, recurren a un grupo especializado de Agregados Agrícolas;
- el Consejo aprueba la directiva.

b. *Procedimientos abreviados.*— Se utilizan en cuestiones naturales muy técnicas que no se prestan fácilmente a su discusión por parte de legos en la materia.

De este modo se han adoptado directivas sobre aditivos sin consulta previa ni del Parlamento Europeo ni del Comité Consultivo de los Consumidores: ha sido suficiente la aportación por parte del Consejo de Ministros, por unanimidad, de la propuesta de la Comisión.

El otro supuesto de procedimiento abreviado precisa de una delegación previa del Consejo de Ministros a la Comisión (posibilidad prevista genéricamente por el artículo 155, *in fine*) para que ésta pueda aprobar una directiva, lo cual ha ocurrido en raros supuestos relativos a métodos de análisis y toma de muestras, enmiendas a la directiva básica sobre materiales y productos destinados a entrar en contacto con los alimentos y en la aplicación de la llamada cláusula de salvaguardia (que habilita a los Estados miembros a dejar de aplicar las reglas comunitarias en un supuesto determinado si se prueba que la salud pública puede verse afectada por la aplicación de aquéllas). El procedimiento implica un informe del Comité Permanente de Productos Alimenticios (compuesto por delegados estatales y presidido por un representante de la Comisión) sobre el proyecto de directiva de la Comisión (se utiliza un sistema de aprobación por mayoría computado de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 148.2; el presidente se abstiene de votar); si se obtiene la mayoría precisa en el Comité la Comisión puede aprobar la propuesta sin ulterior dilación. Si en el citado Comité no se logra el acuerdo necesario la propuesta de directiva pasa al Consejo de Ministros, que decide por mayoría cualificada.

c. — Propuesto recientemente por la Comisión (16) ha tenido buena acogida por los Ministros responsables del mercado interior y de la protección de los consumidores (17), que lo han remitido a sus representantes en Bruselas.

El artículo 100 establece la regla de la unanimidad a la hora de que el Consejo apruebe directivas

para la aproximación de las normativas nacionales, lo que ciertamente implica un ritmo carente de la deseable agilidad en esta materia. En un intento de obviar obstáculos la Comisión propone que, en las directivas a adoptar, tan sólo se determinen las líneas maestras, los requisitos mínimos, dejándose en manos de los técnicos correspondientes el establecimiento de la casuística; se prefiere la norma europea (por ejemplo, la que pudiera proceder del CEN, Comité Europeo de Normalización, de carácter no gubernamental) a la nacional. Así se procedería a elaborar una norma técnica detallada de acuerdo con la directiva propuesta por la Comisión, norma técnica carente de obligatoriedad pero con un resultado positivo: cualquier producto de acuerdo con sus requisitos se presume que cumple con la directiva y por lo tanto es susceptible de circular libremente en el ámbito comunitario. También, consecuentemente, un producto que se aparte de las especificaciones de la norma técnica podrá circular libremente, puesto que ésta no constituye disposición de obligado cumplimiento, pero habrá de probarse entonces que el producto en cuestión se adapta a la directiva de la Comisión (18).

6.3. Eliminación de obstáculos técnicos a los intercambios de productos alimenticios — Programas

Retomando la línea argumental del epígrafe 6.2 interesa hacer aquí una referencia a la acción comunitaria en materia de eliminación de obstáculos técnicos a la libre circulación.

El origen de las trabas técnicas a la libre circulación de productos agrícolas se asienta sobre la variedad de normativas nacionales que coinciden sobre un mismo campo, haciéndolo objeto de tratamientos distintos en lo referente a normas de calidad, etiquetado, embalaje, composición, etc.

Por ello, una vez uniformado el mercado respecto a los derechos arancelarios y restricciones cuantitativas en el tráfico comercial intracomunitario, se adoptó el 28 de mayo de 1969 un primer Programa General de Eliminación de Obstáculos Técnicos (19), en cuya Segunda Resolución se proyectaba la eliminación de los obstáculos técnicos a los intercambios de productos alimenticios en un programa compuesto de cinco fases y que cubría 43 productos.

Al fomentar la crisis económica las tendencias proteccionistas, el acercamiento de las legislaciones se hizo cada vez más arduo, y los obstáculos al tráfico intracomunitario de mercancías en base a que no cumplen con requisitos técnicos nacionales, que a veces tan sólo se exigen respecto a bienes de importación, se multiplican.

En este estado de cosas el Tribunal estimó el 20 de febrero de 1979 un fallo (20) cuya interpretación por la Comisión, no aceptada pacíficamente como ortodoxa por sectores representativos de la doctrina, permitió variar el enfoque mantenido hasta entonces.

En el fallo de referencia, conocido popularmente como «Cassis de Dijon», el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas estableció, en líneas genera-

(16) Presentación del Programa de la Comisión para 1985 por parte de su Presidente, Jacques DELORS, al Parlamento Europeo el 12 de marzo de 1985 en Estrasburgo. «Bulletin of the European Communities», Suplemento 4/85, epígrafe 29: «La experiencia de dieciocho años ha evidenciado que el ritmo lento de la armonización técnica y las dificultades encontradas en su logro pueden en gran parte ser imputadas al método empleado que implicaba el establecimiento de especificaciones técnicas en detalle. Por esta razón la Comisión propuso recientemente un nuevo enfoque en cuya virtud los requisitos que los productos deben satisfacer en el campo de la seguridad y el interés público (salud, protección del medio ambiente y del consumidor) son contemplados por las directivas mientras que las especificaciones técnicas son definidas por patrones normalizados europeos». Texto original en inglés, traducción propia.

(17) En la primera reunión del año 1985 del Consejo, el 11 de febrero.

(18) N. de la R. — Es dudoso, sin embargo, que este sistema —atenuándose a lo que establece la directiva 83/189/CEE— pueda aplicarse en el ámbito del Derecho alimentario.

(19) J.O.C.E., núm. C 76, 17 de junio de 1969.

(20) Sentencia de 20 de febrero de 1979, caso núm. 120/78, «Rewe versus Bundesmonopolverwaltung für Branntwein», Rec. 1979, pág. 649.

les, que todo producto fabricado legalmente, con cumplimiento de la normativa nacional que le afecte, debe ser admitido en cualquier otro Estado miembro de la Comunidad sin que éste pueda rechazarlo basándose en el incumplimiento de alguno o algunos requisitos técnicos que sus disposiciones determinen, tanto si obligan a productos nacionales como a los importados.

Las legislaciones nacionales no pueden anteponerse a la libertad de circulación de mercancías, salvo en supuestos concretos cuando quede justificada la derogación de tal postulado económico en base a la protección de la salud y vida humanas, sanidad animal, los intereses legítimos del consumidor, el medio ambiente, las prácticas comerciales legales y, en general, las excepciones contenidas en el artículo 36.

Pero, además, no bastará la mera invocación por la autoridad nacional de uno de estos motivos. Se precisa cumplimentar también:

- un requisito de causalidad entre el obstáculo impuesto, en base a motivos de orden superior, y el bien, en sentido amplio, cuyo comercio se restringe;
- un requisito de proporcionalidad entre el bien protegido (salud humana, intereses del consumidor...) y la magnitud de la restricción acordada;
- un requisito de «agotamiento» de las varias vías disponibles para llegar a la consecuencia pretendida (salvaguardia del bien jurídico de mayor entidad) sin distorsionar el principio el principio de libre circulación de mercancías.

La Comisión, ante 1) el impacto que supone esta línea de jurisprudencia iniciada ya en la sentencia de 30 de abril de 1974, caso 155/73, «Sacchi Telebiella», Rec. 1974, pág. 209, que alcanza su epígrafe en el «Cassis de Dijon» de referencia y que es ratificada en varias otras ocasiones (junio 1980, caso «Gilli», 17 de diciembre de 1981, caso «Biologische Producten», núm. 272/80, etc.); 2) la proliferación de las restricciones al libre comercio, basadas en obstáculos técnicos (21); 3) el lento proceso de armonización de legislaciones nacionales, habida cuenta de la variedad de intereses contrapuestos y las dilaciones que su ajuste comporta, decide presentar, el 25 de agosto de 1980, un nuevo programa de actuación en donde se recoge el punto de vista mantenido por el Tribunal de Justicia en el asunto «Cassis de Dijon», y así, en una comunicación de la Comisión a los Estados miembros (JOCE C-256, de 3 de octubre de 1980), se determina que todo producto importado de un Estado miembro deberá ser en principio admitido en el territorio del Estado miembro importador si está fabricado legalmente, es decir, si es conforme a la reglamentación y a los procesos de fabricación tradicionales del país de exportación. Las únicas derogaciones a este principio que se permiten serán aquellas reglamentaciones:

- necesarias, apropiadas y no excesivas que satisfagan exigencias imperativa (salud pública,

protección del consumidor, del medio ambiente, lealtad en las prácticas comerciales, etc.);

- que persigan un objetivo de interés general de carácter imperativo que justifique tal derogación;
- esenciales para conseguir tal objetivo y que supongan el medio más adecuado y menos restrictivo.

La Comisión intentará, fundamentalmente, la armonización de las legislaciones nacionales que, cumpliendo con los requisitos establecidos por el Tribunal de Justicia, supongan obstáculos a la libre circulación de bienes. Puede apreciarse por tanto que, en líneas generales, la Comisión ha prescindido de una labor armonizadora indiscriminada, restringiéndola a aquellos ámbitos que, no obstante estar respaldados por el precedente judicial, suponen obstáculos al libre tráfico y entendiendo que el coste de los supuestos de medidas neoproteccionistas quedan cubiertos por los principios desarrollados jurisprudencialmente.

La línea adoptada por la Comisión suscitó, como era de prever, reacciones en diversos sectores socio-económicos y, por lo que aquí es de interés, en el Comité Consultivo de los Consumidores que mantiene una postura de reivindicación ante aquélla, exigiendo que los esfuerzos de dicho organismo en temas de armonización se centren en aquellas zonas relativas a la protección de la salud, seguridad e intereses del consumidor en grado más intenso que en el establecimiento del mercado interior u otros objetivos.

7. RELACIONES DE LA CEE CON OTRAS ORGANIZACIONES

7.1. CEE-GATT

La Comunidad colabora en la elaboración de normas de productos, en el ámbito internacional, dentro del acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), habiendo concluido el 12 de abril de 1979 su adhesión al Acuerdo relativo a los obstáculos técnicos al comercio —en vigor desde el 1 de enero de 1980.

El campo de aplicación del acuerdo se extiende a los productos tanto agrícolas como industriales y, en su virtud, las partes contrarias quedan obligadas a:

- en casos de problemas urgentes de seguridad o salud, notificar las medidas tomadas a las restantes partes (art. 2.e del acuerdo de referencia);
- a cooperar a la realización, en la medida de lo posible, de sistemas internacionales y regionales de certificación (arts. 7 a 9 de igual acuerdo) así como a procurar la asistencia recíproca en materia de organismos y métodos de normalización.

7.2. CEE — Comisión conjunta FAO/OMS del Codex Alimentarius

La Comunidad colabora en cuestiones de normalización de productos alimentarios y límites máximos de residuos de plaguicidas en éstos con la Comisión conjunta FAO/OMS del Codex Alimentarius.

(21) Para una casuística detallada de este tipo de medidas proteccionistas amparadas en finalidades aparentemente dignas de todo comercio (protección del consumidor, del medio ambiente, etc.), véase «Protectionism inside the European Community», by A. MATTERA; *Journal of World Trade Law*, 1984.

Este organismo fue creado en 1962 para poner en práctica el Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normalización Alimentaria Conjunto. Las finalidades de la Comisión (a tenor del artículo 1.º de sus estatutos) se concretan en proteger la salud de los consumidores, asegurar la lealtad en el mercado alimentario, promover la coordinación de todas las tareas de normalización alimentaria a cargo de organizaciones internacionales, gubernamentales o no, preparar proyectos de modelos alimentarios (*standards*) someterlos a la aprobación de los gobiernos y, una vez aceptados, publicarlos en un Codex Alimentarius bien como modelos (*standards*) regionales o mundiales, reformarlos cuando sea preciso a la luz de los avances acaecidos, etc.

Los principales obstáculos para la aceptación por parte de la Comunidad Económica Europea de los modelos normalizados y límites máximos de residuos de plaguicidas propuestos por la Comisión conjunta FAO/OMS del Codex Alimentarius suelen derivarse de una postura más rígida, unos modelos y límites aceptables más estrictos en aquella que los contemplados en el Codex. Los motivos hay que buscarlos en el hecho de que las normas del Codex Alimentarius están notablemente adaptadas a las condiciones mínimas exigidas por los países en desarrollo y que los países industrializados juzgan insuficientes.

La posición de la CEE viene recogida en una comunicación de la CEE (Comisión) a la Comisión del Codex Alimentarius sobre la aceptación de modelos (*standards*) del Codex (incluyendo límites máximos de residuos de plaguicidas), fechada en Bruselas el

24 de junio de 1981 (22). En la comunicación de referencia se especifica que la aceptación de los modelos del Codex precisaría de largos y complejos procedimientos de decisión dentro del ámbito comunitario que harían imposible la adopción rápida de cualquier posición. Sin embargo, visto que la legislación comunitaria se encuentra muy próxima a las normas Codex, que sirven de modelo, la aceptación formal de éstas no supondría sustanciales diferencias en el comercio intracomunitario.

Deben distinguirse aquellas materias cubiertas por la normativa comunitaria, en donde, o se ha comunicado ya la aceptación del modelo correspondiente del Codex, o se trabaja con miras a ello, de los campos donde nos encontramos con un vacío dispositivo y por tanto reglamentados por el derecho interno de los Estados miembros. Es aquí donde se hace generalmente imposible el comunicar posición alguna de la Comunidad como un todo.

En definitiva, las relaciones mantenidas entre la CEE y la Comisión Conjunta FAO/OMS del Codex Alimentarius son habituales, con asistencia de representantes de aquella a las reuniones de ésta y una línea abierta de contactos informativos aceptándose normalmente las normas del Codex sobre productos, si bien con determinados matices.

(22) Los datos vienen recogidos del Codex Alimentarius Summary of Acceptances, Part. I - Rev. 2 (Worldwide and Regional Codex Standards), Part II - Rev. 2 (Codex Maximum Limits for pesticide Residues), al día en 1 de febrero de 1983 y 19 de septiembre de 1983, respectivamente. (Última publicación en la fecha).

La Ley de Agricultura de Montaña: su puesta en funcionamiento

Gaspar DE ARANDA Y ANTON

En ocasiones no es la concordancia del legislador con la realidad social lo más difícil, sino el poner a caminar la Ley y darle aplicación en la comunidad. Es este segundo supuesto, característico de la Ley de Agricultura de Montaña, sobre todo si tenemos en cuenta la aplicación espacial de la misma, el carácter integrador de sus acciones y la investigación previa de carácter técnico a que hay que someter al territorio. Es ésta, la metodología operativa, una labor que desgranaremos a lo largo de esta breve reseña y que considero de interés para los estudiosos del tema agrario.

La Ley 25/1982 de Agricultura de Montaña de 30 de junio (BOE de 10 de julio de 1982) o LAM nace como demanda social de parte del territorio en cumplimiento del mandato constitucional en el art. 130.2.

España, país eminentemente montañoso (el tercero de Europa, después de Austria y Suiza), tiene un 25 % de su superficie (12 mill. de Has.) y más de tres millones de montañeses incluidos en las condiciones declarativas de la Ley en su art. 2. Son éstas condiciones delimitadoras de carácter topográfico (altitud y pendiente), así como la vocación de la tierra y sus habitantes, predominantemente agraria, con una excepcional limitación de las producciones.

Estos condicionamientos legales son la consecuencia de las características más relevantes de dichas áreas:

- Condicionamientos socio-económicos como baja renta per cápita, servicios y equipamientos deficientes, distribución inadecuada de la población, con un progresivo envejecimiento de la misma, atención educacional escasa, falta de cualificación profesional, etc.
- Recursos propios deficientemente utilizados.
- Aislamiento secular.

Todo ello corrobora la necesidad de una acción política y por ello el nacimiento de la LAM en base a las siguientes consideraciones:

- Las áreas de montaña son zonas deprimidas.
- Las áreas de montaña tienen un amplio potencial de producción y desarrollo.
- Las áreas de montaña cumplen una importante función social, tanto como reserva ecológica como para la defensa nacional.

Similares consideraciones ya han sido recogidas por distintas legislaciones europeas y así:

Italia recoge esta problemática en su Ley 1.102 sobre nuevas normas para el desarrollo de la montaña de 3 de diciembre de 1971 y más recientemente en la Ley 352 sobre aplicación de las directrices comunitarias para la agricultura de montaña y de determinadas zonas desfavorecidas de 10 de mayo de 1976.

En Francia, el Decreto de 3 de junio de 1977 sobre la agricultura de montaña y ciertas zonas desfavorecidas en aplicación de la Directriz 268/75 del Consejo de las Comunidades Europeas que determina los instrumentos generales de actuación política en base a una renovación rural y a los esquemas de desarrollo de sus macizos montañosos.

La CEE tiene al respecto la Directriz 268/75 sobre política común de agricultura de montaña de 28 de abril de 1975 para su aplicación en zonas desfavorecidas de montaña, amenazadas de despoblación (desertización) o aquellas en que la conservación del espacio natural lo haga necesario. Así como actuaciones sectoriales y espaciales concretas como el Reglamento 269/79 relativo a actuación común forestal en algunas zonas mediterráneas de la comunidad.

También el Consejo de Europa con acciones a nivel asambleario en ámbito a la ordenación del territorio (Carta Ecológica de las regiones de Montaña en Europa, 1976) y la Resolución 9.^a sobre zonas de montaña de 1975.

Podríamos encontrar una rica normativa al respecto haciendo un recorrido por los distintos países de nuestro entorno geopolítico a los cuales remito al lector interesado en la referencia legal que se adjunta.

En nuestro país, a partir de la promulgación de la Ley 25/1982 de Agricultura de Montaña, se otorga un especial régimen jurídico a las zonas declaradas como tales (ZAM), con carácter eminentemente subvencionador, además de integrador y coordinador de acciones, que obliga, a una labor previa de planificación física del medio rural y ordenación de aquél, teniendo encomendado el MAPA y las CCAA en los términos de sus competencias la labor de delimitación perimetral de dichas superficies. Por medio del R.D. 2.717/1983 de 5 de octubre (BOE de 26 de octubre de 1983) se da cumplimiento a la Ley (art. 24), constituyéndose la Comisión de Agricultura de Montaña, en

la que participan las Administraciones del Estado y las CCAA. Posteriormente, el R.D. 2.164/1984 de 31 de octubre (BOE de 6 de diciembre) regula la acción común para el desarrollo integral de las zonas de agricultura de montaña y de otras zonas equiparables, mediante la elaboración de Programas de Ordenación y Promoción (PROPOM), que tienen como base de partida los Programas de Desarrollo Regional (PDR) elaborados por las CCAA. Por último, la O. del MAPA de 6 de marzo de 1985 (BOE de 8 de junio de 1985) establece la primera delimitación perimetral de superficies susceptibles de ser declaradas ZAM, y que a partir de las cuales se inician los Estudios de Base que a continuación se describen:

- Territorio base de estudio: Comarcas o zonas predelimitadas referidas a términos municipales dentro de la CCAA.
- Competencia: CCAA.
- Organización del trabajo: Comisión Regional de Agricultura de Montaña y las subcomisiones necesarias (1).
- Composición de la Comisión: Administración del Estado (periférica).
Administración Autonómica.
Administración Local.
- Metodología: Objetivo: Cuantificación física de las zonas de montaña en el territorio de la CCAA.

A partir de ese conocimiento, medidas de actuación integral de acuerdo con la LAM y elaboración del PDR y PROPOM (en base a prioridades).

Aprobación del PROPOM por la Administración del Estado.

Puesta en funcionamiento.

Desarrollo 1.ª fase.

Análisis del medio físico y socioeconómico de la zona.

- La demografía.
- La situación socioeconómica.
- El potencial de recursos.
- El mercado y su accesibilidad.

2.ª fase.

Elección del modelo de actuación a partir de la acción planificadora sobre el territorio y creación del Comité de Coordinación.

3.ª fase.

Información pública del modelo de actuación.

4.ª fase.

Definición del Programa de Ordenación y Promoción de la zona, en la que se enumeran y cuantifican: Las medidas a tomar, las actuaciones a emprender, los objetivos a alcanzar de acuerdo con las posibilidades financieras, la movilización demográfica del

medio a medio y largo plazo con horizonte a cuatro años y, por último, la elaboración del programa de seguimiento del PROPOM.

Cada una de estas fases comprende una serie de estudios de detalle en sus aspectos más significativos con auxilio de los datos de campo de la herramienta estadística y del muestreo en los cuales no entramos al ser el contenido del artículo de carácter general.

Considero que no escapa al lector que la puesta en marcha y desarrollo de la LAM cuenta a través de los poderes públicos con unos recursos financieros escasos, lo que obliga a establecer un programa de prioridades o de mayor urgencia que la puesta en marcha de los PROPOM en aquellas zonas en que se delimitasen definitivamente como de Agricultura de Montaña (art. 25.e) en base a los siguientes bloques de prioridad:

- a) Aspectos demográficos y sociales.
- b) Aspectos económicos.
- c) Aspectos medio-ambientales.

Mediante un sistema de valoración que la Comisión de Agricultura de Montaña elevará como propuesta al Gobierno para la aprobación de PROPOM y la posterior declaración de ZAM. Estos criterios de valoración son variables desde cualquier punto de vista pero deben efectuarse en razón de la importancia, urgencia, viabilidad y rentabilidad del PROPOM.

Parece más adecuado en el aspecto prioritario de actuación surgir una valoración cualitativa en razón a: Prioridad alta, media o baja, teniendo en cuenta las relaciones de correspondencia de los distintos atributos valorados (considerados) que nos conducen a la formación de matrices de atributos y correspondencias. En razón a ello se pueden analizar los siguientes atributos del territorio:

- Elementos demográficos y sociales.
- Elementos económicos específicos, estructurales y estratégicos.
- Elementos medio-ambientales en cuanto a protección y restauración,

que darán el grado de prioridad del PROPOM mediante la obtención de un cómputo para comarca o zona incluida.

BIBLIOGRAFIA

- ARANDA, G.: *Aspectos forestales en las cabeceras de las zonas de Montaña*. Comunicación. Congreso de Agricultura de Montaña. Granada, 1985.
- GARCÍA ALVAREZ, A.: *Las áreas de montaña en el Derecho comparado*. Ceotma, 1981.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN: *Directrices*. Comisión de Agricultura de Montaña, 1985.
- TORRES, J. C.: *Ordenación territorial y desarrollo ecológico de áreas deprimidas de montaña*. Cima, 1977.

(1) En la CA. de Extremadura
Subcomisión de Divulgación y Acción Social.
Subcomisión de Financiación y Coordinación.
Subcomisión de Prioridades.

REFERENCIA LEGAL

España - C.E. 1978, art. 130.2

Ley 25/1982 de Agricultura de Montaña de 30 de junio.

R.D. 2.717/1983 de 5 de octubre por el que se constituye la Comisión de Agricultura de Montaña.

R.D. 2.164/1984 de 31 de octubre por el que se regula la acción común para el desarrollo integral de las zonas de Agricultura de Montaña y de otras zonas equiparables.

Orden del MAPA de 6 de marzo de 1985 por la que se establece la primera delimitación perimetral de las superficies susceptibles de ser declarada ZAM.

Extranjero

Austria: Ley de Agricultura, 1960 (Landwirtschaftsgesetz).

Italia: Ley 1.102 para el desarrollo de la montaña, 1971.

Ley 352 sobre aplicación de las directrices comunitaria para agricultura de montaña y determinadas zonas desfavorecidas, 1976.

Francia: Decreto sobre agricultura de montaña y ciertas zonas desfavorecidas, 1977.

CEE: Directriz 268/75 sobre política común en agricultura de montaña.

Consejo de Europa: Carta Ecológica de las Regiones de Montaña en Europa, 1976.

Suiza: Ley Federal sobre ayuda en materia de inversiones en las regiones de montaña, 1974.

Noruega: Ley de planeamiento en zonas costeras y aéreas de montaña, 1971.

Reino Unido: Ley de Agricultura de Montaña, 1956.

Suecia: Ley de Protección del medio ambiente, 1969.

EE.UU. Apalachian Forests Act, entre otras.

Canadá: Varias leyes sobre protección de los recursos naturales.

Disposiciones sobre unidades mínimas de cultivo en las Comunidades Autónomas

Francisco CORRAL DUEÑAS

El régimen general, para todo el territorio nacional, estaba constituido, como sabemos, por las normas de los artículos 43 a 48 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de enero de 1973, en los que se define dicha unidad y se señalaba un procedimiento para su fijación en las distintas comarcas, según sus características agronómicas.

Asumidas, como hemos visto, las competencias en materia de ordenación del territorio y agricultura, algunas Comunidades Autónomas ya han regulado la materia y otras se proponen hacerlo, en el modo que vamos a reseñar, siguiendo un orden puramente cronológico:

1. CATALUÑA

El Decreto 169/1983, de 12 de abril, dictado por la Generalidad, sobre unidades mínimas de cultivo, se remite en ciertos aspectos a la Ley catalana de 18 de noviembre de 1981 sobre medidas de protección a la legalidad urbanística.

Según su artículo 2.º, «la división o segregación de una finca rústica sólo será válida cuando no resulte ninguna parcela de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo fijada para el municipio en que esté situada la finca». La infracción no lleva consigo la nulidad del acto, sino que sólo genera un derecho de adquisición de los colindantes y da lugar a la presunción de que existe una parcelación de carácter urbanístico. Esta presunción, sin embargo, no impide la inscripción en el Registro de la Propiedad del acto realizado sin licencia, aunque será necesario hacer constar por nota marginal la falta de autorización, de acuerdo con la citada Ley de 1981.

En un anexo del Decreto se establece la extensión de las unidades mínimas de cultivo en cada uno de los términos municipales de Cataluña, que oscilan, en secano, de 3 a 4,5 hectáreas, y en regadío, de 1 a 1,5 hectáreas.

Por Decreto 82/1985, de 21 de marzo, se añade un párrafo al artículo 3.º, según el cual el Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca podrá autorizar divisiones o segregaciones cuando sean consecuencia del ejercicio del derecho de acceso a la propiedad por parte del arrendatario rústico que lleve más de seis años de cultivo efectivo.

2. MADRID

La Ley 4/1984, de 10 de febrero, sobre medidas de disciplina urbanística de la Comunidad de Madrid, pretende poner coto a parcelaciones y promociones fraudulentas y caóticas que se han encubierto bajo la figura de huertos familiares.

En su artículo 14 se establece que en suelo no urbanizable sólo podrán realizarse parcelaciones rústicas, las cuales deberán ser autorizadas por la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Madrid, previo informe favorable de la Consejería de Agricultura y Ganadería e informe del Ayuntamiento correspondiente. Las parcelaciones rústicas que no se ajusten a esta normativa serán nulas de pleno derecho. Sólo podrán autorizarse parcelaciones rústicas por debajo de la unidad mínima de cultivo según la legislación agraria cuando así lo permita instrumento de planeamiento referido al medio físico.

Por Decreto 16/1984, de 2 de febrero, la Consejería de Agricultura y Ganadería de Madrid fija, para el territorio de esta Comunidad, la extensión de la unidad mínima de cultivo en 3 hectáreas para el secano y en 75 áreas para el regadío.

3. ANDALUCIA

Aunque todavía no se ha dictado, que sepamos, ninguna norma concreta o reglamentaria sobre el particular, el artículo 6.º de la Ley de Reforma Agraria de esta región, de 3 de julio de 1984, atribuye al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía la competencia para fijar la extensión de la unidad mínima de cultivo en cada comarca, a propuesta del Consejero de Agricultura y Pesca, previo informe del Instituto Andaluz de Reforma Agraria.

4. CASTILLA - LEON

El Decreto 76/1984, de 16 de agosto, de esta Comunidad Autónoma, fija la unidad mínima de cultivo para sus términos municipales, que en secano va de 4 hectáreas en el grupo primero, 6 hectáreas en el segundo y 8 hectáreas en el tercero; y en regadío, de 1, 2 y 3 hectáreas, respectivamente, para cada uno

de los grupos en que se clasifican los municipios de la región.

Se hace mención expresa de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, por lo que debemos entender que se remite a los efectos que en ella se señalan, y se resalta la necesidad de establecer la extensión de la unidad mínima de cultivo para evitar la parcelación de fincas rústicas que degradaría la mejora conseguida con la concentración parcelaria.

5. GALICIA

La Ley 10/1985, de 14 de agosto, de Concentración Parcelaria para Galicia establece, en su artículo 3.º-2, que el acuerdo de la concentración obliga al titular de la propiedad a mantener indivisibles las parcelas de extensión inferior al doble de la indicada como mínima en el acuerdo. En cada zona, por resolución motivada, se señalará la extensión de la unidad mínima, que será la suficiente para que puedan ejecu-

tarse las labores mecanizadas con un rendimiento satisfactorio, utilizando los medios normales de producción.

El art. 51 sienta que, finalizada la concentración, la división o segregación de una finca rústica no será válida cuando dé lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo que se haya establecido. Lo que no queda claro es la efectividad de esta prohibición, pues, a seguido, el propio precepto se limita a decir que «no podrá ser objeto (la parcela inferior, se entiende) de ninguno de los auxilios o beneficios que se puedan conceder para la mejora de las explotaciones»; nada más.

Y el art. 52 insiste en que no será válida la división o segregación de las fincas de reemplazo de la concentración, salvo los casos de agregación a fincas colindantes o que la porción segregada se destine a fines industriales, vivienda u otros no agrarios. Para las parcelas afectadas por planeamientos urbanísticos, se estará a las normas de la legislación del suelo y urbanismo.