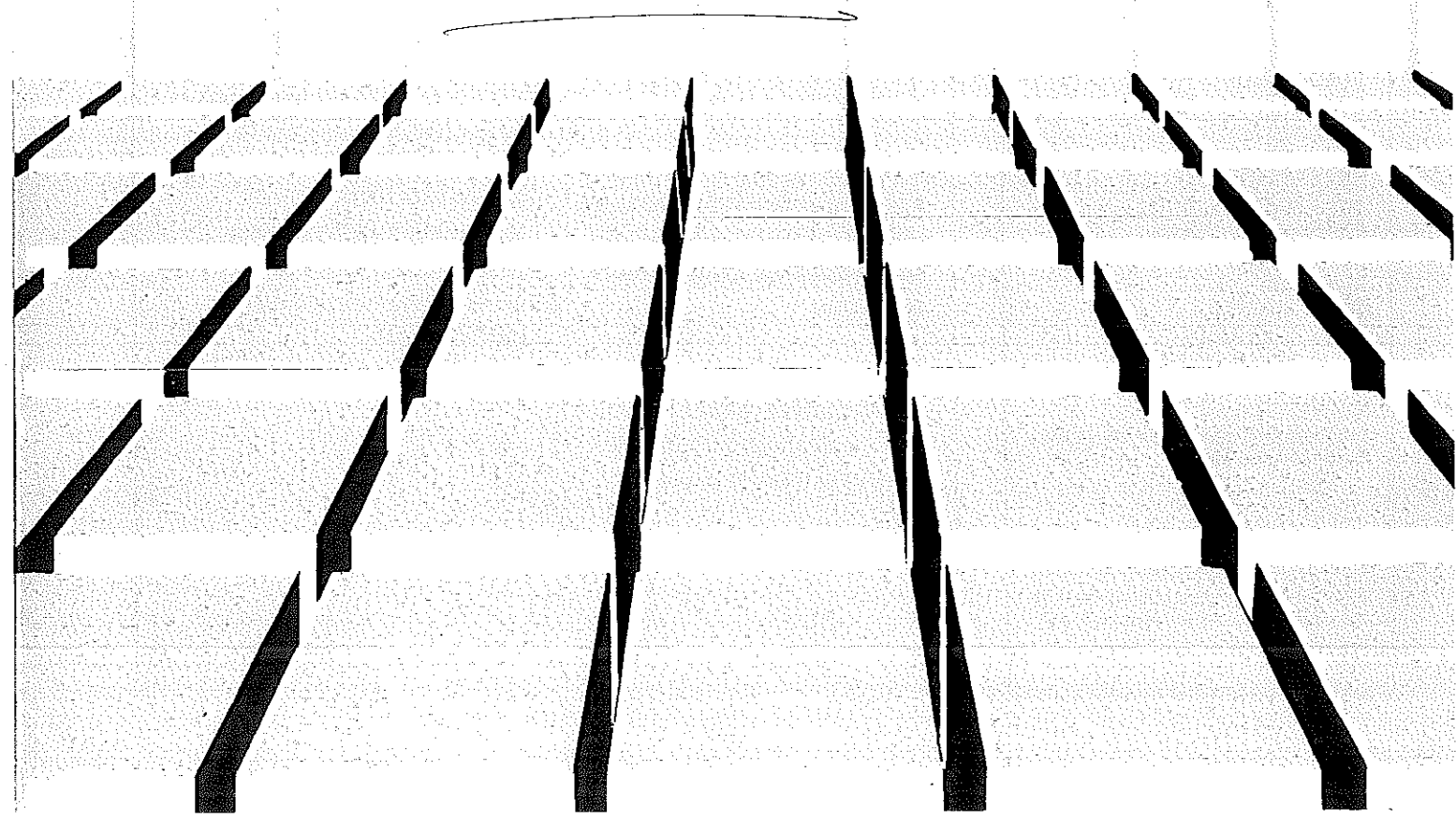
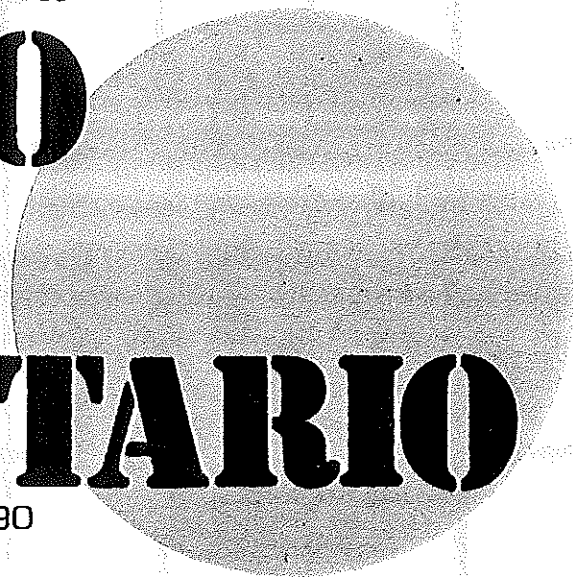


DERECHO AGRARIO Y ALIMENTARIO

Año VI

N.º 15 — Enero - Marzo, 1990



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 VI— N.º 15
Enero—Marzo 1990

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

CONSEJO DE REDACCION Presidente Don Alberto Ballarín Marcial. *Notario de Madrid* Vicepresidente D. Juan José Sanz Jarque. *Catedrático de Derecho agrario y Sociología de la Universidad Politécnica de Madrid* Consejeros: D. Antonio Agundez Fernández. *Magistrado del Tribunal Supremo* Don Carlos Barrios 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 Estelai. *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. Máuquer 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 Cuerno 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: D. José María de la Cuesta Sáez

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

Teléfono: 435 96 41
435 97 67
FAX: 578 04 15

Suscripción anual:
España 4.000 ptas. (Más 6% de IVA)
Extranjero 6.000 ptas.

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

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

SUMARIO

ESTUDIOS

DR. C. BARROS. Funciones y Disfunciones de la Legislación Alimentaria Española 1
JOSE LUIS MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ
Ayudas Agrícolas Estatales bajo una mayor exigencia de competencia en el Mercado Comun Europeo 9

ACTUALIDAD JURIDICA AGRARIA

AGUSTIN LUNA SERRANO. La nueva legislación forestal catalana 22
JUAN JOSE SANZ JARQUE. Las cajas rurales como institución peculiar y típica del crédito cooperativo agrario en España 26
JOSE LUIS PALMA FERNANDEZ
Responsabilidad internacional del estado por actos jurídicos de carácter agrícola realizados por las comunidades Autónomas 29
M. HEYERICK. La nueva legislación belga sobre arrendamientos rústicos 33
COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Comunicación relativa a la libre circulación de los productos alimenticios en la Comunidad. 42

LEGISLACION

(A cargo de J.M. de la Cuesta)
Real Decreto 466/1990 de 6 de Abril por que el que se regula la indemnización compensatoria en determinadas zonas desfavorecidas. A.13.

ESTUDIOS DE JURISPRUDENCIA

JUAN MARTINEZ DE MARIGORTA-ANDREU. Jurisprudencia sobre el impacto de la actividad agraria en el medio ambiente 45

JURISPRUDENCIA

MANUEL LOPEZ-MEDEL BASCONES. Jurisprudencia del Tribunal de justicia de las comunidades europeas. 1989. 51

JURISPRUDENCIA AGRARIA ESPAÑOLA

(A cargo de J. M. de la Cuesta)
Arrendamiento rústico. Denegación de prórroga para cultivo directo. Necesidad de indicar quién de entre los legítimos se hará cargo de la finca. (S. de 6 de Julio de 1989) 54

Arrendamiento rústico de aprovechamiento ganadero. Desahucio oir expiración del plazo, Inadecuación de procedimiento. Interpretación. Ambito de aplicación de la L.A.R. (S. de 10 de Enero de 1990) 55
Arrendamiento rústico. Acceso a la propiedad en los arrendamientos anteriores al Código civil. Derecho transitorio aplicable, Tácita reconducción. Ley 1/1987 de 12 de Febrero. (S. 23 Diciembre 1989) 56
Arrendamiento rústico. Acceso a la propiedad. Presunciones judiciales. Interpretación. Tutela judicial efectiva. Litisconsorcio pasivo necesario. (S. de 15 de Febrero de 1990) 58

BIBLIOGRAFIA

ALBERTO BALLARIN MARCIAL
Droit de l'exploitation agricole 60
Compendio di diritto agrario italiano e comunitario con contributi autonomi di Silvia Marservisi, Luigi Russi e Giolio Sgarbanti Padova, Cedam-Casa Editrice Dott, Antonio Milani, 1989 un volumen de 577 paginas. 61
JOSE MARIA DE LA CUESTA
Nicoletta FERRUCCI, L'individuazione dell'impresa zootecnica e del suo suo status giuridico, 1 vol. 224. págs. Milán. 1989 63

ESTUDIOS

FUNCIONES Y DISFUNCIONES DE LA LEGISLACION ALIMENTARIA ESPAÑOLA

Dr. C. BARROS

PREAMBULO Y DEDICATORIA

Ha de servir de base a nuestro trabajo de hoy el documento Legislación alimentaria "Disciplina, barreras y riesgos para el empresario", que en noviembre de 1984 elaboramos para la Federación de Empresarios de la Alimentación de las Islas Canarias (FEDALIME) y el titulado El código alimentario y su desarrollo, que se impartió en el curso del Doctorado sobre el artículo 51 de la Constitución Española: El Derecho del Consumo en el marco del Derecho Constitucional Económico, del Departamento de Derecho Político de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, en diciembre de 1985.

Con el transcurso de los 27 meses que van desde aquella última fecha hasta nuestros días ha sido preciso introducir algunas modificaciones en el texto que tienen su justificación por las disposiciones que han visto la luz durante ese período, la entrada de nuestro país en la Comunidad Económica Europea, los hechos públicos que han dado la razón a nuestras críticas pasadas sobre la existencia de una legislación alimentaria y sanitaria que deberá ser reconsiderada en su totalidad.

ANTECEDENTES

La legislación alimentaria en España, un poco racionalizada, databa de 1908 y, fundamentalmente, estaba constituida por el Real Decreto de 22 de diciembre de este mismo año (Gaceta de Madrid del 23) en el que se recogían Disposiciones para evitar el fraude en las sustancias alimenticias; el Real Decreto de 17 de septiembre de 1920 (Gaceta del 29 y rectificación del 8 de octubre) en el que se señalaban las instrucciones técnicas que habían de servir de base para la calificación de los alimentos y de los papeles, aparatos, utensilios y vasijas que se relacionaban con los alimentos; el Real Decreto de 3 de noviembre de 1923 (Gaceta de Madrid del 4 de noviembre) por el que se regulaban cuestiones de precios y abastos y la exigencia de responsabilidades por faltas o delitos de calidad, adulteración o venta de productos alimenticios, entre otros y una serie de Reales Ordenes complementarias o recordatorias de 27 de abril de 1926 (Gaceta de Madrid del 17), de 13 de febrero de 1928 (Gaceta de Madrid del 15) y del 21 de abril de 1934 (Gaceta de Madrid del 25).

Estas disposiciones básicas (los dos primeros Decretos no sufrieron modificaciones y actualizaciones hasta el 30 de junio de 1966 (Decreto 1.675/66, BOE de 18 de julio) y otra serie en los años 1967 (1 modificación), y 1974 (2 modificaciones), que fueron derogadas por el Decreto 3.632/74, de 20 de diciembre, por el que se desarrollaba el Decreto Ley 6/1974, de 27 de noviembre, en materia de Disciplina del Mercado (BIE de 22 de enero de 1975) complementado más tarde por el Real Decreto 2.530/76, de 8 de octubre sobre prescripción de las infracciones y caducidad del procedimiento en materia de disciplina del mercado.

No debemos dejarnos en el tintero el Decreto 2.177/73 de 12 de julio, a propuesta del Ministerio de Agricultura, por el que se reglamentaban las sanciones por fraudes de productos agrarios y en el que se establecía que el procedimiento a seguir en los expedientes a que dieran lugar las infracciones, se trataría por lo establecido en el Capítulo II del Título VI de la Ley de Procedimiento Administrativo, lo que provocaba confusiones con lo que establecían los Decretos antes citados de 1908 y 1974.

Hemos resumido aquí disposiciones básicas generales de tipo horizontal, orientadas fundamentalmente hacia la represión de fraudes, vigilancia de la disciplina del mercado y procedimientos de actuación y sanción en estos casos.

En paralelo con estas disposiciones, más o menos antiguas (derogadas en la actualidad) comienza ya, desde 1955, la inquietud por modernizar la legislación alimentaria en los aspectos técnicos, sanitarios y de registro de las industrias y/o productos, junto al inicio del establecimiento de determinadas características en productos muy concretos. Así el 21 de junio de 1955 (BOE del 26) se promulga una Orden de la Presidencia del Gobierno, por la que se dispone la constitución de la Comisión Interministerial encargada de estudiar y redactar proyectos de Reglamentaciones Técnico Sanitarias de todas las industrias encuadradas en el Sindicato Nacional de la Alimentación y Productos Coloniales.

En el período 1955 a 1963, esta Comisión consiguió publicar en el Boletín Oficial del Estado 17 Reglamentaciones Técnicas Sanitarias (de pastas para sopa y alimenticias de caramelos, de productos dietéticos y preparados alimenticios, de productos de pastelería y confitería, de chocolates y derivados del cacao, de helados, de café, de galletas, de whisky, de productos de churrería, de turrone y mazapanes, de condimentos y especias naturales, de achicoria y otros sucedáneos de café, de zumos de frutas, de bebidas refrescantes, de jarabe y horchatas de agentes aromáticos para la alimentación) y otras disposiciones complementarias.

Dependiendo de la Comisión Interministerial se creó la Subcomisión de Expertos para la redacción del Código Alimentario Español (Orden de 29 de marzo de 1969, BOE del 31) encargada de redactar el proyecto de estructura del mismo, que se aprueba por Orden de 14 de febrero de 1961 (BOE del 21).

Es con el Código Alimentario Español, cuando realmente se inicia un intento de ordenación legislativa, alimentaria, global, programada y meditada.

Después de intensos trabajos, de múltiples colaboraciones, de repetidos períodos de información pública, el texto de Código Alimentario Español se aprueba y se publica en el Boletín Oficial del Estado mediante el Decreto 2.484/67 de 21 de septiembre y siguientes.

El Código Alimentario Español fue y es, en realidad un intento de uniformidad de directrices generales, sin verdadero respaldo jurídico, y por lo tanto, y lo hemos repetido muchas veces, una "enciclopedia de principios básicos" cuyo sostén jurídico eran, con carácter general, las disposiciones citadas anteriormente.

La puesta en vigor del Código Alimentario Español

sufrió también retrasos por razones económicas, sociales y políticas y el Decreto 2.519/1974, de 9 de Agosto sobre entrada en vigor, aplicación y desarrollo del Código Alimentario Español, más que una puesta en vigor real fue el comienzo del verdadero programa de su desarrollo.

Aquella Comisión Interministerial para la Redacción de Reglamentaciones Técnico-Sanitarias se convirtió en la Comisión Interministerial para la Ordenación Alimentaria habiendo sufrido, en el transcurso de los últimos años, frecuentes modificaciones.

Toda disposición que hasta 1974 se ha estudiado, redactado y aprobado en el seno de la Comisión Interministerial para la Ordenación Alimentaria, ha recogido, con un lenguaje y una sistemática uniformes y armonizados, aspectos sanitarios, industriales, comerciales, técnicos y administrativos de los distintos sectores de la alimentación proporcionado una nueva y coherente imagen de nuestra legislación alimentaria.

Desde 1967 se consiguió que casi todas las disposiciones a promulgar en el ámbito alimentario pasarán a través de la Comisión Interministerial para la Ordenación Alimentaria; decimos casi todas porque, únicamente, siguieron siendo independientes la Ley 25/70 de 2 de diciembre, que aprueba el Estatuto de la Viña, del Vino y de los Alcoholes (BOE de 5 de diciembre) y todas las complementarias que han visto la luz como consecuencia de su desarrollo y que siempre tenían su origen en el Ministerio de Agricultura, ya que las que debían surgir del Ministerio de Industria se sometieron a las directrices coordinadoras de la Comisión.

Igualmente ocurría con las dedicadas a la regulación del comercio exterior, que surgían de los distintos Ministerios (Comercio, Comercio y Turismo, Economía y Comercio, etc) que han tenido esta competencia y que parecían sufrir una obsesión protectora de la salud y del bolsillo del consumidor extranjero pretextando el "cuidado y mantenimiento de la imagen de nuestros productos". Ello ha dado lugar a una hipertrofiada legislación alimentaria ordenadora del comercio exterior (exportación e importación) con clarísimas y múltiples discrepancias con la legislación aplicable de producción y al comercio interior.

Desde 1974, que es cuando se impuso realmente el desarrollo del Código Alimentario Español, del programa total, previsto en aquella fecha, se consiguió hasta 1981 poner en marcha, en legislación actualizada, un 60%.

No obstante, las ralentizaciones que ha ido sufriendo, en su marcha, la Comisión Interministerial para la Ordenación Alimentaria (CIOA) por razones de organizaciones (o mejor desorganización) de la Administración, los "celos desmedidos" de "independencia de competencias" de los distintos Departamentos ministeriales y la falta de criterio del Gobierno en la ordenación alimentaria, han conseguido plasmar en nuestra legislación alimentaria, de nuevo, una falta total de armonización y uniformidad terminológica, de conceptos, de criterios, de ordenaciones y de actuaciones.

No pretendo entrar en profundidad en cada uno de los sectores alimentarios con respecto a cómo se ha redactado la legislación alimentaria durante los últimos años en España (1981 a 1986) pero si quisiera generalizar que hasta 1974 estábamos, los aficionados a estos temas, relativamente satisfechos de la legislación alimentaria existente como desarrollo de casi el 60% del CAE.

El fantasma del síndrome tóxico, posado sobre los ciudadanos, afectó también a una Administración desconcertada e incluso a diputados y senadores, y dió origen a actuaciones improvisadas, poco meditadas; surgidas a impulsos del temor, de la presión social o política e, incluso también, la circunstancia fue aprovechada por determinados grupos interesados en obtener ventajas especiales.

La situación de desconcierto de la Administración ha permitido una legislación confusa, sin criterios uniformes, que se ha extendido no sólo al 40% del desarrollo del Código alimentario que faltaba por hacer, sino también ha consentido el deterioro, por vía legal de Reglamentaciones Técnico Sanitarias, Normas específicas e incluso de disposiciones de

disciplina del mercado, provocando una profunda e irreparable modificación de conceptos y criterios en detrimento del valor nutritivo y económico de los alimentos, que, se dice, pretendían regular, y del valor jurídico de los procedimientos de inspección, control y represión.

En el último período (1981 a 1986) se ha desatado una fiebre de actualización de regulaciones, ya existentes, que todavía no habían sido suficientemente aplicadas.

Si la "legislatorrea" ha sido un mal endémico de nuestra Administración, agudizada desde el síndrome tóxico, la pervivencia del incumplimiento de las disposiciones ha sido el antídoto terapéutico.

EL CODIGO ALIMENTARIO

Según el capítulo I de su propio texto, "el Código Alimentario es el cuerpo orgánico de normas básicas y sistematizadas relativas a los alimentos, condimentos, estimulantes y bebidas, sus primeras materias correspondientes y, por extensión a los productos materiales, utensilios y enseres de uso y consumo doméstico". A tales efectos tiene como finalidad:

a) Definir qué ha de entenderse por alimentos, condimentos, estimulantes, bebidas y demás productos y materias a que alcanza esta codificación.

b) Determinar las condiciones mínimas que han de reunir aquéllas.

c) Establecer las condiciones básicas de los distintos procedimientos de preparación, conservación, envasado, distribución, transporte, publicidad y consumo de los alimentos.

Las disposiciones de este Código son de estricta aplicación en todo el territorio nacional:

a) En cuanto a lo que en éste se consuma o pretenda consumir, cualquiera que sea el país o territorio de origen.

b) En cuanto a lo que en éste se obtenga, elabore o manipule cualquiera que sea el país o territorio donde haya de consumirse, si bien podrán tenerse en cuenta a efectos de exportación, las legislaciones de los países de destino, con las correspondientes indicaciones en los envases.

A su acatamiento y observancia están obligadas todas las personas físicas y jurídicas, cualquiera que sea su nacionalidad, en tanto en cuanto se hallen en territorio español, incluso en forma transitoria o accidental.

Según Antonio Carro Martínez, letrado del Consejo de Estado y Diputado, "el Código Alimentario Español es un texto jurídicamente débil, sin valor normativo, ni propia eficacia jurídica. Más bien es un conjunto de bases técnicas y sanitarias que en lo sucesivo han de ser tenidas en cuenta por la legislación alimentaria que pueda dictarse".

García Orcóyen, por su parte, señaló en su día, comentando la opinión de Antonio Carro que "nuestro Código carece de fuerza jurídica y en este pensamiento fue redactado, porque no pretendía más que establecer, para conocimiento general el criterio uniforme de todos los Organismos competentes de la Administración en las distintas facetas del ámbito alimentario y que fuera valorado desde el momento de su publicación para ir orientando la ordenación con los pilares técnicos y sanitarios recogidos en su texto".

Para mí el Código Alimentario Español es "una enciclopedia de principios básicos", lo que está de acuerdo con su propia definición y con las autorizadas afirmaciones de Carro y García Orcóyen. El Código es la cantera de directrices para las reglamentaciones, las normas tipificadoras, los baremos utilizados para la inspección y control, etc. Pero el desarrollo del Código necesitaba un sostén jurídico y fuerte y sólo se le puede conseguir con una Ley de Ordenación y Responsabilidad Alimentaria que, aunque con otro nombre, ya prevé como hemos dicho, el apartado IV de la Orden de la Presidencia del Gobierno de 14 de febrero del año 1961.

También han opinado sobre el Código Alimentario Español algunos expertos extranjeros y entre ellos el présti-

gioso jurista italiano doctor Giuseppe Rabaglietti afirmó, en un artículo de la revista italiana *Industria Alimentaria* que "en estos días estaba leyendo el proyecto de un Código Alimentario Español; he quedado estupefacto por su perfectísima sistematización, que permitirá eliminar la incertidumbre de las interpretaciones que existen, incluso en las leyes alimentarias de dicho país. Esto, aparte de las finalidades que el Código citado propone, entre las cuales existe la de mantener estrechas relaciones con las diversas legislaciones extranjeras, así como los códigos de carácter internacional."

Los deseos del Dr. Rabaglietti, no se han cumplido en el transcurso de los veinte últimos años.

Hoy el Código Alimentario Español, es casi una pieza de museo. Buena parte de su contenido está derogado, específicamente (capítulo V, parte de los capítulos X, XV y XXX, por ejemplo) o indirectamente, según los casos. Bien es verdad que la evolución de la ciencia y la técnica y la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea y a otras áreas económicas ha obligado a muchas de las modificaciones, pero también es verdad, que se han adoptado, en otros campos, posiciones que más parecen surgir de intereses, precisamente, no ordenadores.

EL DESARROLLO DEL CODIGO ALIMENTARIO: LA LEGISLACION ALIMENTARIA

Fundamentalmente el desarrollo del Código Alimentario se encuentra en la legislación alimentaria hoy en vigor en España.

El término legislación se refiere a las regulaciones reglamentarias o de obligado cumplimiento que han recibido su espaldarazo oficial mediante una disposición legislativa, a través de los Boletines Oficiales del estado, o de las Autonomías; todos sabemos que estas disposiciones pueden ser de carácter horizontal, cuyas especificaciones son aplicables a la totalidad del sector o a buena parte de él, o de carácter vertical (o específico), cuyas especificaciones van dirigidas a regular un sector muy limitado, pudiéndose referir a un grupo o familia de productos o a uno sólo de éstos, según los casos.

En las primeras encajan las que en nuestro ordenamiento legislativo denominamos Reglamentaciones Técnico Sanitarias y en las segundas las Normas específicas. En el momento de su publicación en el Boletín Oficial del Estado se les otorga generalmente, a las primeras, el rango de Real Decreto y a las segundas, el de Orden Ministerial.

Existen también disposiciones complementarias de las anteriores, con menos rango, para facilitar su agilización administrativa (Resoluciones), que recogen aspectos tan concretos como los valores microbiológicos de referencia y los valores de contaminación abiótica y toxicológica de referencia, como límites recomendados, y la relación de métodos de análisis, establecidos oficialmente para la comprobación de las especificaciones técnicas señaladas en la Reglamentación Técnico-Sanitaria o en las Normas específicas, así como para valorar los índices de contaminación microbiológica, abiótica y toxicológica, e incluso para conocer cuali o cuantitativamente el empleo de aditivos.

Si el término legislación lo hacemos sinónimo de obligado cumplimiento, el término Norma puede situarse además fuera de aquel ámbito y encontrarse en el de las recomendaciones cuanto este tipo de documentos han sido redactados por los organismos nacionales de Normalización (en nuestro caso, hasta hace 15 meses, el Instituto Español de Normalización-IRANOR), por organizaciones internacionales (ISO, CEN, Codex Mundi, CEE, OCDE, etc.) o por otras entidades específicas. En estos casos la Norma la definiríamos como la "Especificación técnica u otro documento accesible al público, establecido con la cooperación y con el consenso o la aprobación general de todas las partes interesadas, basado en los resultados conjuntos de la ciencia, la tecnología y la experiencia, que tiene por objeto el beneficio óptimo de la comunidad y que ha sido aprobado por un

organismo cualificado a nivel nacional e internacional".

Existe un concepto que surge con bastante frecuencia en la legislación y que precisa comentario, es el de "calidad".

Para mí, calidad de un producto es el "criterio establecido por la valoración comparativa del conjunto de atributos o características en base a la norma(s) y/o especificación(es) definitoria(s) teniendo en cuenta siempre su aptitud para la función y la necesidad o fin para los que se proyectó".

Yo tengo bien claro que cuando voy a hablar de calidad voy a comparar un colectivo de productos entre sí, productos que todos ellos cumplen la norma definitoria o norma de idoneidad.

En la calidad alimentaria juega un papel preponderante la apetecibilidad del consumidor, que no tiene por qué supeditar la norma de idoneidad.

Para nosotros idoneidad es el conjunto de especificaciones o características que hacen que un producto sea conforme o se ajuste a su norma definitoria o de identidad o composición, también llamada identificadora.

La legislación alimentaria hoy en vigor (puesta al día al 30 de octubre de 1986 en el BOE y al 31 de agosto en los boletines de las Autonomías) está constituida por unas 1.343 disposiciones ($\pm 3\%$) cuyos rangos van desde el de Ley al de Circular.

De este conjunto de disposiciones podríamos indicar que aproximadamente 999 (74,4%) han tenido su origen en Departamentos de la Administración Central o son leyes emanadas del Congreso y unas 344 (25,6%) han surgido de los Parlamentos Autonómicos o de los Gobiernos respectivos o de sus Departamentos.

De acuerdo con el Derecho y el Procedimiento Administrativo, un criterio uniforme en el funcionamiento de la Administración debería procurar interrelacionar el ámbito, contenido y características de las disposiciones con el rango a asignarles. Ello no ocurre con demasiada frecuencia, y así se da el caso de encontrar aspectos relacionados con características y condiciones de empleo de aditivos, por ejemplo, a nivel de Ley, de Real Decreto, de Orden o de Resolución.

FUNCIONES Y DISFUNCIONES DE LA LEGISLACION ALIMENTARIA

Si la función primordial de la Legislación Alimentaria es, establecer las bases reglamentarias para la ordenación del sector respectivo con vistas a la regulación económica, técnica, sanitaria, comercial y del consumo entre los tres protagonistas del mercado (el empresario, el consumidor y la Administración) es bien evidente que tal objetivo no está bien conseguido en España.

Hoy en la legislación alimentaria de desarrollo del CAE más que existir una disciplina aceptable para el empresario (considerando también como empresario al productor agrario y al comerciante) podemos afirmar, en muchos casos, que es un foco de confusión que crea barreras a su actividad y así mismo, desde la perspectiva del consumidor, tampoco se vislumbra, uniformemente, armonía en los intentos de proteger la salud del consumidor, ni de mantener la honradez en las transacciones comerciales.

Las disfunciones de la Legislación Alimentaria en España son manifiestas, desbordan cualquier intento de ordenación, aunque las disposiciones legislativas pueden "darnos el pego" por abordar los temas, por la apariencia de una ordenación y por el interés de las partes afectadas, la realidad es bien distinta en cuanto uno "escarba" un poco en el texto, en el cumplimiento, en la inspección, en los análisis, en la represión, en los criterios aplicados y en la ausencia de responsabilidad de la Administración.

Las disfunciones de la Legislación Alimentaria de nuestro país tienen su origen en que:

1. No existe un Derecho alimentario seriamente estructurado, a pesar de la existencia de un Código Alimentario

rio, del artículo 51 de la Constitución, de los textos de los 17 Estatutos de las Autonomías, de las disposiciones legislativas que afectan al sector alimentario, de los intentos de refundición, de las normas vigentes en materia de inspección vigilancia y sanción de infracciones, la modificación del Código Penal, etc.

2. No existe un claro criterio con respecto a la estructura y funcionamiento de la España de las Autonomías.

El vacío de coordinación existente entre los textos de la Constitución (art. 148 y 149), los de los 17 Estatutos de las mismas Autonomías (con falta constante de armonización terminológica, de conceptos y de criterios en su redacción), los de determinados decretos de transferencia de funciones y los de disposiciones específicas, que ya han visto la luz en los últimos años en diversas Autonomías o a nivel de Gobierno Central, con la necesidad de pronunciamientos correctores por parte del Tribunal Constitucional (que es posible que tenga que vivir, en este ámbito, en permanente litigio), pone de manifiesto la necesidad de reconsideraciones fundamentales en la armonización legislativa alimentaria.

3. No existen claros criterios en el Tribunal Constitucional a la hora de resolver los innumerables litigios planteados.

4. Se mantiene la batalla competencial, de perenne existencia, en la Administración Española.

La falta de desarrollo del Real Decreto 2.924/81, de 4 de diciembre, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración del Estado (BOE nº 298, de 14 de diciembre de 1981) ha dejado en el aire la clarificación de la responsabilidad y la competencia administrativa en los aspectos industriales, en el ámbito alimentario, entre los Ministerios de Industria y Energía y Agricultura, Pesca y Alimentación, aunque el Real Decreto 1969/1982 de 30 de julio (BOE nº 197, de 16 de agosto de 1982) y la orden que lo desarrolla (BOE nº 246, de 14 de octubre de 1982) pretendieron clarificar algo las cosas.

El empresario ha de optar, según su criterio, y dirigirse al Ministerio que él crea más adecuado y competente. Esta situación no sé si pudiera considerarse como anticonstitucional.

El BOE publica el 31 de octubre de 1984 una nueva Sentencia del Tribunal Constitucional, en relación con la posible vulnerabilidad por parte del Real Decreto (artículos 6, 13, 14, 18.1 a), b) y c) 18.2, 2.1 párrafo primero, 20.2 y 21.1 c) de las competencias de las Comunidades Autónomas de Cataluña y el País Vasco.

En primer lugar, afirma la sentencia, que esta competencia no se ve vulnerada; no obstante los artículos 18.1 d) y 18.1 e) no son aplicables en las Comunidades Autónomas de Cataluña y el País Vasco y excluye a esta Autonomía de la posible inspección, por parte del Estado, de la documentación mercantil o contable en el curso de actuaciones, en las materias objeto de la competencia. Está claro que esta sentencia no entra en el tema conflictivo de competencia registral al que antes hemos aludido, es decir, que aborda otras perspectivas que nosotros no habíamos contemplado en ese momento.

Estas disposiciones debemos estudiarlas comparativamente con el Real Decreto 1.808/81, de 20 de agosto, el Real Decreto 2.823/81 de 27 de noviembre, otras disposiciones relacionadas y la Sentencia dictada por la Sala V del Tribunal Supremo en el recurso contencioso administrativo interpuesto por J.R.C.G. y la Asociación de funcionarios del Cuerpo de Ingenieros Agrónomos del Estado (BOE, de 24 de enero de 1985).

5. La funcionalidad administrativa está descoordinada

A título de ejemplo nos referiremos solamente al Sistema Español de Registro Sanitario de Alimentos, actualizado por el Real Decreto 2.825/81 del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social de 27 de noviembre (BOE nº 288 de 2 de diciembre de 1981) que ha precisado de las Sentencias del Tribunal Constitucional número 32/1983 de 28 de abril y 42/1983 de 20 de mayo (BOE nº 117, de 17 de mayo y 144 de 17 de junio de 1983) y hasta la fecha es un foco

permanente de desconcierto empresarial por descoordinación administrativa y en algunos casos casi por negligencia.

Cientos de empresarios, con productos alimenticios y alimentarios de vigilancia sanitaria especial, que creían disponer de una autorización y registro legales, se han encontrado el 2 de octubre de 1984, (BOE nº 236 de octubre) con que estaban comercializando productos en la más absoluta ilegalidad.

En más de una ocasión hemos expuesto las razones de la creación del Registro sanitario, sus fines, objetivos y ventajas, la organización administrativa actual y los aspectos jurídicos más importantes que puede plantear en el ámbito nacional e internacional (ver C. Barros y L.M. González Vaqué. El Registro Alimentario, 1982).

La Administración Española está firme en el mantenimiento de esta exigencia administrativa, que desde el 1 de enero de 1986, debería considerarse como una medida de efecto equivalente a las prohibiciones que figuran en el artículo 30 del Tratado de Roma, en relación con la libre circulación de mercancías, ya que incluso la elevó a rango de Ley (apartado f, del artículo 5 y 6 del artículo 34 de la Ley 26/84 de 19 de junio, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, BOE nº 176, de 24 de junio.).

Esta perspectiva desde el área empresarial tiene un complemento importantísimo de confusión cara a la protección del consumidor.

"El apartado f) del artículo 5 de la Ley General para la defensa del Consumidor y Usuario da una importancia fundamental a la inclusión en el etiquetado del número de registro sanitario de la industria y del alimento, en su caso. La inclusión de este número en la rotulación o etiquetado, cierre o precintos, es una exigencia inútil desde la perspectiva sanitaria y no ofrece al consumidor ninguna garantía sanitaria, ni jurídica, ante el producto o su responsable. Hubiera sido necesario conocer, en profundidad, la filosofía de la creación del Registro Alimentario y su verdadera finalidad que, en expresión resumida, podríamos decir que "El Registro Alimentario, ubicado en el Ministerio de Sanidad y Consumo, pero de uso para todos los Servicios de la Administración, es una herramienta de trabajo y un fondo documental para la ordenación y regulación de las inspecciones, controles, análisis y valoración de las infracciones". Por tanto, la inclusión del apartado f) del artículo 5 está resultando un foco de complicaciones más que un pilar de ordenación.

6. Falta una armonización terminológica, una clarificación de conceptos y una uniformidad de criterios, en diferentes disposiciones que pretenden regular distintos sectores. Como ejemplos citaremos:

- Las disposiciones, complejas y necesitadas de múltiples interpretaciones, referidas a etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios.

- Muchos empresarios han pasado por problemas de denominación adecuada de los productos que comercializan, de litigio, por errónea interpretación, entre calificación administrativa del producto y denominación del mismo a efectos legales. Se han planteado numerosas dudas con respecto a los períodos óptimos de conservabilidad de los productos que van a supeditar las modalidades de incorporación a la etiqueta de las fechas límites de consumo de los mismos para información al consumidor. Las interpretaciones surgidas en diferentes órganos son también las consecuencias de la descoordinación.

- Tanto en la publicidad directa sobre el envase como en la indirecta (folletos, carteles, vallas, medios de comunicación social) puede caer el empresario en errores, equívocos, incorrecciones, confusionismos, deslealtades e incluso denigraciones para terceros; pero lo malo no es esto, puesto que, en su mayor parte, puede ser debido a defectos de información o de formación, lo malo es que en la propia Administración no hay criterios claros al respecto y así podemos ver con inusitada frecuencia, libertades o impedimentos a publicidades semejantes, dependiendo, del órgano interpretador o de su ubicación y ello sin tener en cuenta el tipo de medio de comunicación donde va a lanzarse la

publicidad. La situación se agrava más cuando es la propia Administración, en las campañas que programa o subvenciona, la que comete errores de bulto.

Es de destacar también la posibilidad de intentar el uso de idiomas españoles distintos del castellano, en la rotulación y etiquetado de los alimentos en el seno de España, con las complicaciones internas que ello puede suponer, aparte de precedentes, que ya existen, de exigencias de etiquetado que pueden diferir de unas Autonomías a otras e incluso con la propia disposición surgida del Gobierno Central.

7. Se han derogado disposiciones casi perfectas que regulaban la Disciplina del Mercado y se han sustituido por el Real Decreto 1.945/83 de 22 de junio, por el que se pretenden regular las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria.

El Real Decreto ha merecido juicios críticos, de eminentes abogados en este sentido:

1) "Se ha de establecer, una vez estudiado el Real Decreto 1.945/83, una conclusión pesimista sobre la eficacia de su aplicación, que en esencia se verá constreñida a la desafortunada dualidad de dos normas concurrentes en un sólo texto legal, con distintas aplicaciones normativas según las competencias diversas de cada Departamento afectado, en contra de la necesaria función integradora y otras que hubiera exigido un verdadero espíritu refundido. Es una Disposición falta de sistemática, llena de graves defectos de técnica jurídica y legal y con procedimientos de actuaciones equivocados."

2) "Podemos decir que nos encontramos ante una norma confusa, técnicamente muy imperfecta."

Esta disposición no sólo tiene errores técnicos y jurídicos en su interior sino que choca también con otras disposiciones emanadas de determinadas Autonomías.

Sirvan de ejemplo los siguientes comentarios:

a) En relación con la publicidad de las sanciones que podrá hacerse en los Boletines Oficiales y en los medios de comunicación cuando hayan adquirido firmeza en vía administrativa (artículo 11 del Real Decreto 1.945/83 y artículo 11 del Decreto 459 de la Generalidad), cuando la sanción sea firme (apartado 2 del artículo 23 de la Ley de 14 de julio de 1983 de la Generalidad) o por simple comprobación de la infracción por los servicios técnicos y la correspondiente resolución administrativa (Decretos 194/82 y 181/83 del Gobierno Vasco), tampoco nos encontramos con la uniformidad de criterios.

b) También encontramos disparidades en el procedimiento de realización de análisis entre el Real Decreto 1945 (artículo 16) y el Decreto 459 de la Generalidad (artículo 16) y la Ley de 14 de julio (artículos 29 y 32).

c) En la Autonomía del País Valenciano, aparece en el Decreto de 5 de junio de 1981 (BOCPV de 15 de junio de 1981) en relación con las infracciones sanitarias, el siguiente texto:

"Será condición imprescindible para interponer cualquier recurso el depósito previo del importe de la sanción", lo que no se mantiene en el Decreto de 5 de octubre de 1982 (DOGV de 19 de octubre) en relación con la disciplina del mercado y que parece chocar frontalmente con la jurisprudencia existente en sentido contrario.

d) La concurrencia de múltiples órganos correctores, como el Ministerio de Sanidad y Consumo, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Ministerio de Economía y Hacienda, las 17 Autonomías y múltiples administraciones locales, crea una enmarañada red de competencia en las que el empresario se verá enredado con detrimento de su seguridad y de su economía y ello sin contar con la diseminación de la competencia interdepartamentalmente.

Todo este panorama (surgido de un estudio muy superficial) nos puede dar una clara idea de lo necesario y urgente de una revisión, en profundidad, no sólo de los textos en vigor, sino de los criterios a aplicar y del ámbito de aplicación de los mismos y, en consecuencia, se llega a la conclusión de que ha de procederse a una planificación seria

de la ordenación de los sistemas de seguridad jurídica del consumido y del empresario con respecto a los bienes de consumo (supuestamente garantizada la seguridad sanitaria, industrial y comercial).

8. No existe uniformidad ni armonización en el procedimiento de la elaboración de las disposiciones.

Unas son meticulosas, otras incumplibles, otras contienen textos que no deben ser reglamentarios, otras, en conclusión, están mal hechas bien por estar mal traducidos los textos tomados de disposiciones extranjeras, o bien por errores sintácticos o gramaticales o incluso por estar teledirigidas por algún grupo que ha conseguido imponer sus intereses sobre los de la mayoría de los redactores.

9. Se deben adecuar los criterios españoles a los mantenidos en la CEE sin olvidar las nuevas tendencias de la política de armonización legislativa en materia alimentaria que caminan hacia la "desreglamentación".

10. Se deben montar los sistemas representativos adecuados para la intervención en todos los procedimientos de negociación técnica y comercial en las Instituciones de la CEE y en las de ataque y defensa jurídicos en el Tribunal de Luxemburgo.

LA LEGISLACION ALIMENTARIA ESPAÑOLA EN RELACION CON LOS ELEMENTOS FUNDAMENTALES DEL DERECHO ALIMENTARIO

Para terminar vamos a repasar, desde la perspectiva de los elementos fundamentales del Derecho Alimentario reconocidos por Bigwood y Gérard, la situación de la legislación española.

1) En relación con los elementos de motivación que son realmente los objetivos del Derecho Alimentario podemos decir que la protección de la salud de los consumidores y el mantenimiento de la honradez en las transacciones comerciales han sido, indiscutible e intencionadamente, los elementos esenciales o motivaciones primarias de nuestra legislación, incluso desde 1908. Las motivaciones secundarias (la regulación de la vida económica, la protección del trabajo y la información del consumidor) no podemos decir que se hayan mantenido en todos los casos.

Intereses económicos y proteccionismos, dirigidos a veces por intereses políticos o sociales, se vislumbran en el estudio de algunos textos de disposiciones básicas de sectores específicos, y han dificultado el predominio de estas motivaciones secundarias.

2) En cuanto a los elementos de cualificación, que se identifican con los conceptos básicos y la armonización terminológica, hemos de indicar que:

A pesar de la gran dosis de buena intención con que se redactó el Código Alimentario Español y cuyo contenido podría considerarse como una buena base para conseguir una armonización de conceptos y terminología, la realidad es que en el momento actual ha quedado desbordado y es necesaria una actualización urgente en este campo, máxime teniendo en cuenta nuestra incorporación a la CEE.

Establecer oficialmente que entendemos por "alimento", fisiológica y jurídicamente, por "producto alimentario", por "aditivo", por "ingrediente", por "componente", por "producto análogo", por "calidad", por "envase", por "hermeticidad" por "inocuidad", etc., etc., clarificaría enormemente la aplicabilidad de la legislación alimentaria.

Si esta armonización de conceptos y terminología la conectáramos internacionalmente, colaboraríamos activamente a clarificar muchos de los problemas que hoy se nos están planteando a este nivel (¿Qué es una "bebida alcohólica", desde el punto de vista fisiológico, jurídico y/o tributario? ¿Qué es un licor? ¿Qué es el vinagre? ¿Qué es el pan francés con respecto al pan holandés? ¿Qué es un producto natural? ¿Qué es un arroz de cultivo biológico? ¿Desde cuando empieza a contarse el tiempo que nos va a proporcionar el dato, a poner en la etiqueta de los alimentos envasados, y qué

calificamos como "fecha de duración mínima"? ...y así podríamos seguir haciéndonos preguntas, cuya respuesta precisaría mucha meditación y tiempo.

A través de la Asociación Española de Derecho Alimentario hemos intentado resolver muchos de estos problemas, pero las soluciones propuestas, lógicamente, no tienen carácter reglamentario.

En este inmenso mundo se encuentran los orígenes de numerosas disparidades legales y el adentrarse en esta armonización nos ha de llevar a la confección de un diccionario de conceptos alimentarios.

3) Los elementos estructurales constituyen, en cierto modo, la armadura jurídica del Derecho Alimentario y en su estudio comparativo habríamos de detener nuestra atención en estos puntos:

a) Presencia o ausencia de una o varias disposiciones básicas.

En relación con este punto podemos concluir que, en nuestra legislación alimentaria no existe una disposición marco o básica de la que emane todo el desarrollo posterior.

Ya hemos dicho que al Código Alimentario Español, no podemos atribuirle este carácter, y ello está avalado por el juicio, que en su día, hizo Antonio Carro Martínez, Letrado del Consejo de Estado, al afirmar que "el Código Alimentario Español es un texto jurídicamente débil, sin valor normativo ni propia eficacia jurídica".

Por lo tanto es necesario insistir en la necesidad de elaborar un proyecto de disposición marco, que nosotros en el seno de la AEDA hemos denominado como "Ley de ordenación y responsabilidad alimentaria", pero que muy bien podría tener cualquier otro nombre.

En el momento actual, y en este aspecto, habría que estudiar comparativamente el texto de la Ley General para la defensa del consumidor y del usuario, promulgada a nivel de Estado y otras semejantes promulgadas por los Gobiernos Vasco, Catalán, Gallego y Andalúz, junto a la Ley de higiene y control alimentario de la Generalidad de Cataluña y otras disposiciones que inciden en este ámbito, sin olvidar los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional ante la multiplicidad de recursos interpuestos.

b) Aplicación de los conceptos de horizontalidad, verticalidad o su complementación y de los sistemas de abuso (listas negativas), de prohibición (listas positivas) o mixtas.

Los responsables de la redacción de la legislación alimentaria en España (en este momento se encuentran no sólo a nivel del Estado sino también nivel de las Comunidades Autónomas) vienen aplicando los conceptos de horizontalidad y/o verticalidad en la redacción de las disposiciones y asimismo se han decidido por la aplicación del "sistema de prohibición" o "listas positivas" en el caso de los aditivos y coadyuvantes tecnológicos e incluso en determinados sectores (aromas, por ejemplo) aplican una combinación de éste con el "sistema de abuso" o de "listas negativas", conocido por el "sistema mixto".

c) Niveles de rango de las disposiciones, según su contenido o ámbito de acción.

Durante la primera fase de desarrollo del Código Alimentario Español (1967 a 1974) me consta que la CIOA mantenía el criterio de respetar y atribuir el rango de Decreto para las Reglamentaciones Técnico Sanitarias, el de Orden Ministerial para normas específicas y el de Resolución para las listas positivas de aditivos, niveles de contaminación y referencia a métodos de análisis normalizados.

Desde aquella fecha ha variado este criterio en la CIOA, y lo que es indudable además es que no todas las disposiciones de regulación alimentaria se elaboran o pasan por la Comisión Interministerial.

Creo que se debería proceder a un estudio reordenador de toda nuestra legislación alimentaria; a título de ejemplo no sé si será lógico que las definiciones, características y prácticas permitidas y/o prohibidas de los productos derivados de la vid estén regulados por una Ley. Os podría citar muchos más ejemplos, a otros niveles, pero no quiero extenderme.

4) Los elementos institucionales.

Estos elementos son los que condicionan la "elaboración" de las diferentes disposiciones y pueden manifestarse en el plano científico, en el social y económico y en el administrativo.

En el aspecto científico destacan la competencia y organización de los servicios científicos oficiales, la intervención de los organismos científico-consultivos y la carga de la investigación de la inocuidad.

En este punto alcanzamos todavía un nivel máximo de multicompetencias; no se si es problema de afán de "independencia de competencias" o el resultado de la "dependencia de incompetencias".

Sobre el sector alimentario inciden un buen número de Departamentos de la Administración cada uno de ellos en las facetas específicas que le competen no obstante como la delimitación de funciones y actividades no siempre es lo suficientemente nítida, pueden surgir interferencias, y de hecho surgen, dualidades de actuación, que provocan confusiones incómodas e irritativas entre los administrados.

Los Ministerios de Sanidad y Consumo, de Agricultura, Pesa y Alimentación, de Industria y Energía, de Economía y Hacienda, de Transportes, Turismo y Comunicaciones, de Educación y Ciencia, fundamentalmente y los de Asuntos Exteriores (relaciones con la CEE), el de Administración Territorial e incluso las 17 Autonomías constituyen los interlocutores válidos a la hora de redacción y de la ejecución de la legislación alimentaria. Esto se agrava al presentarse, no sólo incoordinación interministerial, que podría comprenderse, dentro de lo que cabe, sino también incoordinación intraministerial, y, por descontado, interautonómica y de éstas con el Gobierno Central, dando todo ello como resultado el sin número de errores y confusionismos que nos pone de manifiesto el estudio de diferentes disposiciones.

Los organismos científicos consultivos intervienen siempre a petición de la Administración y su labor es positiva.

La carga de la investigación de la inocuidad incumbe al sector empresarial productor ya que el sistema básico elegido, como ya hemos dicho, es el de "prohibición" o de "Listas positivas". Pero en este caso la autoridad pública (la única competente para apreciar la medida del uso de las sustancias puestas en venta) asume parte de la responsabilidad civil, en el caso de daño provocado por su empleo.

En el aspecto social y económico nos encontramos con la intervención legal de los grupos interesados (Asociaciones de productores, distribuidores, de consumidores, etc.) y la intervención de "grupos de presión" (medios de comunicación social, sindicatos, etc.).

La representación de los grupos interesados (Asociaciones de productores, distribuidores, consumidores, etc.) está legal y actualmente organizada. Pero en el caso de los consumidores, en razón a lo que antes hemos dicho, existen enormes dificultades de contar con interlocutores válidos que representen globalmente a este sector ya que hoy, en España, existen unas 100 Asociaciones de consumidores y recientemente 300 oficinas municipales y autonómicas de información al consumidor, más o menos vinculadas a departamentos con actividad ejecutiva.

En el aspecto administrativo, aparecen de nuevo las competencias y la organización y coordinación, o incoordinación, de los servicios oficiales, ya señalados, con respecto al aspecto científico.

En relación con este tema conviene destacar el del Registro Sanitario de Industrias y Productos Alimenticios y Alimentarios, establecido en el Ministerio de Sanidad y Consumo y que se ha convertido en un problema de actualidad en el ámbito del Derecho alimentario por la nueva configuración del Estado Español en Comunidades Autónomas, y por la calificación que desde el 1 de enero de 1986 puede hacer de él la CEE si es que pudiera llegar a considerarse su función, como una de las llamadas, por el Tribunal de Luxemburgo "medidas de efecto similar" a las prohibiciones del artículo 30 del Tratado de Roma.

También con respecto a los aspectos administrativos

hemos de valorar el procedimiento o los procedimientos de aceptación o de rechazo y los recursos ofrecidos contra las decisiones de prohibición o contra las de rechazo o retirada de la aceptación.

5) Entre los elementos de control y sanción que se inician con la aplicación de las disposiciones legislativas, hemos de distinguir las siguientes subdivisiones:

Control científico:

- La organización y competencia de los organismos científicos de control. Es, en realidad, lo que nosotros venimos a llamar "Respaldo analítico fiable" (laboratorios oficiales, laboratorios homologados o acreditado, entidades colaboradoras, etc.).

Aún hoy no podemos sentirnos satisfechos de la existencia de una buena red de apoyo analítico en el sector alimentario.

- Los sistemas de muestreo y calificación de muestras. Sólo en muy escasos casos existe un conato de intento de ordenación en este sentido.

Control administrativo

- Organización y competencia de los servicios administrativos de inspección y control. Este elemento pone en acción todo el aparato administrativo destinado a asegurar la policía del mercado y el control de fraudes (Servicios de inspección, represión de fraudes, sanitarios, etc.).

La descoordinación y la falta de planificación armonizada son diagnósticos permanentes a este nivel del control.

- Los procedimientos de inspección. Se refiere este epígrafe a los medios de acción previstos para que los servicios puedan ejercer su función.

A pesar del intento de refundición de actividades en el Real Decreto 1945/83, grandes lagunas impiden una acción coordinada.

Información al consumidor

(Como variante del control y de la inspección.)

- El contenido de las etiquetas. En principio contamos ya con fundamentos importantes en nuestra legislación, aunque fallan interpretaciones y criterios.

- El cumplimiento de especificaciones o el ajuste a Norma de idoneidad. Fácil de comprobar, si no falla lo que ya hemos repetido tantas veces, sobre la armonización de terminología y clarificación de conceptos y la uniformidad de criterios.

- El mantenimiento de "conceptos" en el tiempo, a pesar de la evolución de la ciencia y la tecnología; sirvan de ejemplo la evolución que han sufrido algunos conceptos como el de "cerveza" (ayer sólo de vino, hoy de otros orígenes).

- Publicidad. Son necesarios estudios para actualizar la regulación de la publicidad de los productos alimenticios que hasta la fecha se encuentra poco desarrollada.

Los elementos de sanción

Sanción represiva

En este aspecto hemos de distinguir entre la:

- Organización general de la represión. Un estudio del régimen de represiones en materia alimentaria debe comenzar por determinar las bases jurídicas de este represión, que aunque hoy pretenden encontrarse en el Código Penal, en la Ley General para la defensa del consumidor y usuario y las otras disposiciones a las que antes hemos hecho referencia, no existe claridad para actuaciones correctas y uniformes.

- La calificación de las infracciones. Como ya hemos dicho, a pesar de lo establecido en el Real Decreto 1.945/83 el confusiónismo actualmente es grande.

- Las intervenciones y decomisos. Nos vale la afirmación anterior.

- La intervención tiene por objeto desposeer a un posible contraventor, por vía de autoridad, de un objeto o de un producto que aparece constituir la prueba de una infracción legislativa que ha podido servir para cometer la infracción e incluso que ha sido el resultado de la infracción.

La confiscación del objeto o producto intervenido por la jurisdicción competente, constituye el decomiso.

- Las penas y medidas correctoras. El grado y la diversidad de las penas aplicables, influye muy directamente en la eficacia y el alcance de la legislación alimentaria. En este aspecto también encontramos en nuestra legislación fallos importantes de fondo y de forma.

- Los recursos judiciales o administrativos. Como es sabido por todos vosotros, generalmente se aplica el procedimiento penal de cada país, aunque pueden existir procedimientos y recursos particulares de Derecho Administrativo cuando han de pronunciarse las jurisdicciones de este tipo o de tipo judicial. (Recursos de apelación, de casación, contenciosos-administrativos y de oposición-condena por defecto).

Responsabilidad civil.

- El Régimen de resarcimiento del daño y perjuicio, constituye uno de los problemas más delicados -y hasta ahora uno de los más raramente evocados por la doctrina- que presenta la puesta en marcha de la legislación alimentaria.

La Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios y el proyecto de Real Decreto para su desarrollo abordan estos aspectos, ello sin olvidar la reciente publicación de la Directiva 85/374/CEE sobre la responsabilidad objetiva de los productos defectuosos. Todos ellos deben ser documentos de base para unos estudios inmediatos sobre el tema.

CONCLUSION

La legislación alimentaria española, necesita de interés político por quién corresponda, de planificadores serios y responsables y de organizadores y ejecutores, consciente de la trascendencia de su misión y evidentemente, de un mejor conocimiento y desarrollo en los distintos Departamentos de las Facultades de Derecho, y de los competentes en Ciencia y Tecnología de los Alimentos.

BIBLIOGRAFIA

1. Bigwood, E.J., y Gérard, A.: "Objetivos y principios fundamentales de un derecho comparado de la alimentación", 4 volúmenes, números especiales de la revista Alimentaria, 1970-1976.

2. Barros, C.: "El Código Alimentario Español y necesidad de una ordenación Alimentaria", revista Alimentaria, 1971.

3. Código Alimentario Español (Decreto de 21 de septiembre de 1967) y otras disposiciones complementarias, BOEs de 1967 a 1986.

4. Barros, C.: "Legislación Alimentaria. Clasificada por alimentos", 12 tomos, revista Alimentaria, 1976-1985.

5. Barros, C.: "Finalidad del Registro Sanitario de Industrias y Productos Alimenticios y Alimentarios", I Jornadas Nacionales de Derecho Alimentario, 1979.

6. Barros, C.: "La legislación alimentaria en España. Estudio crítico general basado en los principios fundamentales del derecho alimentario. Aspecto a considerar en su necesaria evolución y armonización". CEDEX, 1981.

7. Barros, C.: "El Registro Alimentario en el ámbito de la actual coyuntura jurídica e industrial", revista Alimentaria, 1980.

8. Barros, C.: "Armonización de conceptos alimentarios. Bases fundamentales para una Ordenación Alimentaria", Documento de trabajo, nº 1, 1982.

9. Barros, C.: "Desmitificación del Registro Sanitario", Diario El País (14 de mayo de 1982).

10. AEDA: "La libre circulación de productos alimenticios y alimentarios en la CEE y en la España autonómica. Bases fundamentales para una Ordenación Alimentaria",

Documento de trabajo nº 3, 1983.

11. Barros, C.: "La circulación de productos alimenticios en la España Autonómica. II. Simposio Andaluz de Alimento", Córdoba, 1983.

12. Vaqué, L. M^a, G., y Izar, G.: "¿Que es una medida de efecto equivalente?", revista Alimentaria, 1983.

13. Vázquez Cantero, J.M.: "Las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria. Primer análisis crítico", revista Alimentaria, 1983.

14. Barros, C.: "Legislación Alimentaria, Disciplina, barreras y riesgos para el empresario", revista IDE y FILON, 1984.

15. Barros, C.: "La Normalización, la Reglamentación y la Información en relación con la toxicología alimentaria", VI Jornadas Toxicológicas Españolas, Córdoba, noviembre de 1985.

16. Barros, C.: "Publicidad de los productos alimentarios. Control y reglamentación", 1985.

17. Barros, C.: "Legislación y normatización en leche y productos lácteos en España y la CEE", Ciclo de conferencias en el Instituto del Frío del CSIC, Madrid, octubre de 1985.

18. Barros, C.: "El Código Alimentario y su desarrollo. Curso de doctorado sobre el artículo 51 de la Constitución Española: El Derecho del Consumo en el marco del derecho constitucional económico", Departamento de Derecho Político, Facultad de derecho, Universidad Complutense de Madrid, diciembre de 1985.

ICYT Instituto de Información y Documentación en Ciencia y Tecnología - CSIC

Las disposiciones en vigor en el ámbito alimentario, ascienden a 2.152.

De ellas 1.312 han tenido su origen en el Gobierno Central y 840 en los Autonómicos. Desde 1986 a 1990 han experimentado un incremento del 23% las procedentes del Gobierno Central y un 59% las procedentes de los Autonómicos, lo que evidencia un manifiesto interés normativo por

parte de las Autonomías.

En el sector alimentario disponemos hoy de:

- 62 disposiciones con rango de Ley (24 del poder Legislativo Central y 38 de los Parlamentos Autonómicos)

- 6 Disposiciones con rango de Decreto Ley (4 y 2)

- 742 Disposiciones con rango de Decreto /448 Reales Decretos y 294 Decretos Autonómicos)

- 1048 Disposiciones con rango de Orden (593 Ordenes Ministeriales y 455 Autonómicas)

- 262 Disposiciones con rango (214 procedentes de los distintos departamentos ministeriales y 48 de departamentos autonómicos)

- 20 disposiciones con rango de circular (17 de Departamentos Ministeriales y 3 de autonómicos)

Con carácter general u horizontal aplicables a todos los sectores aparecen 542 disposiciones y en relación con los sectores específicos destacan, por nº de disposiciones:

1. El de la Carne y productos cárnicos con 319

2. El de Bebidas Alcohólicas 192

3. El de Hortalizas, verduras, frutas y derivados 190

4. El de Pescados, mariscos y derivados 184

5. El de Leche y derivados 144

6. Los de Grasas y aceites y Fertilizantes y plaguicidas, cada uno con 65

El resto de los sectores con cifras inferiores a 62, oscilando entre esta cifra (Alimentos para animales) y 4 (del sector de helados).

También nos encontramos hasta Mayo de 1990 con 16 Sentencias del Tribunal Constitucional, 1 del Supremo, de contenidos muy importantes en relación con la actual estructura geográfico-político de España.

En relación con Convenios, Acuerdos e Instrumentos de rectificación, destacamos 10 documentos de interés.

Observando el cuadro resumen y los datos obtenidos de él podemos concluir que es necesario que alguien, con nivel planificador y responsabilidad política convenientes, se ocupe en un futuro inmediato de la revisión y ordenación de todo este bagaje legislativo que choca frontalmente con la política y la tendencia armonizadora del principio de aceptación y reconocimiento mutuo de las Instituciones de la CEE.

AYUDAS AGRICOLAS ESTATALES BAJO UNA MAYOR EXIGENCIA DE COMPETENCIA EN EL MERCADO COMUN EUROPEO

José Luis Martínez López-Muñiz
Catedrático de Derecho Administrativo

UNIVERSIDAD DE VALLADOLID

SUMARIO: 1. INTRODUCCION: LA PAC, ENTRE EL MERCADO Y LA COMUNITARIZACION DE LAS INTERVENCIONES PUBLICAS. 2.- REGIMEN ESPECIAL DE LAS AYUDAS AGRICOLAS ESTATALES: ART. 42 DEL TRATADO Y REGLAMENTO 26/62.- 3.- REGIMEN DE LAS AYUDAS AGRICOLAS EN LOS REGLAMENTOS DE OCM Y DE ESTRUCTURAS: SENTIDO DE LA APLICABILIDAD DE LOS ARTICULOS 92 A 94 DEL TRATADO.- 4.- INSERCIÓN DE LAS AYUDAS AGRICOLAS EN LA POLÍTICA COMUNITARIA DE COMPETENCIA.- 5.- ENCUADRAMIENTO COMUNITARIO DE ALGUNAS MODALIDADES DE AYUDAS AGRARIAS NACIONALES.- 6.- EL REGIMEN ESPECIAL DE LAS AYUDAS TRANSITORIAS A LAS RENTAS AGRARIAS: Reglamento (CEE) 768/89 del Consejo.- 7.- ACTUACIÓN DE LA COMISIÓN: 1986-1989.- 8.- OBSERVACIONES FINALES AL FILO DE LAS MAS RECIENTES DECISIONES DE LA COMISIÓN.- 9.- A MODO DE CONCLUSIÓN.

Valladolid, 10 de abril de 1990

1.- INTRODUCCION: LA PAC, ENTRE EL MERCADO Y LA COMUNITARIZACION DE LAS INTERVENCIONES PUBLICAS.

1. El giro que ha sido necesario imprimir a la Política Agrícola Común, a partir de 1986 ya con toda evidencia, tiene, como es lógico, muy varias manifestaciones, y una de ellas puede identificarse en el nuevo vigor con que la Comisión, respaldada por el Parlamento Europeo, viene exigiendo en los últimos años la aplicación a la agricultura del régimen comunitario sobre ayudas estatales en el marco de la política de defensa de la competencia en el mercado común.

2. Como es bien sabido, "el mercado común abarcará la agricultura y el comercio de los productos agrícolas", según se afirma expresamente en el artículo 38 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea. Y entendiéndose "por productos agrícolas" tanto "los productos de la tierra, de la ganadería y de la pesca", "como los productos de primera transformación directamente relacionados con aquéllos" (art. 38.1).

A la agricultura se extiende, pues, ese primer objetivo de la Comunidad Europea que es "el establecimiento de un mercado común", según el artículo 2º del tratado.

3. Sin embargo, el mismo Tratado configura lo que él mismo denomina un política agrícola común, regulada en sus aspectos básicos -condiciones y posibilidades- en los artículos 39 a 46. El segundo objetivo de la Comunidad,

determinado en el citado artículo 2º, es decir "la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros", se convierte aquí, en el ámbito de la agricultura, en eso que se llama la política agrícola común. Si la aproximación progresiva de las políticas económicas de los Estados miembros en otros campos se sujeta directamente por el Tratado sólo a algunos principios muy generales materiales y formales, en materia agrícola el Tratado establece directamente una regulación más detallada, aun manteniéndose en niveles básicos, que puntualiza la necesidad de comunitarizar las intervenciones públicas en que pueda manifestarse la política agrícola, a través de la implantación de lo que se llama "una organización común de los mercados agrícolas" (artículo 40.1), que podrá adoptar las diversas modalidades que concreta el apartado 2 del mismo artículo 40 y que, en consecuencia, junto a la posibilidad de organizar el mercado a los mercados comunes agrícolas con arreglo a una integración puramente negativa -el libre mercado y nada más-, permite una integración positiva meramente coordinadora o armonizadora de las políticas nacionales o una integración positiva plena mediante la implantación de una "organización europea del mercado", con lo que supone de auténtica supresión de las políticas nacionales y exclusividad y exhaustividad de la política comunitaria: es decir la auténtica implantación de una política agrícola común de signo intervencionista. La "aproximación" puede, pues, llegar, bien claramente, a la fusión o unificación de las tradicionales políticas intervencionistas de los Estados miembros en una única política agrícola, también de este signo, que ahora ya sólo podría hacerse en común en el seno de la Comunidad, a través de las instituciones de ésta.

Queda, con todo, en las manos del Consejo la decisión de reducir la agricultura al mero y puro mercado común -no admitiendo poder alguno de intervención ni en los Estados ni en la Comunidad misma, como no sea para garantizar el juego de la competencia igual en ese mercado- o de aplicarla en las dosis oportunas el mercado y la intervención, y ésta última en forma de aproximación coordinadora de las intervenciones estatales, o en esa otra forma indicada de plena sustitución de las intervenciones nacionales por la única de la Comunidad.

Con todo, los objetivos impuestos por el artículo 39 a la política agrícola común impedirán en la práctica que el Consejo pueda limitarse a generalizar simplemente el mercado, acabando con las intervenciones públicas nacionales sin sustituirlas en forma alguna por otras comunitarias. En algunos productos podrá ser esa la forma de organizar el mercado, pero no en otros. El objetivo de "garantizar la seguridad de los abastecimientos" o el de "estabilizar los mercados" dificultarán en la realidad una decisión de aplicar a diversos productos el mero mercado, al menos por mucho tiempo. Y muchos se sentirán aún inclinados a pensar que análoga dificultad provendrá de los objetivos tendentes a "garantizar (...) un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura", o el de "asegurar

al consumidor suministros a precios razonables". Máxima teniendo en cuenta que, como también exige el artículo 39, en su apartado 2, es imperativo tener en cuenta la actual "estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas", o "la necesidad de efectuar gradualmente las oportunas adaptaciones".

Puede percibirse, sin embargo, en el propio artículo 39.1 una orientación favorable a obtener los deseables resultados sociales que quedan señalados, precisamente mediante la consecución de lo que se coloca como primer objetivo de la política agrícola común: el "incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular de la mano de obra". En el horizonte parece, pues, que debería tenderse a lograr una agricultura que pudiera funcionar en el mercado con las menos intervenciones y protecciones posibles, aunque bajo las reglas que fueran precisas para un mercado libre y ordenado.

2.- REGIMEN ESPECIAL DE LAS AYUDAS AGRICOLAS ESTATALES: ART. 42 DEL TRATADO Y REGLAMENTO 26/62.

1. Pues bien, la especificidad de la PAC justifica la regla del artículo 38.2 en cuya virtud "salvo disposición expresa en contrario de los artículos 39 a 46, ambos inclusive, las normas previstas para el establecimiento del mercado común serán aplicables a los productos agrícolas".

El resto del Tratado se aplica supletoriamente a la agricultura en cuanto no se oponga a lo dispuesto en el Título II de su Segunda Parte. Las normas sobre la agricultura son normas especiales, pero no constituyen un sistema cerrado e independiente que impidan la aplicación del resto del tratado -de las normas generales- al sector. Como especiales que son, sólo se oponen a que éstas se apliquen cuando les sean contrarias, pero no en los demás casos.

2. Una de las normas especiales sobre la agricultura tiene precisamente particular importancia para la cuestión de que queremos tratar en esta ocasión, puesto que determina peculiares condicionamientos para la aplicación a la agricultura (el capítulo I, del Título I de la Tercera parte, artículos 85 a 94). "Las disposiciones del capítulo relativo a las normas sobre la competencia -dice el artículo 42- serán aplicables a la producción y al comercio de los productos agrícolas sólo en la medida determinada por el Consejo, en el marco de las disposiciones y de acuerdo con el procedimiento previsto en los apartados 2 y 3 del artículo 43, teniendo en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 39". A lo que se añade "el Consejo podrá autorizar, en especial, la concesión de ayudas: a) para la protección de las explotaciones desfavorecidas por condiciones estructurales o naturales; b) en el marco de programas de desarrollo económico.

Esto quiere decir que, mientras el resto de las normas del Tratado que puedan ser objeto de aplicación directa, e incluso el Derecho derivado general que tenga esa misma aplicabilidad directa, serán ciertamente aplicables también a la agricultura en tanto el Consejo no disponga reglas contrarias al aprobar las organizaciones comunes de los mercados agrícolas, o mientras no se opongan a las previsiones específicas de los artículos 45 y 46 (o incluso el 44) del Tratado o a otras similares de los tratados de adhesión en las sucesivas ampliaciones, no ocurre lo mismo en cuanto a las normas sobre la competencia, entre las que se encuentran -artículos 92 y 94 del Tratado- las relativas a las ayudas estatales. Para que éstas puedan aplicarse a la agricultura es imprescindible que el Consejo determine cómo y con qué alcance, lo que equivale a poner en sus manos nada menos que la determinación del régimen de la competencia en los mercados agrícolas y en concreto el de esas importantes intervenciones públicas

que son evidentemente las ayudas. El artículo 42 simplemente formula además de modo expreso la posibilidad de que el Consejo puede autorizar ayudas de los Poderes públicos estatales en los dos supuestos que ya hemos visto. Lo podría hacer aunque no se dijera así, expresamente. Basta con la amplitud de la potestad que se le confiere para determinar la medida en que deberán aplicarse las normas generales sobre la competencia.

A falta, pues, de determinación por el Consejo, los artículos 92 y 94 del Tratado -como el 85 al 91- no son de aplicación a la agricultura, por auténtica excepción. El Tratado arranca, pues de un mayor respeto a las políticas nacionales en este sector que en los restantes, con la consiguiente reducción real del mercado común en este campo; aunque paradójicamente sea el sector sobre el que el Tratado autoriza expresamente una más intensa intervención comunitaria para lograr, como antes hemos expuesto, una máxima integración europea del sector según modalidades alternativas tanto negativas como positivas.

3. El Reglamento nº 26 del Consejo, de 4 de abril de 1962 (DO del 20.4.62) estableció unas reglas generales sobre la aplicación de las normas de la competencia a la producción y al comercio de los productos agrícolas, que tiene valor supletorio sobre cualesquiera otras normas del Consejo en materia agrícola. Y en punto al régimen de las ayudas estatales, dispuso en el artículo 4 que "las disposiciones del apartado 1 y de la primera frase del apartado 3 del artículo 93 del Tratado, serán aplicables a las ayudas concedidas en beneficio de la producción o del comercio de los productos enumerados en el Anexo II del Tratado".

Según esa norma general, por tanto, a la agricultura no es de aplicación el régimen sustantivo de las ayudas estatales, establecido en el artículo 92 del Tratado, pero sí una parte del régimen de control que se dispone en el artículo 93: concretamente la sumisión de los regímenes de ayudas existentes en los Estados a una examen permanente por parte de la Comisión, la cual propondrá a aquéllos las medidas que juzgue apropiadas para el desarrollo progresivo o el funcionamiento del mercado común (art. 93.1), y la sumisión de las ayudas nuevas a la obligación de ser comunicadas a la Comisión con la suficiente antelación para que ésta pueda presentar sus observaciones (art. 93.3 primera frase).

En el plano, pues, del control por la Comisión, ni se le reconoce a ésta el muy importante poder de decisión para prohibir ayudas (art. 93.2) (1), ni tampoco se aplica la regla de suspensión de las ayudas nuevas como efecto de la apertura por la Comisión del procedimiento que podría conducir a ese tipo de decisiones (art. 93.3, en las frases no aplicables).

3.- REGIMEN DE LAS AYUDAS AGRICOLAS EN LOS REGLAMENTOS DE OCM Y DE ESTRUCTURAS: SENTIDO DE LA APLICABILIDAD DE LOS ARTS. 92 A 94 DEL TRATADO.

1. Sin embargo, los sucesivos Reglamentos del Consejo que han sido estableciendo las organizaciones comunes de los diferentes mercados o regulando la política de estructuras, han declarado por lo general aplicables in totum los artículos 92 a 94 del Tratado, en lo que no se opusieran a las

(1) Almudena ARPON DE MENDIVIL Y DE ALDAMA, en "La aplicación de las normas de competencia comunitarias a la agricultura", en la página 21 del número 3-4 (enero-junio, 1986) de esta Revista, no parece ser consciente de que, por no ser de aplicación el apartado 2 del artículo 93, no cabe que la Comisión siga el procedimiento que se regula en este apartado en orden a adoptar, en su caso, una decisión prohibitiva o de supresión o modificación de la ayuda de que se trate. Vid. por el contrario, de acuerdo con nuestra posición, D. GADBIN, "Rapport général introductif" sobre "Distorsions de concurrence su fait des aides nationales", en Claude BLUMANN, Daniel LANGE et alii, *Les distorsions de concurrence en matière agricole dans la CEE*, Préface de Maurice BOURJOL, *Economica*, 1988, pág. 53. E igualmente M. BARTHELEMY, "La politique communautaire en matière d'aides d'Etat dans le secteur agricole", en la misma obra colectiva cit., pag. 81.)

propias normas de cada uno de esos Reglamentos. Con lo que estas normas del Tratado sobre ayudas estatales han venido a situarse, en los ámbitos a que esos Reglamentos se aplican, en la misma posición de supletoriedad general que es común al conjunto de las normas generales del Tratado: no ciertamente por disposición directa de éste sino por voluntad del Consejo, pero con resultado práctico similar.

Hay que tener en cuenta, no obstante, a la hora de valorar la trascendencia de esta aplicabilidad que, como es evidente y la Comisión viene recordando, "las organizaciones de mercado contienen prescripciones particulares o prohibiciones de ayudas nacionales" en sus campos específicos de aplicación, y que "los Estados miembros están obligados a abstenerse de toda medida que implique excepcionar o atender contra la reglamentación que establezca una organización de mercado". Por lo que "toda intervención de un Estado miembro en los mecanismos de mercado al margen de las específicamente previstas por la reglamentación comunitaria, y especialmente la concesión de ayudas suplementarias o diferentes, en una materia claramente regulada por la organización del mercado, corre a la vez el riesgo de alterar el funcionamiento de ésta y de falsear la competencia al favorecer a ciertas empresas o a ciertas producciones en detrimento de otras" (2).

Similares observaciones se hacen en relación con los Reglamentos comunitarios sobre mejora de la eficacia de las estructuras productivas o de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrícolas, así como respecto a otros tipos de actuaciones estructurales reguladas por Reglamentos del Consejo en conexión con las organizaciones comunes de los mercados (3).

2. Es, verdaderamente, cuestionable la significación que pueda tener esa expresa remisión de los citados Reglamentos del Consejo sobre política agrícola común a la aplicación supletoria de los artículos 92 a 94 del Tratado. La finalidad de estos preceptos es precisamente proveer a una garantía principal de la libre competencia en el mercado común frente a ingerencias proteccionistas de los Poderes públicos de los Estados miembros, al tiempo que a una flexibilización posible de ese objetivo principal, que tenga en cuenta legítimas intervenciones de los Estados miembros en esta forma de ayuda, pero con sometimiento al imperativo de su coordinación bajo el superior interés comunitario. Pero esta misma finalidad es la que hay que reconocer a las organizaciones comunes de los mercados agrarios y al conjunto del sistema comunitario reglamentado por el Consejo para hacer efectiva la llamada política agrícola común. Por eso dichos Reglamentos ya contemplan y regulan distintos tipos de ayudas comunitarias y nacionales o mixtas y otros posibles mecanismos de intervención. Podría por ello, con razón, pensarse que cabalmente es en estos campos reglamentados por el Consejo donde no tiene cabida la aplicación del régimen general de las ayudas estatales de los arts. 92 a 94 del Tratado, puesto que, pura y simplemente, las ayudas estatales no contempladas o reconocidas y reguladas en los correspondientes Reglamentos deberían entenderse directamente prohibidas. Esta prohibición podría ser exigida a los Estados por la comisión ante el Tribunal de Justicia conforme al artículo 169 del Tratado -o por los otros Estados miembros conforme al artículo 170-, e incluso cabría entender que tiene efecto directo y genera derechos subjetivos exigibles ante los Tribunales interiores de los Estados. Los artículos 92 a 94 serían entonces una referencia inútil o una alternativa innecesaria (4).

Sin embargo, aparte de que algunas de las excepciones al principio de incompatibilidad comunitaria de las ayudas estatales que se contienen en los apartados 2 y 3 del artículo 92, en cuanto fundadas en razones distintas de las específicamente sectoriales en que se fundamenta cada organización

común de mercado y el conjunto de las reglamentaciones de la PAC, pueden tener su juego también aquí, en cuanto supuestos no contrarios ni explícita ni implícitamente a los Reglamentos correspondientes de la PAC, está sobre todo el importante dato de que, de una parte, la aplicación íntegra del artículo 93.3 a las ayudas nuevas convierte a éstas directamente en ilegales, sin lugar a dudas, cuando se "introducen" sin previa notificación a la Comisión con antelación suficiente -al menos dos meses- o, abierto el expediente del art. 93.2 contra ellas, antes de que éste concluya, y, de otra, este procedimiento del 93.2 ofrece unas garantías a todos los interesados y a los Estados miembros en orden al análisis de la incompatibilidad o compatibilidad comunitaria de las ayudas, que no tiene parangón con ningún otro de los previstos y que precisamente puede justificar incluso el que toda decisión sobre incompatibilidad y consiguiente prohibición de ayudas quede reservada a este procedimiento, con exclusión también de cualquier actuación directa de las instancias judiciales internas a los Estados.

3. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo ha mostrado algunas aparentes oscilaciones en la interpretación del régimen de las ayudas estatales en los ámbitos de la agricultura cubiertos por los Reglamentos del Consejo.

En la sentencia de 23 de enero de 1975, causa 51-74, sobre la cuestión prejudicial planteada por el *College van Beroep voor her Bedrijfsleven* (Tribunal de apelación en materia económica de Holanda) en el asunto *Hulst/Produktschap voor Siergewassen*, el Tribunal entiende que "una gravamen interior sobre las ventas de un producto es incompatible con las prohibiciones de discriminación resultantes del Tratado CEE cuando grave las ventas para la exportación más pesadamente que las ventas al mercado nacional, o cuando el producto del gravamen se destine a favorecer a los productos nacionales". Y, a renglón seguido, añade que "esta respuesta, dada en el cuadro de un procedimiento del artículo 177 del Tratado -la cuestión prejudicial-, no tiene por qué prejuzgar el resultado del examen que pudiese hacer la Comisión con vistas a comprobar si las medidas nacionales de que se trata constituyen ayudas incompatibles con el artículo 92 del Tratado" (5). El hecho de tratarse de un gravamen o tributo y no sólo de una ayuda, legítima una aplicación directa de las normas que prohíben esas limitaciones a la libertad de circulación en un mercado abierto. Pero se admite la vía paralela del control de las ayudas que se establece en el art. 93 del Tratado. Ambas vías parecen estimarse independientes e igualmente utilizables. Aunque en el supuesto de hecho resultan discriminaciones entre productores y consumidores por razón de la nacionalidad que obviamente se muestran contrarias al gran principio comunitario del artículo 7º del Tratado.

La sentencia *Pigs and Bacon*, de 26 de junio de 1979, recaída en la causa 177/78, suscitada por otra cuestión prejudicial, planteada en esta ocasión por la *High Court of Ireland* en el asunto *Pigs and Bacon Commission/Mac Carren and Co.Ltd.*, llega a afirmar que un determinado Reglamento -el 2759/75, de 29 de octubre 1975, sobre la organización común de los mercados en el sector de la carne de cerdo- habida cuenta de las disposiciones del Tratado sobre libre circulación de mercancías, debe interpretarse en el sentido de que "es incompatible con la organización común de mercado (...) un sistema nacional que tenga por objeto permitir a un organismo central de comercialización, investido por la ley del poder de exigir un gravamen sobre el conjunto de la producción de una mercancía objeto de la organización común de mercado (...): a) el asegurar, gracias al ingreso procedente de la percepción del gravamen, la dispensación de subsidios a ciertos productos destinados a ser comercializados en el mercado común o exportados a

(2) Cfr. *Seizième rapport sur la politique de concurrence*, Bruxelles-Luxembourg, abril 1987, n.284, págs. 206-207.

(3) Cfr. *ibidem*, n.285, pág. 207.

(4) Vid. en este sentido G.GABIN, *op.cit.supra*, pág. 54.

(5) Cfr. *Recueil* 1975, pág. 99 (apartado 2, b) del fallo) y págs. 96-97 (FFJJ 36 y 37).

países terceros". (6)

Es decir, como el Tribunal afirma textualmente en el Fj 21 de esta sentencia: "el recurso a las disposiciones de los artículos 92 a 94 del Tratado no tiene por qué modificar las exigencias derivadas, para los Estados miembros, de su obligación de respetar las reglas relativas a la organización común del mercado. A su juicio, en esta ocasión, el régimen del mercado que se establece en un Reglamento del Consejo en materia agrícola "excluye cualquier intervención de los Estados miembros en el mercado distinta de las que estén expresamente previstas por el Reglamento mismo" y por ello "un Estado miembro no puede, ni directa ni indirectamente por medio de un organismo que habilite a tal efecto, dispensar subsidios, cualquiera que sea su forma, a productos destinados a ser comercializados en el mercado común". (FJ. 14).

Y ello porque "la aplicación (de los arts. 92 a 94) está subordinada a las disposiciones que rigen la organización común del mercado". O "en otros términos, el recurso por un Estado miembro a las disposiciones de los artículos 92 a 94 sobre las ayudas no puede tener prioridad sobre las disposiciones del Reglamento que contenga la organización de este sector del mercado" (Fj 11) (7)

Hay que resaltar que la posición del Abogado General Warner fue más matizada en las conclusiones presentadas en este mismo proceso. Warner afirmó claramente que toda "ayuda concedida por un Estado miembro sin violación del artículo 93.3 es legal hasta que la Comisión decida, en aplicación del artículo 93.2, que debe suprimirse o modificarse y hasta la expiración del plazo que la comisión imponga a tal efecto; que tal decisión no produce efecto sino para el futuro, y que, por consiguiente, las jurisdicciones nacionales no pueden examinar la compatibilidad de la ayuda con el mercado común antes de que dicha decisión no haya cobrado efecto" (8).

Aunque al mismo tiempo no dejaría de reconocer - porque esto sí que es perfectamente compatible- que "la circunstancia de que los artículos 92 a 94 se apliquen a una ayuda no impide en sí misma impugnar cada uno de los aspectos de la ayuda (incluido el método de su financiación) ante una jurisdicción nacional sobre la base de cualquier otra disposición de Derecho comunitario" que pueda ser de directa aplicación (9).

Y justamente por aquí debía haber fundamentado más claramente su sentencia el Tribunal, sin incurrir en las afirmaciones que ya hemos resaltado y que parecen presentar la vía del artículo 93.2 simplemente como una sola de las posibles para declarar la incompatibilidad de las ayudas estatales en cuanto tales, cuando se trata de sectores agrícolas sometidos a organización reglamentada comunitariamente.

Similar orientación y parecida discrepancia con la argumentación del Abogado General de la causa, esta vez el Sr. Mayras, encontramos en la sentencia de 24 de abril de 1980, recaída en un recurso para la declaración de incumplimiento del artículo 169, interpuesto por la Comisión contra Italia en el asunto "gastos de almacenamiento de azúcar", causa 72-79.

El Tribunal acepta como idóneo y admisible este recurso del artículo 169 contra una ayuda que consistía en reembolsar ciertos gastos de almacenamiento de azúcar en las campañas 1976-77 y 1977-78, y lo estima, declarando que la República de Italia ha incurrido en incumplimiento de las obligaciones que le corresponden en virtud del Tratado.

El Tribunal da la razón a la Comisión que entiende entonces que la organización del mercado por el correspondiente Reglamento comunitario representa una reglamentación exhaustiva de las ayudas que en cada caso se configuren y sus objetivos deben realizarse de la misma manera en todos los Estados miembros (FFJJ 15 y 16). Lo que equivale a una

prohibición de otras ayudas con el mismo objeto, que "puede ser apreciada en el marco propio de la organización del mercado" de que se trate (FJ 12), sin necesidad por tanto del procedimiento del art. 93.2. (10)

El Sr. Mayras, sin embargo, se sintió obligado a hacer un amplio repaso de los precedentes jurisprudenciales del Tribunal que, a su juicio, iban "en el sentido del carácter subsidiario del papel que le corresponde el artículo 169 en relación con el artículo 93 en materia de ayudas estatales" (11).

Prescindir del artículo 93 -recuerda el Abogado General- privaría a los Estados miembros de las garantías que este precepto en relación con el art. 92 les proporciona (12). "Cuando la Comisión se encuentra con una ayuda, debe recurrir al procedimiento del artículo 93 y, entre los argumentos que puede tener en cuenta para emplazar al Estado miembro para que renuncie a la ayuda en cuestión, figura la eventual incompatibilidad de la ayuda con el artículo 95" u otros preceptos del Tratado -cabría añadir (13).

"La aplicación de los artículos 92 y 93 -concluye- es mucho más eficaz que la interpretación por el Tribunal en cuestiones prejudiciales o que la declaración de incumplimiento que se efectúe sobre la base del artículo 169" (14)

La posición de los Abogados Generales es asumida finalmente por el Tribunal de la sentencia sobre las ayudas "Cresson", en otro recurso del artículo 169 que enfrentó en esta ocasión a la Comisión contra la República francesa, en la causa 290-83. La sentencia es la de 30 de enero de 1985. (15)

El Tribunal, en efecto, rechazará el recurso de la Comisión como inadmisibles por cuanto, aunque "la compatibilidad de un régimen de ayuda respecto a normas comunitarias distintas de las contenidas en el artículo 92 puede ser apreciada siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 169, es sin embargo indispensable que la Comisión siga el procedimiento del artículo 93.2 si desea comprobar la incompatibilidad de tal régimen, en tanto que ayuda, con el mercado común". Puesto que no otra es la finalidad reservada a este procedimiento específico, cuyas "garantías a todas las partes interesadas, adaptadas de manera específica a los particulares problemas que presentan las ayudas estatales para la competencia en el mercado común, van bastante más allá que las concedidas en el procedimiento precontencioso que se prevé por el artículo 169 del Tratado sin otra participación que la de la Comisión y la del Estado miembro afectado" (FJ 17) (16)

4. La aplicación, pues, de los artículos 92 y 93 del Tratado a las ayudas agrícolas en todos los campos de la agricultura que han ido quedando regulado por Reglamentos que se remiten supletoriamente a ellos, impide, de un lado, considerar automáticamente prohibidas todas las ayudas nacionales -estatales, regionales o locales- distintas de las expresamente autorizadas y reguladas por dichos Reglamentos, con lo que ello supone de flexibilidad del sistema y de imposibilidad de luchar contra tales ayudas sin pasar por la necesaria intervención administrativa de la Comisión que se regula precisamente en el citado artículo 93; y, de otro lado, obliga inexorablemente y sin excepción a los Estados a preanunciar conforme al 93.3, a la Comisión sus proyectos de nuevas ayudas o de modificación de las existencias -lo que también entra en el concepto de ayuda nueva-, de tal manera que el incumplimiento de esta obligación directamente exigible ante los Tribunales internos, determina la

(10) Cfr. Recueil 1980, págs. 1425 a 1427

(11) Cfr. Recueil 1980, págs. 1437 y ss.

(12) Cfr. ibidem, pág. 1439.

(13) Cfr. ibidem.

(14) Cfr. ibidem, pág. 1440.)

(15) Reproducida en Recueil 1985, págs. 439 y ss. Vid. el comentario de Daniel GADBIN, "A propos des aides 'Cresson': l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes du 30 janvier 1985", en Revue de droit rural, n° 143, abril 1986, págs. 143-150. Esta sentencia obliga a modificar el status quaestionis de que da cuenta A. ARPON DE MENDI-VIL en op.cit. supra, pág. 23, y D. GADBIN en "Rapport général...", cit.

(16) Cfr. Recueil 1985, págs. 449-450. supra, pág. 54

(6) Cfr. Recueil 1979, pág. 2193 (apartado 1.a) del fallo

(7) Cfr. los FFJJ citados en Recueil 1979, págs. 2187 y 2191.

(8) Cfr. Recueil 1979, págs. 2206-2207.

(9) Cfr. Recueil 1979, pág. 2208.

ilegalidad ab initio de la ayuda de que se trate y el consiguiente deber de devolverla mientras no se autorice por la Comisión.

Si la ilegalidad de las ayudas nuevas indebidamente introducidas determina importantísimas consecuencias -especialmente el derecho a su anulación ante los Tribunales internos y la obligación de reembolsarlas-, la necesaria intervención de la Comisión para la determinación de la compatibilidad o incompatibilidad comunitaria de las distintas ayudas agrarias, pone sobre ésta la grave responsabilidad de actuar con diligencia, tanto con respecto a las ayudas nuevas como con relación a las que ya se consideren como existentes legalmente. Desde el momento que sólo ella puede prohibirlas y exigir su supresión, la salvaguarda del mercado común en la forma que lo organice cada Reglamento o el conjunto de los que forman la PAC, dependerá en gran medida de lo que haga la Comisión en aplicación del artículo 93.

La progresiva clarificación de todo ésto, unido a las nuevas orientaciones de la PAC, que tratan de lograr una agricultura comunitaria menos protegida y más competitiva, con más espacio para el mercado y la competencia efectiva, explican el sensible incremento de las actuaciones de la Comisión en estos últimos años en orden a la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado.

4.- INSERCIÓN DE LAS AYUDAS AGRÍCOLAS EN LA POLÍTICA COMUNITARIA DE COMPETENCIA.

1. Si hasta hace pocos años, este tipo de actuaciones de la Comisión se perdían en el conjunto de las relativas a la PAC, de las que anualmente se da cuenta al Parlamento en el informe correspondiente a la agricultura, desde el año 1985 - Quinzième rapport sur la politique de concurrence, Bruselas-Luxemburgo, abril 1986- las actuaciones sobre las ayudas al sector de la agricultura aparecen en los detallados informes anuales de la Comisión al Parlamento sobre la política de competencia.

El Parlamento Europeo saludó favorablemente esta decisión, afirmando, en su Resolución sobre el 15º Informe sobre la política de competencia (diciembre 1986), que "suscrito la incorporación de las ayudas públicas en favor de la agricultura y de la pesca en el informe anual y estima que, sin perjuicio de los trazos propios de estos sectores, no faltan argumentos de peso para que no se consideren como zonas de actividad comunitaria completamente distintas" (17)

Un año después, en la Resolución sobre el Décimosexto Informe de la Comisión sobre la política de competencia, el Parlamento señalará, "por lo que se refiere a las ayudas al sector agrícola, que parece que los objetivos de la política de competencia están subordinados casi por completo a los objetivos de la PAC", y "considera que la Comisión, en aras de la integridad y de la coherencia, tiene que mejorar su capacidad para controlar las ayudas agrícolas desde el punto de vista de la competencia. Pide a la Comisión que establezca los medios necesarios para ello" (18) En la Resolución sobre el Décimoséptimo Informe, en diciembre de 1988, repetirá que "espera que la Comisión dé curso -mediante una exhaustiva y rápida propuesta orgánica- a la exigencia de comenzar a introducir en la práctica, también en el sector de los productos agrícolas, los principios y normas de la competencia en el ámbito comunitario" (19)

No obstante, la intervención de la Comisión en el control de las ayudas agrícolas estatales no se produce a través de la Dirección General IV, de la Competencia, sino a través de la VI, Agricultura. Y las Decisiones, en su caso,

adoptadas conforme al art. 93.2, son firmadas por el Comisario encargado de Agricultura -ahora Ray Mac Sharry- y no por el responsable de la Política de competencia -en la actualidad Sir Leon Britten. En la DG VI hay una Dirección B.I. que, entre otras cosas, se ocupa de "asuntos comunes a diversos productos y de las condiciones de competencia".

2. Como se indica en el Décimosexto Informe sobre la política de competencia, "teniendo en cuenta la orientación fundamental proporcionada por el mismo Tratado, la política llevada a cabo en materia de ayudas nacionales de agricultura no ha estado nunca dissociada de la PAC", siendo en este campo "los objetivos esenciales de la política de competencia" los que tienden a:

- preservar el buen funcionamiento de las OCM, impidiendo la dispensación de ayudas nacionales complementarias o diferentes de las previstas en esas OCM;

- sostener la política de estructuras sobre explotaciones agrícolas perseguida por la comunidad, autorizando ayudas que refuerzan esta actuación;

- intensificar la modernización de las estructuras de transformación y comercialización en conexión estrecha con las exigencias de la política de mercados y precios, favoreciendo en todo caso el desarrollo de este sector en las regiones deficitarias así como la disminución y racionalización de las capacidades de producción de productos excedentarios;

- no dificultar las políticas nacionales favorecedoras de actuaciones tendentes a la mejora de calidad de los productos, el progreso técnico y la preservación del medio ambiente, así como el salvamento de explotaciones en dificultades y coyunturales". (20)

3. Más recientes análisis de la Comisión le han permitido precisar las prioridades esenciales de la política agrícola que debe llevarse a cabo en el decenio que ha de llegar hasta 1995-96. "La actuación propiamente nacional de los Estados miembros debe ser concordante y no falsear las orientaciones adoptadas a nivel comunitario". Por ello para que las ayudas nacionales puedan beneficiarse de las excepciones previstas en las normas de competencia, "deben contribuir a la realización de esta nueva orientación de la política agrícola, que mira a:

- Reducir progresivamente la producción en los sectores excedentarios y moderar la carga que representan para el contribuyente;

- Promover la diversificación y mejora en calidad de la producción, en función de los mercados interiores y los de deseos de los usuarios;

- Sostener la actividad agrícola en las zonas en que se demuestra indispensable para la ordenación del territorio, la conservación de equilibrios sociales y la salvaguarda del medio ambiente y del paisaje;

- Promover una mayor sensibilidad de los agricultores respecto a los problemas del medio ambiente;

- Contribuir al desarrollo, en el territorio comunitario, de industrias de transformación de productos agrarios y hacer así partícipe al agricultor de los grandes cambios tecnológicos de nuestro tiempo."

A lo que se añade que la Comisión, en el marco de las normas sobre la competencia, debe seguir tomando además en consideración "la necesidad de los Estados de resolver problemas económicos resultantes de situaciones aún no asumidas por las reglamentaciones específicas que rigen la PAC" (21)

4. Todo ello parte, en cualquier caso, de la base de que "las normas de competencia formuladas en el ap.1 del artículo 92 del Tratado son, en principio, tan válidas para la agricultura como para los distintos sectores industriales", sin bien "se aplican en este sector a reserva de las específicas disposiciones del Derecho comunitario agrario derivado". Por ello,

(17) Cfr. en Seizième rapport sur la politique de concurrence, cit., pág. 268 (n.43 de la Resolución cit. del Parlamento).

(18) Cfr. el n.25 de la Resolución, en Décimoséptimo Informe sobre la política de competencia, Bruselas-Luxemburgo, 1988, pág. 267 (Anexo).

(19) Cfr. el n.44 de la Resolución, en Décimoctavo Informe sobre la política de competencia, Bruselas-Luxemburgo, 1989, pág. 252 (Anexo).

(20) Cfr. la edición en francés del Informe cit., n.286, págs. 207-208

(21) Vid. Décimosexto Informe sobre la política de competencia, cit. n

"el carácter peculiar del sector agrario y los objetivos de la PAC han de tenerse en cuenta, en concreto, a la hora de que determinadas ayudas se beneficien de las excepciones -al principio de incompatibilidad de apartado 1- previstas en el artículo 92 del Tratado" (apartado 2 y 3). "En la aplicación de dichas excepciones, la Comisión ha de procurar que la concesión de ayudas persiga el interés común, lo que normalmente se consigue, si dichas ayudas no falsean los mecanismos ni los objetivos de la PAC y si se asegura una evolución armoniosa de la agricultura de los Estados miembros en competencia" (22)

5.- ENCUADRAMIENTO COMUNITARIO DE ALGUNAS MODALIDADES DE AYUDAS AGRARIAS NACIONALES.

1. En la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado, como el Consejo no ha llegado a ejercer la potestad reglamentaria que le otorga el artículo 94 salvo en alguna materia especial, ni la del artículo 42 con concreción suficiente, la Comisión comenzó hace años a publicar lo que ha llamado "encuadramientos", "marcos" u "orientaciones" sobre distintos tipos de ayudas, que, sin tener un carácter propiamente normativo, obligatorio en sí mismo o vinculante, pretenden dar a conocer los criterios de apreciación que la Comisión aplicará al ejercer sus competencias de control ex artículo 39 del Tratado. El juego de principios generales del Derecho aceptados en el Derecho comunitario, como el de igualdad o el de confianza legítima, permiten reconocer a esos encuadramientos comunitarios un indudable efecto vinculante, en la medida en que, si la Comisión no los aplica o se aparta de ellos al conocer de casos concretos sin justificarlo suficientemente, podría estar violando los mencionados principios generales.

Dichos "encuadramientos" suelen publicarse en la serie C del Diario Oficial de la Comunidad.

2. La Comisión ha publicado en 1987, simultáneamente, dos "encuadramientos" relativos a ciertas ayudas nacionales en materia agrícola, a los que es necesario aludir, aunque no vayamos a hacerlos objeto de un análisis pormenorizado.

(22) (Vid Scizième rapport..., cit., n.289, pág. 212. Con más extensión en un avenir pour l'agriculture européenne (Livre vert), al que se remite expresamente ese número del informe citado.

3. Está, en primer lugar, el Encuadramiento de las ayudas a las inversiones en la fabricación y comercialización de determinados productos lácteos y productos sustitutivos (87/C 302/05) (DO C 302, del 12.11.87, pp.4 y ss.).

La Comisión ha querido confirmar con ello "la política restrictiva que ya había aplicado en el pasado, y que es coherente con la política de mercado en la Comunidad en dicho sector". Al mismo tiempo se intenta garantizar la aplicación de los mismos criterios que presiden también la ayuda comunitaria al sector conforme al Reglamento (CEE) 355/77 (23). (23) Cfr. Décimoséptimo Informe sobre la política de competencia, cit., nn.260 y 261, pág. 193.

El encuadramiento establece básicamente:

-Un principio de prohibición de ayudas estatales directas o indirectas a las inversiones.

-Para la fabricación a partir de leche de vaca y para la comercialización de mantequilla, "butteroil", leche en polvo, lactosa, caseína y caseinatos;

-Para la fabricación de otros productos lácteos distintos de los arriba mencionados, cuando las inversiones impliquen un aumento de la capacidad de utilización de la leche de vaca, una vez deducidas la capacidades abandonadas en la misma o en otras empresas; o

-Específicamente destinadas a la fabricación y a la comercialización de productos de imitación o sustitución de la leche y de los productos lácteos (es decir "que puedan confundirse con la leche y/o los productos lácteos y cuya composición difiera de la de éstos por contener materias grasas y/o materias proteicas de un origen distinto de la leche, con componentes de la leche o sin ellos)

b) Una expresa flexibilización del principio prohibitivo con la previsión de excepciones relativas a los siguientes tipos de ayudas:

-las que puedan encajar en el apartado 2 del artículo 92 del Tratado (donde cabe destacar las de carácter social concedidas a los consumidores individuales sin discriminación en cuanto al origen de los productos, y las destinadas a reparar perjuicios causados por desastres naturales o por acontecimientos de carácter excepcional);

-Las concedidas en el marco de medidas relativas a la protección del medio ambiente o destinadas a ahorrar energía;

-Las relativas a inversiones relacionadas con la recogida de leche y el control de la calidad sanitaria y organoléptica

	Mezzogiorno, España (1), Portugal, Grecia, Oeste de Irlanda Departamento de Pesca	España (2) Sur de Francia	Otras regiones de la CEE	
			Fabricación de la leche o de los productos lácteos	Comercialización de la leche o de los prod. lácteos
Proyectos que se enmarcan en programas aprobados en virtud del R(CEE) 355/77	75	65	50	40
Proyectos no incluidos en tales programas	50	50	35	25

(1) En zonas del segundo guión letra a) apartado 2 artículo 17 del R(CEE) 355/77, mod. por el art. 2 del R(CEE), de 14 de julio (DO L 194, de 17.7.1986, p.4) Galicia, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, provincias de Granada, Huesca y Tarragona y Canarias.

(2) Zonas del primer guión a la letra a) apartado 2 art. 17 R(CEE) 355/77, en su versión modificada: Asturias, Cantabria, País Vasco menos Vizcaya, Navarra, La Rioja, provincia de Zaragoza, Cataluña excepto provincia de Barcelona, Valencia, Murcia, Andalucía excepto Granada y Huelva, y Baleares.

tica de la leche;

-Las concedidas para racionalizar y reestructurar las industrias lácteas o para realizar innovaciones relativas a productos todavía desconocidas en la Comunidad, a condición de que se respeten las prohibiciones antes expuestas (24)

Es, pues, de observar que el principio de prohibición es severo y que lo que se consideran excepciones, no lo son sino en muy escasa medida. La posible aplicación del 92.2 o la posible admisión de ayudas para la protección medioambiental o el ahorro energético (ambas encajables en el 92.3, b), no se pueden considerar en paridad excepciones al mencionado principio, ya que su justificación responde a causas no sectoriales, no específicas del sector objeto del encuadramiento, sino de tipo general u horizontal. La cuarta excepción ya se ha visto que tampoco lo es verdaderamente, puesto que expresamente se afirma que ese tipo de ayudas no podrán contradecir la prohibición del apartado III.1. Sólo, pues, las ayudas a inversiones para mejorar la recogida de leche o su control de calidad podrán estimarse verdaderas excepciones, en la medida en que pudieran tener alguno de los efectos objeto de la prohibición inicial del apartado III.1 del encuadramiento.

Por otra parte, también se admiten expresamente en el encuadramiento (ap. III.2.e)), como no podía ser menos, las ayudas que se concedan "en el marco y dentro de los límites de un proyecto de inversión que haya sido objeto: -bien de una decisión de concesión de una ayuda comunitaria en virtud del artículo 14 del Reglamento (CEE) 355/77 -bien de una notificación de la Comisión según la cual el proyecto no haya podido beneficiarse de dicha ayuda debido a la insuficiencia de los medios disponibles, quedando entendido que, en tal caso, la decisión formal del Estado miembro sobre su participación financiera (ap.3 del art. 13 del R.355) irá acompañada de la reserva según la cual tal decisión estará supeditada a la condición suspensiva de que la Comisión adopte una decisión favorable en relación con una u otra de las actuaciones mencionadas en los dos guiones anteriores" (25)

El encuadramiento que figura en la página anterior ofrece, en el apartado III.3 un cuadro de los porcentajes del importe de la inversión que podrán cubrirse mediante una ayuda posible conforme a las reglas citadas.

Finalmente señalamos que la Comisión solicitó a los Estados miembros que le confirmasen antes del 1 de octubre de 1987 que habrían de respetar el encuadramiento a partir del 1 de enero de 1988, adaptando en lo necesario sus regímenes de ayuda, en cuyo defecto la Comisión se reservaba el derecho a iniciar el procedimiento del art. 93.2 del Tratado.

4. Cabe anotar que en relación con este encuadramiento, la Comisión abrió contra España un expediente del 93.2 del Tratado, según el anuncio hecho público en el Diario Oficial C 302, del 1 de diciembre de 1989, en relación con ayudas que "las autoridades de España han decidido conceder a las lecherías Lácteos de Galicia en Galicia y Mantecueras Arias en Asturias". En ambos casos se trata, al parecer, sin embargo, de ayudas acogidas al sistema de incentivos regionales regulado por la Ley 50/85, de 27 de diciembre, y tienen por objeto, en un caso, inversiones para la creación de un nuevo centro para fabricar y transformar quesos y leches pasteurizada en la zona industrializada en declive de El Ferrol (586.425.140 pts. de subvención), y en otro, inversiones en la zona de promoción económica de Asturias para ampliar y modernizar un centro de fabricación de quesos (subvención de 45.301.250 pts).

La Comisión ha abierto el expediente porque entiende que las autoridades españolas no han aportado prueba "de que las capacidades abandonadas -requisito del apartado III, 1.b) del encuadramiento- sean realmente transferidas en favor exclusivamente de las empresas" en cuestión.

Como es habitual, la Comisión recuerda a España que,

en virtud del 93.3 del Tratado, si las ayudas se conceden ilegalmente, esto es, sin esperar a la decisión del expediente abierto, son susceptibles "de una petición de reembolso y/o de un rechazo de abonar los adelantos del FEOGA o de imputar al presupuesto del FEOGA el gasto relativo a las medidas nacionales que afecten directamente a medidas comunitarias".

Como puede apreciarse, la actuación de la Comisión se muestra contundente. Y es de resaltar que no parece, en principio, excusa ni siquiera el que pudiera haber una justificación de carácter regional.

5. Tenemos, por otro lado, el Encuadramiento de las ayudas nacionales para publicidad de productos agrarios y de determinados productos no incluidos en el Anexo II del Tr. CEE, con exclusión de los productos pesqueros, asimismo publicado en el DO C 302, del 12.11.1987, en las pp.6 y ss. (ref. 87/C 302/06).

Este encuadramiento se refiere a las ayudas públicas a campañas u operaciones publicitarias a través de los medios de comunicación (como prensa, radio, televisión y anuncios) destinadas a incitar a los consumidores a la compra de productos -de los agrarios del anexo II del Tratado y de los otros que indica el encuadramiento-. Se excluyen campañas de promoción de otro tipo como las de divulgación de conocimientos científicos, organización de ferias y exposiciones, sondeos y estudios de mercado, etc.

Para que las ayudas en cuestión se puedan considerar compatibles con el mercado común sobre la base del 92.3.c) y no sean simples ayudas de funcionamiento, el encuadramiento exigirá que, en primer lugar, las ayudas no incurran en ninguno de los que llama criterios negativos que se determinan, y que, además, en segundo término, faciliten el desarrollo de determinadas actividades económicas o de ciertas regiones, promoviendo la salida al mercado de sus producciones específicas, conforme a los criterios positivos que asimismo se determinan.

Están prohibidas -criterios negativos- las ayudas para campañas publicitarias contrarias al artículo 30 del Tratado CEE (ap. 2.1 del encuadramiento) y las de apoyo a una publicidad orientada en función de empresas determinadas (ap.2.2).

Para que puedan ser permitidas -criterios positivos-, habrán de encajar en alguno de los supuestos que contempla el encuadramiento: publicidad de producciones agrarias excedentarias (ap.3.1), la de producciones no excedentarias que sean nuevas o sustitutivas de las excedentarias (siempre que sigan teniendo salidas comerciales dentro de la Comunidad: por ej. oleaginosas y proteaginosas, y excluyendo de la ayuda a los productos de imitación o de sustitución de los productos agrarios) (ap. 3.2), a la relativa a producciones de regiones determinadas aún no suficientemente conocidas o particularmente desfavorecidas (ap.3.3), la publicidad de productos procedentes ampliamente de PYMES (ap.3.4), y, en fin, bajo especiales condiciones que eviten las "tendencias chauvinistas", la publicidad de productos de alta calidad y de alimentación sana (ap.3.5).

El encuadramiento todavía incluye algunos criterios adicionales para "evitar que las condiciones de los intercambios no se vean alteradas en beneficio de los Estados miembros que despliegan sumas considerables para la publicidad de sus producciones características, en detrimento de aquellos Estados miembros que, por razones presupuestarias especialmente, deben limitar tales esfuerzos publicitarios a sus producciones típicas". Ninguna ayuda nacional debe sobrepasar el esfuerzo -el importe- que el propio sector económico dedique a una campaña publicitaria determinada (ap. 4.1) pudiéndose entender por la Comisión que, en atención al peso respectivo de los criterios positivos, el 50% máximo permitido para la ayuda pueda ser elevado, especialmente cuando se trate de productos de PYMES o de determinadas regiones (ap. 4.3).

El encuadramiento, en fin, ha establecido un modelo preceptivo para suplir la obligación de previa notificación a la Comisión de los proyectos de ayuda, conforme al art. 93.3 del

(24) Cfr. *Décimoséptimo Informe...*, cit., n.264, pág. 195.

(25) Cfr. el apartado III.1 del Encuadramiento.

Tratado, y a ha solicitado a los Estados miembros que confirmaran antes del 1 de diciembre de 1987 que respetarán, a partir del 1 de enero de 1988, el encuadramiento, adaptando, si fuera necesario, sus regímenes de ayuda existentes. El apartado 5.1.3 adiciona una obligación de rendir a la Comisión un primer informe antes del 1 de marzo de 1989 y luego cada dos años, sobre el conjunto de las campañas que hubieran recibido ayudas, conforme a los requisitos que se señalan expresamente.

6.- EL REGIMEN ESPECIAL DE LAS AYUDAS TRANSITORIAS A LAS RENTAS AGRARIAS: REGLAMENTO (CEE) 768/89 DEL CONSEJO.

1. Tras un largo proceso de elaboración que se remonta a más de dos años antes, el Consejo de la Comunidad Económica Europea ha aprobado el Reglamento 768/89, de 21 de marzo de 1989, que se publicará en el DOL L 84, del 29 de marzo.

El Reglamento arranca de la consideración de que, en el contexto de la reforma de PAC y especialmente de la adecuación de las OCM, aunque la política de estructuras agrarias se ha completado mediante determinadas medidas, encaminadas, entre otros fines, a facilitar a los agricultores su adaptación a las nuevas realidades de los mercados agrarios, tales medidas pueden resultar insuficientes por lo que respecta a determinadas categorías de explotaciones familiares. Y de que, de conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, de febrero de 1988, cabe contemplar la posibilidad de que los Estados miembros puedan conceder ayudas transitorias a las rentas agrarias para contribuir al esfuerzo de ajuste que han de realizar las explotaciones agrarias más debilitadas, y para contribuir al mismo tiempo a mantener un nivel de vida justo para la población agrícola, de acuerdo con el art. 39.1b) del Tratado, y a salvaguardar el equilibrio que se considera necesario para garantizar la vitalidad del mundo rural teniendo en cuenta las exigencias de la protección del paisaje y del medio ambiente.

Pero estas normas surgen también para someter a severa disciplina esas posibles ayudas, de modo que no "se comprometan los objetivos de la Comunidad, en particular en el ámbito del saneamiento de los mercados".

2. Es de destacar que, conforme al artículo 1.1, "los artículos 92, 93 y 94 del Tratado no se aplicarán a las ayudas concedidas de conformidad con el presente Reglamento".

Ahora bien, a diferencia de lo que podía pensarse a la vista de los proyectos iniciales que han desembocado finalmente en este Reglamento (26), en DO C 236, del 2.9.87, págs. 8 y ss.), esta inaplicabilidad se concreta sólo a las ayudas que efectivamente se concedan conforme al Reglamento, lo cual, en rigor, ni siquiera necesitaba ser dicho, teniendo en cuenta que lógicamente, al regularse como admisibles y compatibles con el mercado común ciertas ayudas y preverse además -artículo 2 a 7- un sistema de control sustitutivo del artículo 93.3 del Tratado, aquellos artículos no tienen ya objeto al que aplicarse.

Pero sí que se declara expresamente aplicable el artículo 92, con excepción de su apartado 3, y el artículo 93 del Tratado, a las ayudas a la renta prohibidas por el Reglamento: ayudas con condiciones o modalidades de concesión distintas a las establecidas en el Reglamento y, en particular, aquellas cuyo importe se determine en función de los precios, la cantidad de productos o los factores de producción (art. 11).

Es decir, al fin y a la postre los artículos 92 y 93 se aplican en este ámbito igual que en los demás de la agricul

tura objeto de reglamentaciones comunitarias, con la única salvedad de que se deja claramente determinado desde el principio que, al no poderse aplicar el apartado 3 del artículo 92, no cabe encontrar para las ayudas a la renta ningún tipo de justificación sectorial, regional o general (horizontal) de las encajables en dicho apartado, si no se amoldan dichas ayudas a las condiciones fijadas por el Reglamento. Pero el artículo 93 sigue siendo el instrumento adecuado para luchar contra las ayudas prohibidas, y el artículo 92.2 brinda aún alguna posibilidad de encontrar algún motivo de compatibilidad comunitaria de ayudas configuradas como ayudas a la renta sin sujetarse a las condiciones del Reglamento.

3. El sistema de autorización de las ayudas a la renta objeto del Reglamento descansa principalmente sobre la necesaria aprobación por la Comisión de los PARA o Programas de ayudas a la renta agraria, que deben elaborar cada uno de los Estados miembros que quieran acogerse al sistema, y cuya implantación o modificación deben someterse, conforme al artículo 7, a la Comisión. Esta debe decidir sobre su aprobación en el plazo de tres meses, previa consulta al Comité de representantes de los Estados miembros que regula el artículo 13 -conforme a la tan polémica "comitología". El Comité se pronuncia por mayoría de 54 votos, teniendo en cuenta que los votos se ponderan en la forma prevista por el artículo 148.2 del Tratado (10, los cuatro grandes, 8, España, 5, los intermedios, 3, Dinamarca e Irlanda, y 2, Luxemburgo). Y si el dictamen del Comité disiente de la Comisión, ha de intervenir el Consejo por mayoría cualificada, quien podrá adoptar una decisión diferente a la propuesta por la Comisión en el plazo sólo de un mes.

4. Aunque no entraremos en todos los pormenores de este Reglamento, destaquemos tan sólo que los beneficiarios de las ayudas de que se trata serán tan sólo los titulares de explotaciones agrarias y los miembros de sus familias que trabajasen en ellas cuya renta familiar global no alcance, por unidad de trabajo, el umbral que cada Estado determine y que nunca podrá sobrepasar el 70% del PIB nacional o el 90% del regional por activo (art. 4.1).

El artículo 5 determina el nivel que podrán alcanzar como máximo las ayudas, y el artículo 6 las modalidades que deberán revestir. De entre las exigencias sobre éstas es de destacar el necesario carácter decreciente y la temporalidad (máximo de cinco años a partir del primer pago), y la prohibición de conceder este tipo de ayudas a unidades familiares cuyos ingresos procedentes de la actividad agraria constituyan una parte no significativa de su renta. En ningún caso la ayuda excederá los 2.500 ecus anuales (325 mil pesetas) por unidad de trabajo de la explotación considerada.

5. Frente al proyecto inicial de la Comisión de dos Reglamentos separados: uno para establecer un régimen de ayudas comunitarias a la renta agraria, y otro para regular las ayudas nacionales con el mismo objeto, el Reglamento que comentamos ha refundido las dos líneas posibles de ayuda, dedicando el Título II (artículos 8 a 10) a la regulación de los supuestos en que la Comunidad podrá acordar una contribución financiera a las ayudas a la renta propuestas por los Estados, en los porcentajes que contempla el artículo 9. Se pretende así una máxima integración de las acciones de los Estados y de la Comunidad, si bien la participación financiera comunitaria se sujeta evidentemente a exigencias más selectivas.

6. El Reglamento ha entrado en vigor el 1 de abril de 1989 y surtirá efectos hasta el 31 de marzo de 1993 en cuanto a la aprobación de los PARA, y hasta el 31 de marzo de 1998 en cuanto a los pagos de ayudas amparadas en PARAS aprobado antes de aquella fecha.

7.- ACTUACION DE LA COMISION: 1986-1989

1. Con ayuda de las informaciones que suministra al menos anualmente la Comisión en los Informes al Parlamento sobre la política de competencia, podemos hacer el si-

(26) Vid. D. GAGBIN, "Rapport général..." cit., pág.55, y la Propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo por el que se establece un régimen marco para las ayudas nacionales a la renta agrícola presentada por la Comisión al Consejo el 15 de abril de 1987 (COM (87) 166 final)

guiente balance sucinto de la actuación de la Comisión frente a las ayudas agrarias en los últimos cuatro años, desde que con mayor decisión viene aplicando los artículos 92 y 93 del

Tratado a este tipo de ayudas sectoriales. Podemos hacer el siguiente cuadro.

AÑO	Estado miembro	Casos comunicados a la Comisión en los que ésta no ha encontrado objeciones	Casos de apertura del procedimiento 93.2 TrCEE	Casos de sobreseimiento de este procedimiento	Decisiones finales ordenando su presión o modificación
1986	Alemania	38	1	1	-
	Bélgica	1	1	-	-
	Dinamarca	10	-	1	-
	Francia	19	3	2	-
	Grecia	3	-	-	-
	España	1	-	-	-
	Irlanda	3	1	-	-
	Italia	8	7	7	1
	Luxemburgo	1	1	-	-
	Holanda	2	1	-	-
	Portugal	1	-	-	-
	Reino Unidos	10	-	-	-
1987	Alemania	38	5	1	-
	Bélgica	2	1	1	-
	Dinamarca	9	1	-	-
	Francia	7	1	3	1
	Grecia	4	-	1	-
	España	2	-	-	-
	Irlanda	1	-	1	-
	Italia	18	11	11	2
	Luxemburgo	1	-	1	-
	Holanda	4	1	-	-
	Portugal	2	-	-	-
	Reino Unido	10	-	-	-

AÑO	Estado miembro	Casos comunicados a la Comisión en los que ésta no ha encontrado objeciones	Casos de apertura del procedimiento 93.2 TrCEE	Casos de sobreseimiento de este procedimiento	Decisiones finales ordenando su presión o modificación
1988	Alemania	44	-	6	-
	Bélgica	6	1	-	1
	Dinamarca	13	-	-	-
	Francia	13	5	1	1
	Grecia	2	-	-	-
	España	5	-	-	-
	Irlanda	1	-	-	-
	Italia	22	3	7	4
	Luxemburgo	-	-	-	-
	Holanda	5	-	1	-
	Portugal	2	-	-	-
	Reino Unido	11	-	-	-
1989	Alemania		-		
	Bélgica		4(*)		
	Dinamarca		-		
	Francia		4		
	Grecia		-		
	España		3(*)		
	Irlanda		-		
	Italia		3(*)		1
	Luxemburgo		1		
	Holanda		1(*)		
	Portugal		1		
	Reino Unido		-		

(*) Alguno de estos nuevos expedientes, a pesar de que parecen haber sido incoados en 1989, han aparecido publicados en el DO serie C de enero y febrero de 1990.

2. En líneas generales hay que advertir que el cuadro sobreseimientos es aproximativo. Con frecuencia actuaciones de un año determinado se sitúan ya en el siguiente porque se han producido en los últimos meses o porque no se han hecho públicas hasta tiempo después. En particular, los datos incompletos relativos a 1989 al seguimiento que venimos haciendo del Diario Oficial de las Comunidades, por lo que sólo aportamos datos que sumistran sus seis L y C, en las que no se da cuenta de los proyectos de ayuda que se comunican a la Comisión en aplicación del artículo 93.3, ni de los sobreseimientos o terminaciones de los expedientes del art. 93.2 por causas distintas de la adopción de una decisión de prohibición o modificación, que es lo que se publica en la serie L del Diario Oficial. Por otra parte, Decisiones de este tipo adoptadas en 1989 pueden no haber sido publicadas aún en el Diario, ya que a veces hay demoras de seis meses o más en esa publicación, lo que, por ciento, merece ser censurado. Por lo demás, hasta el mes de abril, como mínimo, la Comisión no presenta su Informe anual sobre política de competencia al Parlamento, que tarda luego en difundirse algún tiempo más.

No obstante, el cuadro orienta sobre el comportamiento de los distintos Estados miembros en la materia y sobre el signo de la actuación de la Comisión. Ciertamente no son excesivas las Decisiones ex art. 93.2, prohibiendo o limitando ayudas, pero sí es de notar una tendencia ascendentes (1, en 1986, 3, en 1987, 6, en 1988), aunque aún no podemos saber con seguridad el total de Decisiones recaídas en 1989.

Es de observar el elevado número de acciones de ayuda que comunica la República Federal de Alemania, seguida de Italia y Francia. Llama también la atención del número de ayudas comunicadas por Dinamarca -dada la dimensión de este país- y la "regularidad" británica. Es curioso también que de los países grandes, el Reino Unido es el único que no ha tenido en estos años ni un solo expediente. Y, entre los pequeños, Grecia. Por lo demás, hasta ahora, las Decisiones de la comisión ordenando la supresión o modificación de ayudas se han concentrado en Italia y Francia, principalmente, recayendo alguna también sobre Bélgica.

No debe pasar por alto el detalle de que la mayor parte de las ayudas objeto de este análisis, de Alemania e Italia -y sobre todo de aquélla- son medidas de los Länder o de las Regiones (señaladamente, por cierto, de Sicilia, en Italia). Procedencia regional que también ha comenzado lógicamente a manifestarse en las ayudas españolas, aunque aún sean pocas las que han ido entrando bajo el régimen comunitario. En efecto, uno de los tres expedientes que hemos situado en el año 1989 -como incoados en él- se refiere expresamente a varias ayudas previstas en Leyes Forales de Navarra, sobre mejora de las estructuras agrarias, de 1985, 1986 y 1989, y a los correspondientes Decretos Forales de aplicación y desarrollo (DO c 1, DE 4.1.90, P.18).

Descender a un análisis más pormenorizado de todas estas actuaciones excede de los límites que nos hemos trazado en la presente ocasión.

8.- OBSERVACIONES FINALES AL FILO DE LAS MAS RECIENTES DECISIONES DE LA COMISION.

1. Para concluir nuestro análisis, veamos algunos de los trazos más destacables de las últimas Decisiones de la Comisión, dictadas conforme al artículo 93.2 del Tratado, para prohibir o limitar determinadas ayudas agrícolas nacionales.

2. El 30 de noviembre de 1988 la Comisión dictó cuatro Decisiones: tres de ellas contra Italia y una contra Bélgica. Las ayudas italianas eran las siguientes: una primera establecida en la Ley siciliana 24/87, de 27 de mayo de 1987, que disponía una intervención en los cultivos de cítricos respecto a los daños causados a las explotaciones por las inclemencias de los meses de diciembre de 1986 a marzo de 1987 (se trataba en particular de una ayuda a los productores

de mandarinas), una segunda, consistente en una ayuda decidida por el Comitato interministeriale per la Pianificazione Economica (CIPE), en aplicación de una circular de la AIMA (Azienda di Stato per gli interventi nel Mercato Agricolo) 226/C, de 22 de enero de 1988, consistente en el pago de un importe por los cuartos traseros de carne de vacuno destinado a cubrir parcialmente la depreciación sufrida por el producto fresco como consecuencia de su congelación y los costes de su transporte al mercado; y, en fin, la tercera, prevista en el Decreto-ley 370, de 7 de septiembre de 1987, del Gobierno italiano, transformado en la Ley 460, de 4 de noviembre de 1987, relativa a las nuevas normas en materia de producción y comercialización de los productos vitivinícolas. En la ayuda belga, en fin, se trataba de aportaciones de unos Fondos de promoción de los productos de la avicultura y de la ganadería menor, y de las frutas y hortalizas, determinadas por Real Decreto de 28 de febrero de 1985 sobre la base de la recaudación de unas cuotas obligatorias recaudadas por el ONDAH (Organismo Nacional de Mercados Agrarios y Hortícolas) y de una subvención estatal: las ayudas se concederían para participar en ferias y exposiciones, publicidad, estudios de mercado, participación en congresos internacionales, etc. (27)

El 24 de mayo de 1989, por otro lado, la Comisión ha adoptado otra Decisión contra Italia, relativa a unas ayudas al almacenamiento y a la comercialización del aceite de oliva, previstas en circular nº 28148, de 30 de diciembre de 1987 del Ministerio de Agricultura (28).

3. En primer lugar, cabe destacar que las cinco ayudas mencionadas son calificadas por la Comisión como ilegales, por haber sido introducidas sin cumplir correctamente lo preceptuado en el artículo 93.3 del Tratado, esto es, sin previa comunicación a la Comisión con la antelación suficiente o sin esperar a la resolución del procedimiento en su caso ya abierto conforme al artículo 93.2. Las Decisiones declaran que deben ser suprimidas, o -como en el caso de las últimas de las citadas- que se debe anular la disposición -la circular, en este caso- que las determinaba, o, en fin que "la Comisión se reserva el derecho a deducir las consecuencias de la concesión de la ayuda ilegal con respecto a la financiación de la PAC por el FEOGA".

4. La producción de un efecto de ventaja en los beneficiarios de las ayudas, que los sitúa en condiciones artificialmente más favorables, en el correspondiente mercado europeo de los productos en cada caso considerados, frente a los competidores de otros países miembros de la Comunidad, así como la existencia real y potencial de intercambios comerciales entre los distintos países miembros respecto a tales productos, suele ser consideración común de la que parten las motivaciones jurídicas de las Decisiones de la Comisión, dando datos que lo demuestran suficientemente. Ello justifica el encaje de las medidas de que se trate en el concepto de ayuda estatal del artículo 92.1 y su sumisión inicial al principio de incompatibilidad con el mercado común así mismo establecido en dicho art. 92.1 del Tratado.

5. Al enfrentarse con el análisis de la posible aplicación de alguna de las excepciones contempladas en los apartados 2 y 3 del artículo 92, flexibilizadoras de aquel principio general pero siempre como tales excepciones, la Comisión rechazará su aplicación en todos los casos objeto de las Decisiones ahora analizadas.

Su razonamiento al respecto comienza con frecuencia afirmando que "las excepciones del apartado 3 del (...) artículo (92) precisan los objetivos perseguidos en interés de toda la Comunidad y no solamente de los sectores particulares de la economía nacional". Y que "estas excepciones deben ser interpretadas de forma estricta". Afirmaciones éstas mil

(27) Las tres Decisiones de 30.11.1989 aparecen publicadas en el DO L 76 del 18.3.89, págs. 48 y ss., la primera, en el L 85, del 30.3.89, págs. 48 y ss. y 45 y ss. la segunda italiana y la belga y en el L 94, del 7.4.89, págs. 38 y ss. la tercera italiana.)

(28) Cfr. DO L 394, del 30.12.89, págs. 5 y ss.)

veces reiteradas en este género de Decisiones por la Comisión cualquiera que sea el tipo y el ámbito de las ayudas estatales contempladas. El reconocimiento de las excepciones debe hacerse, pues, con el sentido restrictivo con que debe aplicarse cualquier excepción de un principio general, y además en función no de los intereses nacionales sino del interés comunitario.

Además las excepciones se basan siempre en que con las ayudas autorizables se pueda obtener una efectiva contrapartida de un interés comunitario superior a la distorsión de la competencia que las ayudas siempre producen. Las excepciones del 92.2 y 3 se basan precisamente en la determinación de los objetivos que se juzgan o pueden juzgarse contrapartidas válidas. Unas contrapartidas que, en los casos a que se refieren las Decisiones analizadas, se juzgan completamente inexistentes, por lo que, se las considera meras ayudas de funcionamiento, siempre rechazadas por la Comisión.

Con todo, es de observar una notablemente menor explicitación de las causas por las que la Comisión descarta la aplicabilidad de las excepciones de los apartados 2 y 3 del artículo 92, si comparamos estas Decisiones sobre ayudas agrícolas con las que suelen dictarse respecto de ayudas estatales no específicamente agrícolas, cuya elaboración corre a cargo de la DG de Competencia y no de la de Agricultura, como ya dijimos. Podría incluso en algún caso dudarse que se respeta o se cumple suficientemente la exigencia de motivación del artículo 190 del Tr CEE. Así en concreto en cuanto a la fundamentación de por qué no era de aplicación el caso de las ayudas a las mandarinas sicilianas el supuesto de la letra b) del art. 92.2 la Decisión 89/204/CEE alude a ello en un par de momentos pero no hay razonamiento basado en hechos comprobados.

6. Lo que acabamos de indicar tal vez se deba al indudable peso que la Comisión reconocer a la existencia de unas OCM establecidas en cuanto a los productos objeto de las ayudas en cuestión. "Como se trata de productos sometidos a una OCM -se dirá- existen limitaciones a la intervención directa de los Estados miembros en el funcionamiento de esas OCM que comportan un sistema común de precios, puesto que son competencia exclusiva de la Comunidad. Por consiguiente, la concesión de las ayudas en cuestión incumple el principio según el cual los Estados miembros ya no tienen poder para decidir unilateralmente la renta de los agricultores". Porque "la normativa sobre la OCM (...) debe considerarse como un sistema completo y exhaustivo que excluye la posibilidad por parte de los Estados miembros de adoptar medidas complementarias". De ahí que llegue a afirmarse que, "incluso, si hubieses sido posible una excepción, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 92 del Tratado, el carácter de infracción que reviste la medida en cuestión con respecto a la OCM excluye la aplicación de esa supuesta excepción a este tipo de ayuda". Y tanto más cuanto pueden traer consigo un agravamiento de las cargas del FEOGA.

Pero claro es que, si esta última consecuencia fuera rigurosamente correcta, la referencia de los Reglamentos comunitarios de las OCM a la aplicación del artículo 92 y hasta en gran medida a la del 93, estaría más que de sobra, ya que allí donde hubiera una OCM, toda ayuda estatal no identificable con las expresamente admitidas en ella, estaría directa y completamente prohibida. Más ya hemos puesto de relieve en este mismo trabajo que esto no puede ser entendido así y precisamente porque el Consejo ha considerado necesario incluir esa remisión a la supletoriedad de los arts. 92 y 94 del Tratado. Ciertamente será que en materia específicamente sectorial no deben admitirse más ayudas estatales que las que expresamente prevea cada Reglamento -aunque incluso aquí habrá que estar a lo que pueda desprenderse de cada uno de estos-, pero las excepciones al principio de incompatibilidad comunitaria de las ayudas estatales por fines sectoriales no son más que uno de los supuestos de la letra c) del 92.3, y por ello la existencia de OCM no debiera considerarse sin más como un obstáculo a la aplicabilidad de

otras excepciones admitidas por la Comunidad en el apartado 2 y en todo el resto del apartado 3 del mismo artículo 92.

7. En el caso, en fin, de la Decisión 89/216/CEE sobre los Fondos de promoción de la avicultura y la pequeña ganadería así como los frutos y hortalizas en Bélgica, que precisamente trataban de ampararse en el "Encuadramiento comunitario de las ayudas a la publicidad" de 198, la Comisión se fijará sobre todo en el hecho de que la financiación de las ayudas en cuestión se producía mediante tasas contrarias al artículo 12 y siguientes del Tratado, plenamente aplicables, de acuerdo con la jurisprudencia que cita el Tribunal de Justicia, a los productos agrícolas. Se trata de la supresión de los derechos de aduana o exacciones de efecto equivalente. El sistema gravaría, en definitiva más intensamente los productos exportados desde Bélgica que los comercializados en el territorio nacional y ello es considerado como exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana a la exportación, contrario al citado artículo 12 del Tratado. Al contravenir a este precepto, la Comisión no entra en ulteriores consideraciones para declarar la total incompatibilidad de las ayudas de que se trataba con el mercado común con arreglo al artículo 92 del Tratado.

9.- A MODO DE CONCLUSION.

Queda expuesto, aun con alguna prisa, lo que viene siendo en los últimos años y, sin duda, como una manifestación más de los nuevos aires de la PAC y de la Comunidad Europea en su conjunto, la aplicación de las normas sobre competencia en materia de ayudas estatales, específicamente a las ayudas agrícolas. A todo lo dicho habría que añadir el uso que de vez en cuando -y siempre cabalmente en materia agrícola- viene haciendo el Consejo de la Comunidad del poder extraordinario que le reconoce el Tratado el apartado 2 del artículo 93, en su segundo párrafo. Por unanimidad y a petición de un Estado miembro puede, efectivamente el Consejo decidir, no obstante lo dispuesto en el artículo 92 o en los reglamentos del artículo 94 -o en los de la PAC, cabría añadir-, que una determinada ayuda estatal concedida o por conceder sea considerada compatible con el mercado común cuando circunstancias excepcionales justifiquen dicha decisión. Potestad verdaderamente extraordinaria y que debe entenderse ceñida a supuestos de verdadera emergencia, si no se quiere ver en ella una vía a una discrecionalidad rayada en la arbitrariedad. El Consejo hace raro uso de esta competencia, pero sí que la ejerce tres o cuatro veces al año y, como hemos dicho, respecto de productos agrarios generalmente. Las Decisiones lógicamente se publican en la serie L del Diario Oficial.

Probablemente queda aún bastante para lograr una plena efectividad de una rigurosa, seria, leal e igual competencia en los mercados agrarios europeos comunitarios, y en este sentido va a tener interés continuar siguiendo el proceder de los Estados -y de sus Länder, Regiones, Comunidades Autónomas y demás autoridades internas- y de la Comisión y del Consejo de la Comunidad en la lucha contra la "subvencionitis". Una lucha en la que han de ir jugando su propio papel crecientemente los mismos agentes económicos y sus organizaciones, sabiendo exigir, si es necesario, ante los Tribunales internos los preceptos comunitarios directamente aplicables y con efecto directo, o acudiendo a la denuncia legítima ante la Comisión. Es sintomático que el Diario Oficial de las Comunidades publicara ya hace unos meses, incluso, un modelo de escrito de denuncia de incumplimientos del ordenamiento comunitario. Los perjuicios de las ayudas públicas con muchas veces bien apreciables y los que los padecen han de poder defenderse de ellos. Bien está ayudar al que realmente pueda necesitarlo para llevar a cabo ajustes, adaptaciones o reconversiones imprescindibles y de horizontes realistas. Pero debe acabarse el proteccionismo sistemático y retardatario del progreso, perjudicial a la postre

para todos (29).

(29) Una exposición sistematizada y asequible del régimen de las ayudas estatales agrícolas hasta la época de la edición de la obra de D.H.SIEU-ING. Les aides financières publiques, Berger-Levrault, Paris, 1974, págs. 328-331, y, mucho más cercana, en Despina SCHINA, State aids under the EEC Treaty articles 92 to 94, ESC Publishing Ltd., Oxford 1987, páginas 96-109.)

LA NUEVA LEGISLACION FORESTAL CATALANA

IV Jornades de Dret Agrari Comunitari. Lleida, 2-3 - Novembre-1990

1.- Las competencias legislativas de la Comunidad Autónoma.

Teniendo en cuenta las diversas funciones socio-económicas de los terrenos forestales y de los bosques o masas arbóreas sobre ellos establecidas -aprovechamiento productivo, configuración del territorio y conformación del ambiente natural-, las competencias que la Constitución Española de 1978 atribuye a las Comunidades Autónomas se contemplan, en relación a las mismas, en el art. 148.1 de nuestro texto legislativo fundamental, que autoriza a las diversas Comunidades a asumir estatutariamente competencias en materia de espacios forestales y su aprovechamiento (apartado 8º), de ordenación del territorio (apartado 3º) y, de manera un tanto ambiente (apartado 9º). Sobre todas ellas ha asumido efectivamente las competencias correspondientes a la Comunidad Autónoma de Cataluña, cuyo Estatuto de Autonomía de 18 de diciembre de 1979 se refiere en el art. 9.10 a los montes o terrenos forestales y a su aprovechamiento, en el art. 9.9 a la organización del territorio y en el art. 10.1,6 a la protección del medio natural.

La calificación -y, en definitiva, la naturaleza y el alcance- de las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre estas materias se presenta con una cierta complejidad y, con demasiada habitualidad, la formulación de los textos positivos no es suficientemente indicativa -antes al contrario, se resiente de una equívoca simplificación- del verdadero alcance de aquellas, lo que hace preciso una cuidadosa interpretación, que no siempre se ve libre de ingredientes psicológicos y políticos, que permita precisar el verdadero sentido de las normas. En efecto, mientras el art. 148 de la Constitución elude la calificación de la atribución competencial, el art. 9.10 del Estatuto de Cataluña define a las competencias autonómicas sobre montes y aprovechamientos forestales como exclusivos, aunque sujetas a lo dispuesto en el art. 149.1,23º de la Constitución, que por su parte asegura, asimismo como exclusiva, la competencia del Estado para dictar la legislación básica sobre espacios y aprovechamientos forestales; en cambio, el art. 9.9 del Estatuto reconoce la competencia autonómica exclusiva en tema de organización del territorio, al parecer sin otra restricción que la que deriva de las declaraciones constitucionales en tema de bienes de dominio público y, en particular, de la zona marítimo-terrestre (art. 132.2); y finalmente, por lo que a la protección del ambiente refiere, el art. 10.1,6 del Estatuto de Autonomía únicamente reconoce, de acuerdo, en términos generales, con la previsión constitucional de ser de reserva estatal la legislación básica sobre protección del medio natural y poderse establecer solamente por las Comunidades Autónomas normas adicionales de protección (art. 149.1,2-3º), que a la Generalidad de Cataluña compete el desarrollo

legislativo de la legislación básica estatal en materia de protección del medio natural, el establecimiento de normas adicionales de protección y, naturalmente, la ejecución gestoria de tales disposiciones.

En realidad, las competencias de la Comunidad Autónoma, incluso cuando se presentan como exclusivas en relación a su atribución son en verdad de carácter compartido, puesto que unas veces, como en el caso de la disciplina de los montes y de los aprovechamientos forestales, ha de respetar la legislación básica estatal; en otras, como en el caso de la organización del territorio, en que la competencia autonómica se presenta como más intensa, ha de respetarse la legislación estatal que se refiere a los recursos hidráulicos cuyas aguas pasen por alguna otra Comunidad Autónoma o a las obras públicas de interés general o que afecten a otra Comunidad; y en otras, como en el caso de la protección del medio ambiente, se debe igualmente respetar la legislación básica estatal, que solamente se puede desarrollar, y las medidas normativas de defensa que se pueden autonómicamente establecer han de ser adicionales y complementarias y no alternativas a las previstas en la legislación estatal.

Como fácilmente se puede comprender la cuestión que a todo este asunto importa más fundamentalmente, por encima de la concreta calificación que la competencia autonómica merezca en los textos positivos o le corresponda de manera sustancial, es el sentido que deba darse al concepto de básica propio de la legislación estatal que se debe respetar o, en su caso, desarrollar. Dicho concepto es en sí mismo bastante indeterminado, a pesar de los intentos que por precisarlo, en sentido positivo y negativo, ha venido haciendo el Tribunal Constitucional, por lo que el alcance de su concreta determinación es una permanente frente potencial de conflictos, según demuestra la experiencia, entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Por lo que se refiere al ejercicio de las competencias autonómicas en las materias indicadas se refiere, la Generalidad de Cataluña ha dictado la ley 6/1988, de 30 de marzo, forestal de Cataluña; la ley 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial; la ley 12/1985, de 13 de junio, de espacios naturales; y la ley 2/1982, de 9 de marzo, de alta montaña, que se recuerda aquí por su incidencia potencial sobre los terrenos forestales, su conservación y su explotación. Aunque con referencias a todas ellas, en este pequeño estudio me fijaré preferentemente en la ley forestal de Cataluña, la primera de las leyes autonómicas que, entre nosotros, aborda con carácter general el régimen jurídico de los terrenos forestales.

2.- Razones de la emanación y características de la Ley forestal de Cataluña.

Según la exposición de motivos de la ley 6/1988, "las particularidades de la silvicultura en Cataluña hacen aconsejable el ejercicio de las competencias que, en el marco de lo que disponen los arts. 148 y 149 de la Constitución Española,

reconoce a la Generalidad en el art. 9.10 del Estatuto de Autonomía, a fin de que, este importante sector agrario se beneficie de una regulación adecuada a su especificidad en el territorio catalán". Entre las particularidades de la actividad forestal catalana que habrían de tenerse particularmente en cuenta en la elaboración de la ley, cabe destacar la existencia de especies forestales autóctonas, la importante incidencia de los terrenos forestales catalanes en las zonas de interés hidrológico por la configuración de la orografía de la Comunidad Autónoma, el alto riesgo de la degradación de los terrenos forestales y de destrucción de las masas arbóreas por consecuencia de las características climatológicas mediterráneas, la significativa importancia porcentual de la extensión de los terrenos forestales de propiedad privada, la creciente necesidad en un territorio industrializado de productos forestales cualificados para hacer frente a su progresiva demanda, la frecuente utilización del bloque como lugar de esparcimiento y la notable sensibilidad social por los problemas del ambiente.

Teniendo en cuenta estas realidades económicas y sociales, y con la finalidad de acogerlas positivamente en la especificidad de la sociedad catalana, "la nueva legislación autonómica -según expresa también la exposición de motivos de la disposición- atiende a diversos ámbitos normativos sobre las que ha parecido oportuno dictar normas específicas para una mejor ordenación de los terrenos forestales mediante criterios apegados a la realidad forestal catalana y a su problemática actual, no solamente en los aspectos económicos y productivos sino también en los conservadores y sociales".

Sin duda, en la sintética frase final del texto transcrito se encierra elementalmente la característica fundamental de la nueva ley forestal catalana, que se muestra como un texto legal cuidadosamente equilibrado entre las posibles inclinaciones productivistas y conservacionistas que alternativamente pudieran haber influenciado al legislador. Es suficiente considerar el contenido del art. 1 de la ley forestal de Cataluña, dedicado a indicar la finalidad de la disposición, para observar como ha querido mantener decididamente la indicada ponderación el legislador catalán: en sus diversos y numerosos apartados se ha pretendido efectivamente conjugar, en relación a las distintas funciones que pueden confluir en los bosques y en los terrenos forestales, las diferentes exigencias que se sienten en la sociedad catalana moderna en torno a la cuestión forestal. En el precepto indicado se presenta, en efecto, como finalidad genérica de la ley la conservación de los terrenos forestales, la garantía de la producción de las materias primas que ellas pueden proporcionar, el aseguramiento del aprovechamiento de los usos recreativos y culturales de aquellos terrenos y cuando luego se expresan, en razón de dicha finalidad genérica, los objetivos concretos de la ley intenta específicamente el legislador mantener el mismo equilibrio integrador de los diversos intereses económicos y sociales que confluyen en la reglamentación de los terrenos forestales. Sin duda por esta constante preocupación del legislador, así como acado también por la minuciosa y confrontada preparación técnico-jurídica del proyecto de ley y por su consulta con los distintos ámbitos y sectores políticos y sociales en ella interesados, la ley forestal fue aprobada por práctica unanimidad en el Parlamento de Cataluña.

En la perspectiva de la apuntada preocupación de legislador catalán, cabe resaltar el significado papel que, en lo que se refiere a la reglamentación de la gestión de los terrenos forestales de propiedad privada, que se pretende promover y fomentar, se ha querido dar a un órgano desconcentrado de la Administración -el Centro de la Propiedad Forestal- en el que participan los titulares de los terrenos forestales de propiedad privada (aproximadamente el 80% de la superficie forestal total), de los representantes de las organizaciones profesionales y los representantes de la Administración (art. 18). Con la creación de este órgano (art. 17) y a través de las funciones que se le atribuyen, aparentemente de relativa importancia, pero de indudable trascen-

dencia si el Centro funciona adecuadamente e interviene activamente en el cometido que le corresponde (art. 19), pretende el legislador catalán que en todo lo que se refiere a la ordenación forestal estén presentes los operadores económicos. Por ello cabe esperar del mismo, en cuya institución ha puesto la confiada esperanza de colaboración con los operadores económicos y sociales la Administración, resultados muy provechosos, tal como el propio legislador indica, en la evolución de la silvicultura catalana. Al lado de este órgano, de alguna manera inspirado en otro previsto en la legislación forestal francesa, la ley forestal de Cataluña institucionaliza también la Mesa Intersectorial forestal, atribuyéndose importantes cometidos en la participación de la elaboración de la política forestal y en la promoción de la mejora técnica de la producción forestal y de la comercialización y transformación industrial de los productos forestales (art. 69). La creación de ambos órganos de participación en la política forestal, en la gestión de los terrenos forestales y en la ordenación de la producción forestal enlaza directamente con el rasgo de equilibrio entre los diferentes intereses, característico de la ley forestal catalana, que antes se ha querido subrayar. A través del Centro de la Propiedad Forestal y de la Mesa Intersectorial forestal la ley busca también la colaboración activa de los diferentes operadores económicos en la toma de decisiones sobre la política forestal y en la aplicación de sus medidas concretas.

Otro aspecto de esa misma buscada colaboración entre la Administración y los interesados en el sector forestal se manifiesta en las normas de la ley que se refieren a las Agrupaciones de Defensa Forestal (arts. 34 a 38), entidades que ya venían prestando importantes servicios con anterioridad a la promulgación de la ley en materia de prevención de los incendios forestales y que esta disposición ya querido definitivamente institucionalizar y, además, potenciar al máximo, considerándolas entidades con derecho prioritario a las ayudas y subvenciones.

3.- El ejercicio de la actividad forestal.

Como casi todas las leyes forestales, la ley catalana 6/1988, dedica más atención a los aspectos conservacionistas o proteccionistas de las masas forestales que a los propios del desenvolvimiento de la actividad económica de la silvicultura. Ello no obstante, como antes se ha sugerido, la legislación forestal autonómica dedica diversos apartados a la reglamentación de dicha actividad en orden a su fomento y a su protección, teniendo en cuenta sobre todo las necesidades actuales de productos forestales -en particular, la madera para la industria- y la conveniencia de adecuación entre la producción u oferta y la demanda existente en el mercado.

Esta preocupación productivista del legislador se coordina en cualquier caso con los otros designios conservacionistas y ecológicos también propios de la legislación forestal, de manera que si, de una parte se intenta el fomento de la producción (art. 1.1, c), de otra, se previenen también multitud de normas para garantizar el mantenimiento y la protección de las masas forestales. En este sentido son significativos tanto el art. 20 de la ley, que determina que el uso de los terrenos forestales ha de garantizar la disponibilidad futura de los recursos naturales renovables y la conservación dinámica del medio forestal, como el art. 46.1, con que se abre el capítulo sobre los aprovechamientos forestales, según el cual los mismos se han de hacer según los principios de persistencia, conservación y mejora de las masas forestales.

Es consecuencia de todo ello, que aunque no se descuiden en la ley las normas encaminadas a incrementar la productividad de los terrenos forestales y a procurar que la misma se coordine con las exigencias del mercado (art. 7.2, c), la mayoría de los preceptos que la misma contiene en relación a la explotación forestal se preocupan particularmente de que el aprovechamiento económico que la misma comporta se realice de manera coordinada con los intereses conservacio-

nistas y ecológicos. En este sentido son de particular interés las normas relativas a los montes catalogados como de utilidad pública o como protectores (arts. 11 ss.) y sobre todo, y con carácter general, las normas relativas a los aprovechamientos forestales (arts. 46 ss.), en particular los aprovechamientos de madera y leñas (arts. 50 ss.), y a su programación (arts. 54 ss.), realización y control (arts. 60 ss.).

De todas formas, y con independencias de las normas que se plantean el incremento de la producción forestal, vale la pena resaltar aquellas otras que, además de las que hacen a este propósito declaraciones normativas de carácter general (art. 1.2, a, c y d), se preocupan de elevar el nivel tecnológico de la silvicultura y de los empresarios silvícolas catalanes (arts. 71 ss.), así como de que los trabajos propios de la obtención de los productos forestales económicamente más importantes y las actividades propias de su transformación y comercialización se llevan a cabo en las mejores condiciones técnicas (arts. 66 a 68, 70 y 72) o, incluso, para la producción de los terrenos forestales de propiedad pública, de introducción en el mercado (art. 56).

La nueva ley forestal catalana, no contiene, en cambio, referencias a las formas jurídicas de explotación forestal, como no sea las que, un tanto marginalmente, atienden a situaciones específicas que se corresponden más con las particularidades de los terrenos forestales desde el punto de vista de la conformación del territorio (como los convenios y consorcios a que se refieren los arts. 15.2 y 26.2) que con las especificidades propias del régimen jurídico de la empresa forestal. Respecto de éste deja la ley la cuestión a las normas generales del Derecho civil, tanto propio de Cataluña (así las contenidas en la Compilación catalana en tema de usufructo de bosques) como de aplicación general (entre ellas, las que se refieren al arrendamiento o al derecho real de vuelo, de constitución este último relativamente frecuente en el territorio de Cataluña).

4. Los terrenos forestales y la organización del territorio.

Por lo que se refiere a la organización del territorio en relación a los terrenos forestales tres son los aspectos que, a mi entender, pueden ser objeto de consideración: el de la influencia que tales territorios tienen en la conformación del territorio desde el punto de vista hidrogeológico, el de la determinación de los terrenos de dedicación forestal y el de la organización particular que conviene a estos últimos.

El primero de los aspectos indicados se atiende por el legislador catalán a través, según ya es tradicional en la legislación forestal, de la imposición del llamado vínculo hidrogeológico, a la cual se decide una parte importante de la ley 6/1988, que establece la posibilidad de la declaración de los terrenos forestales como de utilidad pública o como protectores (para los de titularidad privada), así como su inscripción en los catálogos correspondientes, para la sujeción de los mismos, entre otros a dicha vinculación (arts. 11 a 15).

Por su parte, la determinación de los terrenos de dedicación forestal ha sido abordada por el legislador catalán tanto en la antes aludida ley de Política Territorial como en la propia ley forestal de Cataluña. En la ley de política territorial, en efecto, que "tiene por objeto establecer las directrices de ordenación del territorio catalán y de las acciones administrativas con incidencia territorial en Cataluña, para corregir los desequilibrios que en él se producen y conseguir un mayor bienestar la población", se dispone que el Plan Territorial General incluirá, entre otras, la determinación de la definición de las tierras de uso agrario o forestal de especial interés que era necesario conservar o ampliar por sus características de extensión, situación o fertilidad, previsión que también habrán de contener, como mínimo, los Planes Territoriales Parciales que, en desarrollo concreto por zonas del Plan General, establezca el Consejo Ejecutivo de la Comunidad Autónoma, de modo que al contenido de dichos documentos habrán de ajustarse todos los planes,

programas o acciones de incidencia territorial y, en concreto, los planes de ordenación urbanística. Por su parte, la ley forestal en relación a esta cuestión, después de la determinación de los terrenos forestales como tales (art. 2), señala importantes normas para su mantenimiento (art. 22) e indica fuertes restricciones para permitir la conversión de los mismos en zonas de cultivo agrícola o dedicadas a la construcción, obras o infraestructuras (arts. 23, 58.2, d y e). Es de señalar que, en relación a las construcciones, obras e infraestructuras que gestionen las administraciones públicas y afecten sustancialmente a los terrenos forestales, es preciso el informe previo de la Administración Forestal (art. 5.3).

Finalmente, la ley forestal de Cataluña, por lo que se refiere a la organización particular que conviene desde el punto de vista territorial a los terrenos forestales, presenta una multiplicidad de previsiones normativas, encaminadas unas a propiciar la rentabilidad de su explotación (arts. 7.2, f y 21), otras a reequilibrar el territorio forestal y facilitar la planificación forestal (art. 24, que establece en favor de la Administración forestal un derecho de retracto sobre terrenos forestales objeto de enajenación) y otras a la forestación y restauración de los terrenos forestales (arts. 26-27, 41 y 42 a 45). Dentro de este mismo apartado cabe todavía citar las competencias que, para la restauración hidrogeológico-forestal, concede a la Administración forestal el art. 25 de la ley, cuyas previsiones se refieren a la reordenación territorial de los terrenos forestales.

5.- Actividad forestal y defensa del ambiente.

La preocupación del legislador forestal catalán por la defensa del ambiente se manifiesta en muy diversos apartados de la ley 6/1988, forestal de Cataluña, como ya tuve ocasión de indicar en mi comunicación a la anterior edición de estas Jornadas de Derecho Agrario Comunitario celebrada el pasado año en Camerino. Como entonces señalaba, rastreando el completo contenido normativo de la ley pueden encontrarse numerosas disposiciones que enlazan con la protección ambiental, desde la que proclama el designio legislativo de la realización de una política forestal integral (art. 7), y las que predisponen los instrumentos planificadores para ello (arts. 6 a 10), pasando por el importante art. 20 sobre el uso de los terrenos forestales, continuando por el art. 46 relativo a los aprovechamientos forestales en general y hasta llegar, por no hacer prolija referencia a otras normas, al capítulo de la ley que se refiere a las sanciones en materia forestal. Entre las disposiciones de la ley forestal catalana encaminadas a la protección ambiental deben destacarse particularmente las que se refieren a la prevención y extinción de los incendios forestales y a la restauración de los terrenos afectados por ellos, materia sobre la cual no me parece oportuno extenderme aquí, puesto que he dedicado a ella un pequeño trabajo, que se ha puesto a disposición de los periodistas.

Podría parecer, si únicamente se tuviera en cuenta la ley forestal de Cataluña, que nuestro legislador autonómico no ha colocado la normativa apenas recordada en un cuadro disciplinar de carácter completo. Hay que tener en cuenta sin embargo que con anterioridad a la publicación de la ley forestal de Cataluña se había emanado la ley 12/1985 de espacios naturales, cuyas normas afectan a una gran parte del territorio forestal de Cataluña. En relación a esta última disposición cabe tener en cuenta, a propósito de la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma en esta materia de conservación del ambiente, al que al principio nos hemos referido, que, por su parte, el Estado ha publicado posteriormente la ley 4/1989, de 27 de Marzo, de conservación de los espacios naturales. La promulgación de esta ley estatal pone, más que en otras ocasiones, de manifiesto la problemática que se puede derivar de las referencias constitucionales a la legislación básica del Estado, ya que en la indicada ley estatal una gran parte de sus disposiciones, incluso algunas meramente organizativas y de

nivel puramente reglamentario, son designadas en el mismo texto legal con el calificativo de básicas.

6. Indicación final.

Lo indicado hasta ahora consiste solamente en una especie de introducción a un examen de la ley forestal de

Cataluña más reposado y circunstanciado, y, desde luego, no merece el calificativo de ponencia general que se le ha atribuido en el programa de estas Jornadas.

Mi propósito, en realidad, se ha encaminado sobre todo a que nuestros colegas extranjeros pudieran abordar con más facilidad la lectura y el conocimiento de nuestra ley autonómica forestal, que por cierto la "Rivista di Diritto Agrario" tuvo la bondad de publicar en su integridad.

LAS CAJAS RURALES COMO INSTITUCION PECULIAR Y TIPICA DEL CREDITO COOPERATIVO AGRARIO EN ESPAÑA

Juan José SANZ JARQUE

1. NOCION INICIAL

Las Cajas Rurales son, en su origen, aquellas cooperativas que constituyen los agricultores y ganaderos y las cooperativas del Campo en que los mismos se integran, para autofinanciarse en sus propias actividades agrarias.

Cabría definir las diciendo que son aquellas cooperativas cuyo objeto social es facilitar crédito agrario y dar préstamo a sus propios socios, para financiar sus propias actividades agrarias.

Cuando dicha financiación la organizan u organizaban los agricultores y ganaderos desde sus propias cooperativas, dan o daban lugar a las llamadas "Secciones de Crédito" de las cooperativas, las cuales, en nuestra opinión, han realizado al mas inmediato, barato y eficaz, es decir, el mejor sistema de crédito agrario, al menos entre los agricultores modestos, que son los más necesitados y merecedores de la protección crediticia en el campo y en el medio rural.

La razón de ser o fundamento de las Cajas Rurales, es y ha sido, pues, la misma que en las Cooperativas del Campo, hoy cooperativas agrarias, porque tienden al mismo fin, cual es ayudar o ayudarse a sí mismos los agricultores asociados, para satisfacer o atender mejor sus necesidades e intereses, siquiera en este caso, el objeto social, el fin inmediato, sea o fuera, conseguirse crédito y liberarse de la usura, que de otro modo, no podían hacerlo, de donde el interés público reconocido de las mismas.

2. EVOLUCION HISTORICA

2.1 Las Cajas Rurales nacen en España en el siglo pasado y principios del actual, al hilo del movimiento cooperativo español y por las mismas causas que este: arbitrar fórmulas asociativas para la defensa principalmente de las clases trabajadoras y campesinas, indefensas, desorganizadas y gravemente afectadas por la pobreza.

Tuvieron un gran empuje y desarrollo en el período de la llamada "época regeneracionista" (1898-1926) y a impulso principal de la "Acción Social Católica" que, llevada de su preocupación por la elevación moral y material de los agricultores y continuada hasta nuestros días, encontró en la institución cooperativa y más concretamente, en las Cajas Rurales, la fórmula mágica e insustituible para tal objeto.

Se constituyeron pues originariamente las Cajas Rurales sobre nuestra propia realidad sociológica agraria, fundadas en el prestigioso y eficaz modelo alemán que se asentaba sobre los principios básicos de la ayuda mutua, la autogestión y la responsabilidad solidaria de sus miembros.

2.2 La expansión de este movimiento, por todas las regiones de España fue tal que, en 1919, la Federación Católica Agraria comprendía 52 federaciones con 5 mil Cooperativas, a las que pertenecían cerca de medio millón de asociados, además de 500 Cajas Rurales que integraban 50.000 socios.

Publicada la Ley de Sindicatos Agrícolas, de 1906, se pidió reiteradamente que la misma fuese la fuente legal y

básica para la constitución de las Cajas Rurales, en lugar de serlo, como lo habían sido hasta entonces la Ley de Asociaciones de 1887.

2.3. No obstante la influencia del modelo Raiffeisen, se constituyen diversos modelos de Cajas Rurales. Analizando las Cajas propiamente Rurales, aunque ligadas a los Sindicatos agrarios, se daban de hecho tres tipos principales diferentes, según la responsabilidad solidaria o no de sus socios, o la exclusividad de pertenecer a una sola de ellas.

2.4. El objeto inmediato para que se constituyeran era bien claro "matar la usura proporcionando préstamos a sus socios a un interés módico que no excediera del 5% y la compra en común de abonos minerales y utensilios necesarios a sus socios para sus campos." El destino era, no para el consumo, sino para fines agrarios, e inversión en la producción.

Sus características en su período inicial eran pues bien claras, habiendo quedado nítidamente expresadas en la definición que de las mismas dió Noquer, siguiendo el modelo Raiffeisen: "Cooperativas de crédito, con responsabilidad solidaria e ilimitada de todos los socios, formadas sin capital social propiamente dicho, limitada a una localidad pequeña, con administración gratuita y ausencia de toda especulación, destinada a promover el bienestar material y moral de la población rural".

Es así como funcionaron las Cajas Rurales, con notable eficacia, aunque con precaria estructura financiera en el ámbito rural, hasta el período de la 2ª República en 1931.

Durante el 2º y 3º cuarto de siglo, hasta 1978 se produjo un espectacular desarrollo de las Cajas Rurales con 128 entidades, 1 nacional, 49 provinciales, 78 comarcales y 2.653 oficinas que cubrían la tercera parte de la financiación agraria del país al 31-XII-1981. Se regirá por la Ley de Cooperativas de 1974 y el R.D. 2860/1978.

2.5. Producido el cambio político se plantearon tres cuestiones principales en orden a las Cajas Rurales.

1ª.- De una parte, la peculiaridad del sistema cooperativo que nace con la Constitución de 1978, la cual, a la vez que manda a los poderes públicos, la promoción y fomento de las sociedades cooperativas, con una adecuada legislación (art. 129.2) y la modernización y desarrollo en particular de la agricultura y de la ganadería (art. 131.) permite también la pluralidad legislativa en materia cooperativa, en virtud del Estado de las Autonomías que crea reservándose el Estado como de su competencia exclusiva, las "bases de la Ordenación de Crédito, Banca y Seguros" y, por ello, de las Cajas Rurales en cuanto institución crediticia.

2ª.- De otra parte, el surgimiento de la crisis bancaria más grave y más intensa sufrida en España, al decir de Galileo Ortega (EPOCA - 1988 ps. 34-35), cuyas situaciones críticas emergieron en nuestro país entre finales de 1977 y principios de 1978, extendiéndose hasta 1983 y que afectaron de forma especial a Bancos y Entidades Cooperativas y claro está que por ello también a las Cajas Rurales, dando lugar a diversas negociaciones entre éstas y el Banco de Crédito Agrícola y al nacimiento del llamado Grupo Asociado de Banco Agrícola y Cajas Rurales.

3ª.- Y la tercera cuestión, es el hecho de la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea, lo cual supone en cuanto a la materia que nos ocupa de las Cajas rurales, dos consideraciones.:

Una, la atención y seguimiento especial que se requiere de cuanto se deriva de la Política Agraria común: PAC.

Dos, el sometimiento como instituciones crediticias que también lo son a las reglamentación y directivas comunitarias sobre la materia.

Entendiendo para ambos casos que la normativa Comunitaria es siempre prioritaria en su aplicación a las nacionales de cada Estado miembro y por supuesto en nuestro caso, a las autonómicas.

2.6.- Por último, en esta síntesis de la evolución histórica de las Cajas Rurales, es decir de las mismas como tales cooperativas y del más puro sistema rochadalismo, están integradas en la Unión Nacional de Cooperativas de Crédito (U.N.A.C.C.) para la defensa y representación de sus asociaciones, para ejercer la conciliación de sus conflictos e intereses, para los servicios técnicos que necesitan, para negociar el convenio técnico del sector, para participar en las instituciones y para fomentar el cooperativismo de crédito.

3.- LEGISLACION Y VIGENTE.

En gran síntesis y sin poder entrar, como desearíamos, en la exposición más completa de la materia, entendemos que las fuentes que rigen hoy las Cajas Rurales con las siguientes:

Primero.- Los Estatutos de cada una de las mismas, en lo que no se opongan a la vigente ley.

Segundo.- La Ley de 13/89, de 26 de Mayo, de Cooperativas de Crédito y sus normas de desarrollo. La Ley 26/1988 de 29 de Julio, sobre disciplina e intervención de las Entidades de Crédito. Y el Ordenamiento Jurídico dimanante de la Adhesión de España en la C.E.E.

Tercero.- Con carácter supletorio la Legislación General de Cooperativas, del Estado y de las Comunidades Autónomas.

4.- CONCEPTO LEGAL

Al margen de lo que fueron y del concepto doctrinal e histórico que hemos dado de las mismas, podemos definir las CAJAS RURALES, a tenor de la legislación vigente, artículos 1 y 3 de la Ley 13/89, diciendo que son aquellas "cooperativas de Créditos cuyo objeto principal consista en la prestación de servicios financieros en el medio rural".

De modo más extenso, pero estrictamente legal podríamos también definir las diciendo que son Cajas Rurales las sociedades constituidas con arreglo a la Ley de Cooperativas de Crédito de 26 de Mayo de 1989 cuyo objeto social sea servir "en el medio rural" a las necesidades financieras de sus socios y de terceros mediante el ejercicio de las actividades propias de las entidades de crédito (art. 1.3-3 L.C.C.).

A mayor síntesis podríamos al fin definir las como las Cooperativas de Crédito que actúan en el medio rural.

5.- NATURALEZA.

En nuestra opinión, siquiera haya sido fruto de una necesaria evolución, entendemos que las Cajas Rurales han dejado de ser lo que esencial e históricamente han sido. Ateniéndonos a la legalidad vigente de la Ley 13/89, podemos decir que las Cajas Rurales son en cuanto a su naturaleza, entidades de crédito, constituidas como sociedades Cooperativas, con arreglo a su propia Ley.

6.- REGIMEN

Está regulado el régimen de las Cajas Rurales, principalmente, en la referida Ley 13/89, de Cooperativas de Crédito.

a) En cuanto a su constitución además de los requisitos de toda cooperativa de crédito, cinco personas jurídicas, "el grupo promotor deberá incluir al menos una Cooperativa Agraria o cincuenta socios personas físicas titulares de explotaciones agrarias" (art. 5.1).

Requieren previa autorización del Ministerio de Economía y Hacienda.

Las inscritas en el registros especial dependiente del Banco de España a la entrada en vigor de la Ley, deberán adaptar su actividad y Estatutos a lo establecido en ella, en el plazo de dos años. Si su domicilio fuere en municipios de menos de 100.000 habitantes, el plazo para adaptar el Capital será de cuatro años (disposición Transitoria Cuarta). Las solicitudes pendientes de autorización se deberán adaptar en el plazo de un año (Disposición Transitoria Segunda).

b) En cuanto a su denominación, solo pueden tomar el nombre de CAJA RURAL, si su objeto principal consiste en la prestación de servicios financieros en el medio rural. (art.3.3)

Sólo ellas, el Banco de Crédito Agrícola, S.A. y las Cooperativas de Crédito pertenecientes al Grupo Asociado Banco de Crédito Agrícola-Cajas Rurales, puedan utilizar la expresión Crédito Agrícola.

c) En cuanto al objeto social y operaciones a realizar, pueden hacer, en el medio rural, toda clase de operaciones activas, pasivas y de servicios permitidos a otras entidades de crédito, con atención preferente a las necesidades financieras de los socios, y sin que las operaciones con terceros exceden del 50 por ciento de los recursos totales de la entidad. (art.4).

d) En cuanto al Capital Social, el Gobierno establecerá la cuantía mínima del mismo, en función del número de habitantes de derecho del municipio donde radique la sede social de la entidad. (art.6).

Cada socio deberá poseer al menos un título cuyo valor nominal no será inferior a diez mil pesetas. (art.7).

e) En lo demás, régimen societario, órganos y régimen económico, es el mismo que el general de las Cooperativas de Crédito.

f) Y por último en cuanto al régimen fiscal, entendemos que sigue vigente de modo general el Estatuto Fiscal de 9 de Mayo de 1969, con la modificación parcial del mismo, en tanto se apruebe la nueva Ley sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas, cuyo Proyecto ha sido publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales Congreso de los Diputados nº 18-1 del 28 de marzo de 1990.

7. REALIDAD SOCIOLOGICA QUE PRESENTAN

Nos vamos a limitar sólo a ofrecer unos datos estadísticos y ello referidos únicamente a la enunciación numérica de las Cajas rurales existentes en la realidad sociológica vigente y a las integradas en la Unión Nacional de Cooperativas del Crédito, siguiendo en Anuario de 1988.

Al 31 de Diciembre de 1988 existían 106 Cajas Rurales, de ellas 24 Provinciales, con un total de activos que ascendían a 1.197.744 millones de pesetas y 936.491 millones de recursos ajenos de depósitos. 79.878 millones de recursos propios y que alcanzaron 17.314 millones de beneficios. El total de oficinas se extendía a 2.369 y el número de socios a 754.470.

De ellas 79 están integradas en la U.N.C.C.

BIBLIOGRAFIA.

- El Credito Cooperativo - Régimen Jurídico Estatal. Conrado Balaguer Escrig. UNACC - 1989
- José Pomares - 1982.

- El proceso integrador de las Cajas Rurales y Cooperativas de Crédito (hacia la creación del banco cooperativo español). Pedro García Romero - Revista de Crédito Cooperativos sitio -UNACC- 1989
- Las cooperativas de crédito en el Sistema financiero español. EFOCA - 1988.

- El crédito Agrícola y las Cajas Rurales. Congreso IFAS
- Las Cajas Rurales en Navarra. Javier Ruiz de Arcante-Tesina "León XII" - 1977-78.
- Las Cajas Rurales en España y en el Extranjero - Noguer - N. Madrid 1912.

RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO POR ACTOS JURIDICOS DE CARACTER AGRICOLA REALIZADOS POR LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

José Luis PALMA FERNANDEZ
del Cuerpo Superior de Administradores
Civiles del Estado

I.- INTRODUCCION

Las relaciones internacionales, contempladas desde una perspectiva clásica como una pluralidad de contactos entre entes soberanos dotados de ciertos caracteres (soberanía, territorio y forma jurídica entre otros), han venido desarrollándose tradicionalmente entre sujetos dotados de personalidad jurídica estatal única, sobre la base de la atribución a una entidad centralizada de las diversas competencias dimanantes de las responsabilidades propias de las Administraciones Públicas, tanto en su ámbito interno como externo. En el caso español, la aparición de las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978 plantea en un primer momento el problema de las relaciones fuera de nuestras fronteras, en cuanto competencias atribuidas a la responsabilidad exclusiva de estas.

La norma contenida en el artículo 149/1/3 parece zanjar con decisión y claridad la exclusiva atribución al Estado de la competencia en materia de relaciones internacionales. No obstante el conjunto de competencias gestionado por las Comunidades Autónomas no puede dejar de estar afectado, y muy particularmente en el tema agrícola de referencia, por actuaciones emanadas de las instituciones de las Comunidades Europeas que no necesitan de una mediación en cuanto a su efectividad por parte del Estado, como se desprende del efecto directo de determinados productos normativos CEE, principalmente contenidos en el artículo 189 del Tratado Constitutivo de la misma.

II.- EL ESTADO COMO UNICO SUJETO DE RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL.

A) Presupuestos conceptuales.

Que el Estado sea el único sujeto de responsabilidad ante terceros Estados, merced a la concepción clásica del concepto, es algo indiscutible jurídicamente. Si se puede derivar de la personalidad estatal la posibilidad de realizar actos con capacidad de crear, afectar o suprimir derechos y deberes para con otros estados en el plano internacional, debe acompañarse tal posibilidad con la obligación de responsabilizarse de tales acciones a nivel internacional.

Existe no obstante (1) un signo de evolución del Derecho Internacional en cuanto se tiende a reconocer, junto a los Estados, responsabilidad internacional a entes distintos de aquellos, en la medida de su reconocimiento como sujetos del Derecho Internacional. Algunos autores, como Tunkin (2) consideran que, junto a la responsabilidad de los Estados no hay que excluir la de las organizaciones internacionales en ciertos supuestos, ni, en instancias aisladas, incluso la de

las personas físicas. Supuesto tan extremo planteamiento tratemos de acercarnos al modelo de Comunidades Autónomas que aquí interesa. Sólo sería predicable tal capacidad de obrar efectiva en el plano internacional respecto de la Carta de Naciones Unidas en su apartado XI, en relación a los movimientos y frentes de liberación nacionales lo cual por supuesto se aleja de estas líneas. Autores como Miaja de la Muela (3) sostienen la necesidad de profundizar en la responsabilidad de empresas multinacionales que operan en el seno de la CEE para descubrir la personalidad jurídica distinta de las diferentes filiales nacionales, que pone de manifiesto una transgresión de las reglas de competencia del mercado, lo cual es común en el campo alimentario europeo. En conclusión, hemos de establecer, como premisa previa, la imposible atribución de responsabilidades internacionales a entes diferentes del Estado español, por lo que, en un segundo momento y presupuesto lo anterior, debe profundizarse en la resolución de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en la esfera agroalimentaria en la CEE.

B) El supuesto competencial agroalimentario español.

El problema de referencia se plantea en la articulación de relaciones entre un ente central responsable ante terceros países por actuaciones que se produzcan debido a la inejecución o ejecución incorrecta por las Comunidades Autónomas de actos, que en este caso ceñiremos al estricto campo agroalimentario, a los que el Estado se encuentra obligado en virtud de normas contenidas dentro del Derecho Comunitario, ya originario o derivado.

El marco competencial interno ha evolucionado desde un centralismo puro basado en el modelo administrativo territorial francés, a una descentralización de tareas (y lo que es más importante, de decisiones) que supera, a nuestro modo de ver, lo que fuera el ideal federalista más amplio.

Es difícilmente ajustable el artículo 149/1/3 con el 148/1/7 del mismo texto constitucional cuando asigna a la exclusiva responsabilidad de las Comunidades Autónomas (opcional pero efectiva merced a la legítima ansia competencial autonómica), "la agricultura y la ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía". Junto a esta norma, evidentemente matizada por su inciso final como veremos mas adelante, existen otro grupo de competencias estatales de incidencia en la agricultura (4) de inexcusable referencia: Legislación civil (149/1/8) que afecte al régimen jurídico agrario; régimen aduanero y arancelario de comercio exterior; ordenación del crédito, de la banca y de los seguros; y sobre todo la ya referida planificación general

(3) MIAJA DE LA MUELA, A. "El Derecho Internacional ante las sociedades multinacionales", Anuario de Derecho Internacional, II, 1975, pp. 169 a 227)

(4) Citado por MARTINEZ LOPEZ-MUNIZ, José Luis "Las Administraciones Públicas Españolas ante la agricultura y la industria agroalimentaria Administración del Estado, Administración Autonómica y Administración Local", Revista de Derecho Agrario, Números 9 y 10, julio-diciembre 1987, pp. 17 ss.)

(1) DIEZ DE VELASCO, Manuel; "Instituciones de Derecho Internacional Público", Tecnos, Madrid, 1982. Pp. 496 ss.)

(2) Citado por DIEZ DE VELASCO, Manuel, op. cit. pp. 497.)

de la economía:

Evidentemente, sólo en el marco de la cooperación y colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas puede hallarse la solución de futuro, aunque ello no obsta para que se produzcan situaciones ante las cuales el Estado ha de asumir ante terceros países responsabilidades creadas por la actuación de las Comunidades. Conviene recordar en este punto la realidad descrita por Remiro Brotons (5) según la cual las relaciones internacionales no son una materia diferenciada de las descritas en el artículo 149 sino un ámbito de acción común en el que pueden estar presentes Estado y Comunidades Autónomas. En último extremo siendo ineludible la responsabilidad estatal por actos jurídicos en este caso de naturaleza agroalimentaria, de las Comunidades Autónomas, sólo la mejora de las fórmulas de cooperación entre éstas y aquel pueden contribuir a superar tales disfunciones.

III.- LA POSICION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS ANTE EL ORDENAMIENTO COMUNITARIO Y LA POLITICA AGRICOLA COMUN

Considerando como competencia el conjunto de facultades atribuido por una norma a un ente para su desempeño responsable, podemos diferenciar un triple punto de partida en cuanto a la relevancia de las Comunidades Autónomas frente al ordenamiento comunitario agrícola:

A) Posición ascendente: Facultades de las Comunidades Autónomas en relación a los acuerdos en materia agrícola concertados con la CEE.

Sobre este punto cabría hacer una primera distinción según los poderes concretos que atribuyen los Estatutos de las diferentes Comunidades en materia de tratados internacionales, hablando algún autor (6) de "desconsideración constitucional" hacia los mismos debido a la no previsión en la Constitución de tales mecanismos (lo cual sinceramente tampoco nos parece oportuno en absoluto supuesta su absoluta falta de competencia como ya vimos antes); cabría, en fin, hablar de varios modelos de relación Comunidades Autónomas - Comunidades Europeas; en este sentido hemos de constatar, por tanto, que la incorporación del Estado a la CEE ha supuesto una pérdida efectiva de competencia, de forma irreversible, en favor de las instituciones europeas. La participación de las Comunidades Autónomas en este proceso de adhesión ha sido prevista de diverso modo según los Estatutos. Así, el artículo 20/5 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, según el cual "el gobierno vasco será informado en la elaboración de los Tratados y Convenios, así como en los proyectos de legislación aduanera en cuanto afecten a materias de específico interés para el País Vasco". Dicha fórmula es repetida casi del mismo modo en los Estatutos de Andalucía (32/1), Madrid (33/1), Cataluña (27/5) y Murcia (12/2). En el caso canario existe una diferencia sustancial, expresándose en el artículo 37 de su Estatuto que "recibida la información, el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma emitirá en su caso su parecer"; del mismo modo, la propia Constitución, en su Disposición Adicional Tercera establece que "La modificación del régimen económico fiscal del archipiélago canario requerirá informe previo de la Comunidad Autónoma o en su caso, del órgano provincial autonómico".

En términos similares se expresan los demás Estatutos respecto a la figura activa de las Comunidades Autónomas en materia de acuerdos con la CEE. Todos los artículos examinados parecen hablar en un sentido condicional que denota su autoconvencimiento respecto de su carencia competencial, aunque algunos autores como Lasagabaster ha

blan de "un cierto *ius contrahendi*", lo cual más expresa unadeclaración de intenciones que una realidad jurídica contrastada.

Para terminar en esta línea debemos hacer referencia a algunos artículos de los Estatutos que hacen determinadas menciones que podrían afectar al derecho a la igualdad en materias de iniciativas contractuales internacionales, así en el caso de la mención del artículo 23/3 del Estatuto andaluz en orden a los "convenios con emigrantes andaluces".

B) Posición descendente: ejecución por las Comunidades Autónomas del ordenamiento agrícola europeo en su territorio.

El artículo 189 del Tratado constitutivo de la CEE se refiere, en todo caso, a las normas como dirigidas a los Estados. De igual modo, el artículo 93 de la Constitución Española coloca a las Cortes Generales y al Gobierno como garantes del cumplimiento de los tratados por los Estados. Sin embargo, la ejecución de la política agrícola, como la de todas las demás, debe hacerse por los entes competentes en la materia, a través de los productos legislativos necesarios en todo caso. Estas manifestaciones revisten varias formas entre las que destacaremos las siguientes:

1) Desarrollo por las Comunidades Autónomas de normas básicas dictadas por la Comunidad Europea, en cuanto sean de competencia autonómica exclusiva.

2) Afectación de las competencias autonómicas (minoradas o suprimidas) por actos normativos del Consejo a la Comisión.

3) Ejecución por las comunidades Autónomas de las normas dictadas por la Comunidad Económica Europea con carácter obligatorio para todos los Estados miembros, en cuanto pertenezcan al ámbito de su competencia exclusiva.

En el ámbito agrícola de referencia hemos de ver, junto a otras parcelas de carácter educativo y de formación profesional agraria, cómo se actúa desde la CEE directamente sobre la agricultura a través de las líneas de reforma y desarrollo agrario, modernización de explotaciones, cese en la actividad agraria, zonas de alta montaña e introducción de nuevas técnicas entre otras muchas.

C) Postura activa de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea.

Una vez examinadas las actividades de índole participativa en la legislación CEE o en la ejecución de la misma, no podemos dejar de hacer referencia a un aspecto relevante y escasamente puesto de manifiesto hasta ahora: la legitimación activa de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de

Justicia en actos jurídicos agrarios. Como breves conclusiones sobre este punto, tomaremos las de un estudio reciente (7) sobre este particular:

1) Los entes regionales no gozan ante el Tribunal de la misma legitimación activa que los Estados pero nada impide su actividad en materia de recursos de anulación de actos CEE (artículo 173/2 TCEE), abiertos a personas físicas y jurídicas o sujetos indeterminados.

2) Existen grandes dificultades para que el Tribunal considere a tales comunidades como "entes individualmente afectados" por una decisión impugnada; o en el recurso de inactividad o carencia bloqueados por la práctica de no dirigir decisiones a tales entes.

3) No existen limitaciones adicionales en el ordenamiento jurídico español a la legitimación activa de las Comunidades autónomas.

IV.- LA POSTURA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Debemos destacar en este apartado cual sea la postu

(5) REMIRO BROTONS, "La acción exterior del Estado"; Cuadernos Civitas, 1985)

(6) LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki. "El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico", Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1986. Pp. 16 ss)

(7) HUESA VINAIXA, Rosario. "La legitimación activa de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea: Sus limitaciones." Revista Jurídica Le Ley, Viernes 31 de octubre de 1986, pp.1 ss.)

ra, ante un tema de inequívoco diseño constitucional, del Tribunal encargado de interpretar nuestra más alta norma, el cual ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre un tema tangencialmente agroalimentario, como es el de medio ambiente, pero en el que se nos pone de manifiesto la presencia de una serie de ideas nucleares que han de ilustrar en cualquier caso, las relaciones entre las Comunidades Autónomas y la CEE, las cuales en ningún caso pueden disociarse de la presencia del Estado como único sujeto plenamente legitimado en las relaciones internacionales.

Como antecedentes de hecho se encuentran las relaciones mantenidas entre la Consejería de Ordenación Territorial y Obras Públicas de la Junta de Galicia y la Dirección Danesa del Medio Ambiente, departamento de carácter gubernamental, las cuales se sustentan en la firma de un comunicado de colaboración para el estudio de la administración y planificación del medio ambiente, tal como quedan descritas en la "Propuesta para un estudio de las posibilidades de asesoramiento acerca de la administración del medio ambiente en Galicia" y en la "Propuesta para la planificación de abastecimiento y saneamiento de 5 sistemas de rías en Galicia", todo lo cual ha de conducir a la firma de unos contratos de colaboración que ejecuten tales estudios de medio ambiente. Abierto período de presentación de ofertas para la adjudicación por concurso de tales estudios, era obligado por la empresa beneficiaria del proceso selectivo contar con la colaboración técnica de la Dirección Danesa del Medio Ambiente, el Instituto de Hidráulica de Dinamarca y dos empresas de aquel país.

En base a la impugnación por la Abogacía del Estado de dichas actuaciones se produce por el Pleno del Tribunal Constitucional la sentencia 137/1989 de 20 de julio, en la que se contienen, entresacadas brevemente, las siguientes doctrinas que afectan a nuestra materia:

"1/ Es de titularidad estatal exclusiva la competencia para obligarse por medio de tratados internacionales, no conteniendo la CE salvedad alguna o excepción al respecto en beneficio de las comunidades Autónomas, ni en función de tales o cuales materias, aunque tampoco impida que la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas se proyecte también en este ámbito, mediante estructuras adecuadas, para las que tanto la propia CE -artículo 150- como el Derecho comparado (tratados marco, etc.) ofrecen amplias posibilidades.

"2/ En el Derecho español, el treaty making power pertenece al Estado y únicamente a él, y ello se deduce del artículo 149/1/3 CE, así como de los artículos 93 y 94/1 CE, al exigir la intervención previa de las Cortes Generales autorizando la celebración de determinado tipo de tratados, celebración que compete en exclusiva al ius contrahendi del Estado; existen otra clase de tratados para los que no se requieren autorización parlamentaria, sino la inmediata información a las Cámaras de su conclusión (art. 94/2 CE), cuya celebración también compete al Estado; ello no supone que el título competencial del Estado en la celebración de tratados se encuentre en los mencionados artículos 93 y 94 CE, sino en el artículo 149/3 de la Norma Fundamental, pero contribuyen a perfilarlo, como lo hace asimismo el artículo 97 CE, que encomienda al Gobierno la dirección de la política exterior y de las "relaciones internacionales".

"3/ Siendo el Estado el único sujeto de ius contrahendi en la esfera de las relaciones internacionales, es claro que el comunicado o suscrito por la Junta de Galicia y la Dirección Danesa del Medio Ambiente, que motivó la promoción del conflicto positivo de competencias en cuanto refleja la existencia de un acuerdo o compromiso recíproco de ambas partes, implica el ejercicio por la Junta de Galicia de una competencia de la que constitucional y estatutariamente carece.

Finalmente, el fallo de la sentencia, tras dejar sentado, en primer lugar, que la titularidad de la competencia controvertida corresponde al Estado, declara, a continuación, la nulidad del acuerdo de colaboración cuya existencia real refleja el comunicado antes referido y suscrito el 2 de noviem-

bre de 1984 en nombre de la Consejería de Ordenación del territorio y Obras Públicas de la Junta de Galicia y de la Dirección General de Medio Ambiente del Gobierno de Dinamarca.

Hemos de llamar la atención sobre un voto discrepante que a la citada sentencia formuló el magistrado Díaz-Eimil a propósito del conflicto positivo de competencia que motivó la actuación del Tribunal Constitucional y al que se adhirieron los magistrados Tomas y Valiente, De la Vega Benayas y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, que sugiere las siguientes afirmaciones:

"La Sentencia aprobada por la mayoría se apoya en un concepto, a mi juicio tan rígido y expansivo, del título competencial del artículo 149/3 CE que conduce a negar a las CCAA posibilidad constitucional de realizar aquella clase de actividad y contactos que, aun teniendo dimensión internacional, no originan obligaciones inmediatas y actuales, ni suponen ejercicio de la soberanía, no inciden en la política exterior del Estado y no generan responsabilidad de éste frente a otros Estados, y ello equivale a decidir al margen de la actual realidad de internacionalización cada vez mas intensa, de las relaciones de fomento y colaboración entre organismos públicos, del más diverso género de distintos estados, especialmente entre los que pertenecen al espacio comunitario europeo, en orden a lograr el desarrollo económico, social y cultural de las regiones.

Esta concepción globalizante de las "relaciones internacionales", como materia sometida a la exclusiva competencia del Estado, impide que las CCAA, en el ejercicio de sus competencias propias, se vean imposibilitadas de propiciar la colaboración de empresas y organismos públicos que, por su alta especialización en una determinada materia, pueda resultar imprescindible para abordar y resolver, de manera satisfactoria, problemas específicos, a veces de extraordinaria repercusión económica, que de otra forma quedarían insolubles, dado que el Estado, aunque sea en su voluntad política, encontrará graves obstáculos de orden jurídico, y de eficacia en la gestión, para resolverlos en aquellos supuestos en que la acción promocional recaiga sobre materias atribuidas a la competencia autonómica.

Dicho Convenio fue realizado en base a al ejercicio de la competencia que a la Comunidad Gallega confiere el artículo 29/4 de su Estatuto."

Todo lo anterior nos evidencia lo escasamente pacífico del ordenamiento en estas cuestiones, principalmente cuando aún no ha terminado de sedimentarse el esquema constitucional de reparto de competencias.

V. COMUNIDADES AUTONOMAS EN EUROPA. VIAS JURÍDICAS Y VIAS DE HECHO

Vistas las diversas complicaciones jurídicas que supone el ejercicio de competencias autonómicas a nivel internacional, debemos de hacer una breve semblanza de la actividad que ha desarrollado cada una de las diecisiete comunidades en orden a la aproximación a las instituciones europeas respetando los límites del ius contrahendi constitucional:

1) Murcia: Ha inaugurado recientemente una oficina de representación en Bruselas, encargada del seguimiento de los temas comunitarios. Esta regida por el Instituto de Fomento de la Región y cuenta con el visto bueno de la Secretaría de Comercio. Carece de capacidad decisoria y su misión es facilitar información comunitaria a la región y promover contactos.

2) País Vasco: Tiene abierta una oficina de representación en la capital comunitaria desde 1985, pese a que su mantenimiento esta recurrido por la Administración del Estado ante el Tribunal Constitucional. La tarea de esta oficina se limita a "coordinar las relaciones que se produzcan entre las instituciones públicas vascas con los organismos comunitarios y el Consejo de Europa", desarrolla labores de información y asistencia y traslada a las instituciones autonó-

micas los datos y resoluciones que les afectan de uno u otro modo.

Esa oficina, canalizada a través de la oficina "Interbask" cuenta con un elevado presupuesto de funcionamiento y desprende orgánicamente del departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonómico del Gobierno de Vitoria.

Ante el recurso antes apuntado ante el Tribunal Constitucional, el ejecutivo vasco optó por transformar su oficina comunitaria -antes dependiendo directamente del propio gobierno autonómico- en la sociedad pública Interbask, cuyo capital es en su totalidad del propio gobierno vasco.

3) Generalitat de Cataluña: mantiene en Bruselas una oficina del Patronato Catalán pro Europa, organismo en el que también están representados el Ayuntamiento de Barcelona y la Asociación y Federación de Municipios de Cataluña, los sindicatos, las cajas de ahorro catalanas, las universidades de esta Comunidad, la Cámara de Comercio y los partidos con representación en el Parlamento catalán.

Este patronato, que se creó en 1982, tiene como objetivos formar, informar y asesorar sobre la Comunidad Europea a las empresas, universidades y a toda persona o asociación catalana.

Sus directivos afirman mantener excelentes relaciones con la representación española oficial en Bruselas y destacan su carácter no político sino de ayuda en la integración europea de Cataluña.

4) Galicia: Cuenta con una oficina en Bruselas para el seguimiento de los temas comunitarios dependiente de la Consejería de Presidencia de la Xunta, que se constituyó con la fórmula de fundación denominada "Galicia-Europea", inaugurándose en junio de 1988.

Esta fundación no tiene capacidad ejecutiva siendo su principal misión la de informar y asesorar a las instituciones gallegas sobre las cuestiones comunitarias que interesen a Galicia.

5) Canarias: Dispone, desde 1987, de una oficina de Promociones Canarias en el Exterior (Proexca), constituida en 1985. Esta sociedad está participada mayoritariamente por el gobierno canario, a través de la consejería de Economía y Comercio, estando integrada también por las Cajas de Ahorro de la región, la sociedad de industriales canarios (Sodican) y el Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial (IMPI).

6) Generalitat de Valencia: Cuenta desde enero de este año de 1990 con una oficina de estas características en Bruselas, según un proyecto desarrollado por las Cámaras de

Comercio de Valencia y la Federación de Cajas de Ahorros, entidades a las que se sumarían el Comité para la Exportación de Cítricos. Actualmente existen en Bruselas representantes de esta última asociación y de la Cámara de Comercio valenciana que se sumarían directamente a la nueva entidad.

7) Cantabria: Existe un proyecto de abrir una oficina de representación en Bruselas por parte de la Diputación Regional de Cantabria en fecha próxima, encargándose de seguir los temas comunitarios que interesen a la región y con un planteamiento similar al de Cataluña antes apuntado.

8) Navarra: Cuenta dentro de su organismo autonómico con una oficina de Asuntos Comunitarios con sede en Pamplona y dependiente del Departamento Foral de Economía y Hacienda. Esta sociedad mantiene un contrato de asistencia con la sociedad Euroconsultores, radicada en Bruselas y con delegación en Madrid, a las que se encarga del estudio, gestión y coordinación de aquellas materias comunitarias de interés para Navarra. La citada oficina se constituyó en 1984 y firmó el primer contrato de asistencia con la consultora en 1987.

9) Junta de Extremadura: Obtiene información sobre temas relacionados con las iniciativas comunitarias que afectan a la Región a través de un contrato de asistencia y de representación con un gabinete jurídico español que tiene una oficina abierta en Bruselas. No se ha planteado todavía la necesidad de abrir una delegación permanente ante las CEE.

10) Junta de Castilla y León: Ante el elevado costo que representa la apertura de una oficina de la Comunidad Autónoma en Bruselas, no se ha planteado aún la necesidad de abrirla, utilizando los servicios de un despacho de abogados de Bruselas.

11) Principado de Asturias: Dispone de una oficina de asesoramiento en materias de Comunidad Económica, dependiente de la Consejería de Presidencia, pero no tiene en el exterior ninguna representación oficial, utilizando como hemos visto en algunos casos anteriores, medios indirectos.

12) Junta de Andalucía: No dispone de ninguna oficina en Bruselas, aunque existe una Dirección General de Asuntos Comunitarios, dependiente de la Consejería de Presidencia de la Junta.

13) Resto de las Comunidades (Madrid, Baleares, Aragón, La Rioja y Castilla-La Mancha): Tampoco disponen de representación en Bruselas para el seguimiento de los temas comunitarios ni tienen previsto establecerla a corto plazo.

LA NUEVA LEGISLACION BELGA SOBRE ARRENDAMIENTOS RUSTICOS

arrendatario explotante. Igualmente se excluyen de la aplica
M. HEYERICK
Conseiller juridique S.N.T.
Secrétaire Général C.E.D.R.

I.- INTRODUCCION.

La ley belga de 4 de Noviembre de 1969 sobre arrendamientos rústicos y sobre el derecho de tanteo de los arrendatarios de fincas rústicas, ha sido profundamente modificada por la Ley de 7 de Noviembre de 1988.

Desde 1969 la legislación no se había modificado salvo por la inserción del artículo 48 bis por Ley de 12 de Julio de 1975, y del artículo 11 bis por Ley de 23 de Noviembre de 1978 sobre desahucio para explotación directa a consecuencia de permuta.

A partir de 1979, se presentaron en las Cámaras diversas proposiciones de Ley que fueron refundidas en 1982 en una sola proposición de síntesis que, a grandes rasgos, pretendía, por una parte, una mayor estabilidad del arrendatario, y por otra, un mayor rendimiento para los propietarios arrendadores.

Esta proposición largamente estudiada y discutida con todos los sectores implicados desembocó finalmente en la Ley de 7 de Noviembre de 1988. Se trata de una Ley modificativa, de modo que es necesario proceder a una coordinación oficiosa de las leyes de 4 de Noviembre de 1969, 12 de Enero de 1975, 23 de Noviembre de 1978 y 7 de Noviembre de 1988 para disponer de un texto legal fiable.

En este artículo nos limitaremos a las novedades introducidas por la última Ley de 7 de Noviembre de 1988.

II.- EXAMEN DE LAS NUEVAS DISPOSICIONES LEGALES.

1.- Ambito de aplicación de la Ley de Arrendamientos Rústicos.

La Ley se aplica a los arrendamientos de inmuebles afectos de modo principal a explotación agrícola, con exclusión de la silvicultura. La nueva Ley entiende por explotación agrícola la que tiene lugar sobre bienes inmuebles con vistas a la producción de productos agrícolas destinados de modo principal a la venta. Ha incluido en su ámbito de aplicación los usufructos voluntarios *inter vivos*, con el fin de evitar ciertas prácticas que utilizaban la constitución de usufructo para eludir la legislación arrendaticia.

La Ley prevé cierto número de excepciones a estos principios. En primer lugar, hay ciertos contratos que escapan de la Ley por la sencilla razón de que no responden a la noción de arrendamiento rústico; es el caso de los contratos de comodato o préstamo de uso, de conservación de tierras, de venta de hierbas o incluso de arrendamiento de parcelas no destinadas a explotación agrícola.

Existen además verdaderas excepciones previstas por el art. 2 de la Ley. Entre ellas conviene destacar la de los contratos cuyo objeto implique una ocupación de duración inferior a un año, y por los que el explotante de tierras y pastos, tras haber efectuado trabajos de preparación y abonado, cede mediante precio el goce a un tercero para un cultivo determinado.

Esta excepción es nueva en el sentido de que el arrendamiento de temporada deberá, en adelante, concertarse entre agricultores, y no entre arrendador no explotante y

ción de la Ley los contratos dirigidos a la creación de una sociedad agrícola por un tiempo de al menos veintisiete años y los contratos referentes a recolección frutícola de plantaciones de alto porte.

2. Prueba del arrendamiento.

En materia de prueba, conviene recordar que, a falta de documento, el que explota un fundo rústico puede proporcionar prueba de la existencia del contrato y sus condiciones por cualquiera de los medios admitidos en Derecho, incluidas las pruebas testifical y de presunciones.

La nueva Ley concede, además, a éste la facultad de probar la existencia del arrendamiento proporcionando prueba de ofrecimiento de pago de la renta, de acuerdo con un procedimiento descrito en la Ley.

3.- Duración del arrendamiento.

La nueva Ley distingue para lo sucesivo entre tres contratos de arrendamiento rústico que son, el arrendamiento normal, el arrendamiento de carrera y el arrendamiento de larga duración.

Nada ha cambiado en cuanto a la duración del arrendamiento normal; no puede ser inferior nueve años y si se estipula una duración inferior, legalmente se prolonga a nueve años.

En defecto de resolución válida, el arrendamiento se prorroga legalmente a su expiración por sucesivos períodos de nueve años, incluso si la duración de la primera ocupación hubiese excedido de nueve años.

El arrendamiento de carrera se celebra por un período fijo igual a la diferencia entre el momento en que el arrendamiento cumplirá sesenta y cinco años y la edad del pretendido candidato. Este período fijo debe extenderse al menos a veintisiete años.

Al término de un arrendamiento de carrera, al arrendador recobra automáticamente la libre disposición de su finca sin que el arrendatario pueda oponerse a ello.

Si el arrendatario permanece en posesión de la finca tras la expiración del arrendamiento de carrera, éste se novará tácitamente de año en año.

El arrendamiento de larga duración se celebra al menos por veintisiete años. A su término, el arrendador puede poner fin al contrato para explotar directamente la finca, o ceder su explotación a su cónyuge, a sus descendientes o hijos adoptivos o a los de su cónyuge, o a los cónyuges de dichos descendientes e hijos adoptivos.

4. Resolución a instancia del arrendador.

A) Resolución para poner fin al contrato en cualquier momento con vistas a dar a los bienes arrendados una afectación conforme a su destino.

Se trata de los casos enumerados taxativamente en la Ley de 1969 pero que se han detallado en mayor medida en la nueva Ley. Más especialmente en el caso de los terrenos para construcción, se ha introducido una distinción según que las obras para viales hayan o no de realizarse previamente.

El arrendador puede también poner fin al arrendamiento en cualquier momento con vistas a afectar al uso familiar un terreno de un arrendatario contiguo a su casa vivienda cuya superficie no exceda de 20 áreas. En caso de desacuerdo sobre el emplazamiento de la parcela en cues-

ción, decidirá el Juez.

B) Resolución para poner fin al contrato al término de cada período de ocupación justificando causa.

Estas causas se enumeran taxativamente en la Ley y no han sufrido modificaciones.

C) Jubilación del arrendatario.

Este motivo de resolución es nuevo y se ha introducido para evitar determinados abusos relacionados con la seguridad del arrendamiento por el anciano arrendatario que no cultiva ya él mismo, sino que arrienda por temporada y por más elevado precio.

Si el arrendatario que ha alcanzado la edad de la pensión es beneficiario de pensión de jubilación y no puede indicar un sucesor que pueda eventualmente proseguir su explotación, el arrendador puede poner fin al arrendamiento con vistas a explotar por sí mismo todo o parte del fundo o ceder su explotación al cónyuge, a sus descendientes o hijos adoptivos o a los de su cónyuge, o a los cónyuges de dichos descendientes o hijos adoptivos.

En las mismas condiciones, el arrendador puede poner fin a todo o parte del arrendamiento para arrendar o vender los fondos a fines de explotación por una empresa viable o que sea objeto de un plan de mejora conforme a la legislación y reglamentación en materia de modernización de las explotaciones agrícolas.

D) Resolución para cultivos personales.

La nueva Ley distingue, al igual que la precedente, dos modos de resolución para explotación personal. Primero existe la posibilidad para el arrendador de poner fin al arrendamiento a la expiración de cada período de ocupación para explotar él mismo todo o parte del fundo arrendado o bien ceder en todo o en parte la explotación a su cónyuge, a sus descendientes o hijos adoptivos, o a los de su cónyuges, o a los cónyuges de dichos descendientes o hijos adoptivos. Luego, el arrendador dispone de la misma facultad en el curso de los períodos sucesivos del arrendamiento, a excepción del primero y el segundo.

Las condiciones de esos desahucios se han hecho más severas desde diversos puntos de vista. Las razones de ello son variadas pero esquemáticamente puede decirse que la más poderosa razón reside en el hecho de que la Jurisprudencia no siempre ha respetado la intención del legislador.

Aunque la Ley exigía como causa de desahucio la explotación personal, efectiva y continua, el examen por el Juez de ese motivo invocado era a menudo limitado ya que el Juez se contentaba con aplicar después las sanciones en caso de quebrantamiento de las condiciones, con todas las dificultades probatorias que ello comporta. Así se declaró haber lugar al desahucio respecto de los edificios y de 1,5 Ha. de tierra para cultivo macrobiológico, perdiendo el arrendatario su caserío, o sobre prados para la cría de poneyes, o instado por un arrendador jubilado de 61 años, etc.

Al igual que en la Ley de 1969, la explotación de un bien recuperado frente al arrendatario sobre la base de causa determinada en los artículos 7, 1º y 8 de la Ley debe consistir en una explotación personal, efectiva y continua durante nueve años al menos por la persona o personas indicadas en el desahucio como garantes de esa explotación o si se trata de personas jurídicas, por sus órganos o dirigentes responsables y no solamente por sus representantes.

La nueva Ley ha añadido varias condiciones más:

a) Condición de edad

La causa de desahucio consistente en explotación personal no se puede hacer valer por personas, o en caso de personas jurídicas, por órganos o directivos responsables, que hayan alcanzado en el momento de expirar el plazo de preaviso la edad de 65 años, o de 60 años cuando se trata de persona que no fue nunca agricultor por más de tres años; tampoco puede invocar esta causa quién, tras cesar en su actividad agrícola, arrendó la explotación.

b) Condición de capacidad

La persona o personas indicadas en el desahucio como garantes de la explotación, y tratándose de personas jurídicas, sus órganos o directivos responsables deben:

- tener certificado de estudios o diploma que les haya sido entregado tras haber seguido con provecho un curso agrícola o estudios de agricultura u horticultura.

- o ser agricultores o haberlo sido durante al menos un año en el curso de los cinco últimos años.

- o haber participado efectivamente durante al menos un año en una explotación agrícola.

c) Condición económica

Cuando el arrendatario ejerce la agricultura a título principal, el Juez no podrá acoger el desahucio para cultivo personal más que en el caso de que la empresa agraria en la que los bienes rústicos en cuestión serán explotados constituya parte primordial de la actividad del futuro explotante.

La noción de parte primordial, por no estar definida por el Legislador, da lugar a pensar que la Jurisprudencia haya de dejarse guiar por otras regulaciones como la concerniente a la modernización de explotaciones agrícolas que considera agricultor u horticultor a título principal al que obtiene de su explotación una renta igual o superior al 50% de su renta global y que consagra a actividades externas a su explotación menos del 50% de su tiempo total de trabajo.

En caso de discrepancia sobre la realidad de la explotación personal, incumbe al arrendador precisar cómo la persona o personas indicadas como garantes de la explotación, pretenden llevarla a cabo de forma personal, efectiva y continua, y probar que están en condiciones de hacerlo y reúnen los requisitos exigidos por la Ley.

La nueva Ley ha añadido también algunas excepciones a la noción de cultivo personal. Ya no se considera cultivo personal la plantación sobre la finca arrendada por parte de los beneficiarios de la recuperación en el curso de los nueve años siguientes al lanzamiento del arrendatario, ni de coníferas, ni de aromáticas ni de monte bajo, salvo que se tratase de horticultura o de plantaciones necesarias para la conservación de la finca.

La Ley de 1988 añade la plantación de abetos de Navidad en los nueve años siguientes a la marcha del arrendatario, salvo si el beneficiario de la recuperación de la finca cultiva ya una huerta y el Juez de paz le concede dispensa de tal prohibición con informe favorable de Ingeniero Agrónomo del Estado regional, así como la venta de hierba o la recogida en campo en el caso de que los beneficiarios de la recuperación en el curso de los nueve años siguientes a la marcha del arrendatario no se ocupen de los trabajos ordinarios de cultivos y mantenimiento, ni tampoco la recepción de ganado a pensión en el curso del mismo período de nueve años.

E. Condición general

La nueva Ley ha instaurado una condición general de orden estructural. En efecto, cuando el arrendatario ejerce la agricultura a título principal, el Juez puede rechazar el desahucio cuando éste tenga como consecuencia incrementar la superficie total de la empresa del futuro cultivador por encima de la superficie máxima fijada por el Rey. Lo mismo ocurre respecto de toda superficie suplementaria, cuando la empresa del futuro cultivador alcanza ya una superficie superior a la máxima.

Esta disposición tiende a preservar las explotaciones familiares y a promover el acceso de los jóvenes a la agricultura.

F. Plazo de preaviso - Nulidades

A estos efectos no hay nada nuevo que reseñar. Consideremos sin embargo dos disposiciones tendentes a atenuar las sanciones en caso de caducidad o de desestimación del desahucio.

Si descubriese el arrendatario en el transcurso del plazo de preaviso, que la causa consistente en cultivo personal no podrá llevarse a cabo por motivos graves, podrá pedir la desestimación de la acción ante el Juez de paz.

En tal caso, el arrendamiento proseguirá como si la resolución no se hubiese notificado.

El desahucio que debe ser declarado irregular en la forma puede sin embargo ser convalidado por el Juez si la irregularidad comprobada no puede poner en cuestión la

naturaleza, ni la seriedad del desahucio ni la identidad de la persona en cuyo favor se ejercita.

5. Explotación de la finca arrendada.

En este campo pocas modificaciones hay que señalar. Se mantiene el principio por el que se reputan inexistentes todas las cláusulas contractuales restrictivas de la libertad del arrendatario en cuanto al modo de cultivo de las tierras arrendadas o en cuanto a la disposición de los productos de la finca.

La nueva Ley estipula que son válidas las cláusulas de respetar setos, caminos, arbustos y árboles.

Si obstaculizan la libertad de cultivo del arrendatario ciertas construcciones, obras o plantaciones, podrá éste suprimirlas con consentimiento escrito del arrendador y en caso de usufructo, con el del nudo propietario y el usufructuario, o en su defecto, con autorización del Juez de paz. Esta autorización puede subordinarse al pago de una indemnización igual al perjuicio sufrido.

6. Subarriendo y cesión.

Aquí tampoco hay nuevas disposiciones que merezcan atención.

Subrayemos únicamente que no se consideran subarriendos, las permutas sobre cultivos de los bienes arrendados, realizadas por los arrendatarios. Estas permutas no afectan a los derechos y obligaciones ni de los arrendatarios ni de los arrendadores.

Lo mismo ocurre con la explotación en común de una finca rústica arrendada a uno de los cultivadores, con la condición de que éste continúe siendo único titular del arrendamiento y participe activamente a título de ocupante principal, en la explotación.

Si un fundo rústico se arrienda en común a varios arrendatarios y uno de ellos decide retirarse, prosigue el arrendamiento en favor de los restantes arrendatarios.

7. Derecho de tanteo.

El derecho de tanteo del arrendatario en caso de enajenación de la finca rústica ha sufrido algunas modificaciones importantes en cuanto al procedimiento.

Caso de enajenación voluntaria, el arrendador no puede vender la finca a persona distinta del arrendatario sino después de haber puesto a éste en condiciones de ejercitar su derecho de adquisición. En adelante, será el Notario quien notifique al arrendatario el contenido del contrato celebrado bajo condición suspensiva de no ejercicio del derecho de adquisición.

En caso de venta pública, el arrendatario tiene derecho a mantener en suspenso su respuesta durante diez días.

Otra innovación reside en el hecho de que si un bien arrendado o un conjunto de bienes objeto de un mismo arrendamiento se ofrece en venta pública por lotes, la masa total o parcial no puede subastarse más que si su composición ha recibido la aprobación del arrendatario, cuya ausencia o silencio equivalen a la aprobación.

8. La renta.

La fijación de coeficientes para adaptación de las rentas se realiza cada tres años, tanto para las tierras como para los edificios.

Respecto de los arrendamientos de larga duración, la renta puede incrementarse en:

- 36% para un primer período de ocupación de 18 años.
- 42% para un primer período de ocupación de 21 años.
- 48% para un primer período de ocupación de 24 años.
- 50% para un primer período de ocupación de 25 o más años.

Estos porcentajes se fijan en 18%, 21%, 24% y 25% si se trata de edificios.

En los arrendamientos de carrera, la renta puede aumentarse en un 50% para las tierras y un 25% para los edificios.

9. Disposiciones fiscales.

La nueva Ley modifica el Código de impuestos sobre la renta en el sentido de eximir la renta neta de inmuebles objeto de arrendamiento de carrera.

Por lo demás, hay que referirse a la Ley de 7 de

Noviembre de 1988 que modifica la imposición de las rentas de tierras arrendadas a agricultores, la cual estipula que la renta catastral no se aumenta por la parte del importe neto del alquiler y las cargas arrendaticias que sobrepasen la renta catastral, cuando se trate de inmuebles sitos en Bélgica afectos por el arrendatario a fines agrarios y hortícolas y que se arrienden conforme a la legislación de arrendamiento rústico.

III.- EVALUACIÓN

La Ley de 7 de Noviembre de 1988 tiene el incontestable mérito de lograr un mayor equilibrio entre los intereses del arrendatario y del arrendador. Tres grandes modificaciones o innovaciones parecen esenciales: la nueva regulación del desahucio para cultivo personal y la creación del arrendamiento de carrera y del arrendamiento de larga duración con ventajas fiscales para los arrendadores y con revisión de rentas.

Otros numerosos problemas no han recibido sin embargo solución satisfactoria. Así, la prueba del arrendamiento continúa tal como era con todos los inconvenientes que derivan de la prueba por todos los medios admitidos en Derecho, incluso testigos y presunciones. Tal regulación no puede favorecer de modo armónico las relaciones entre partes; además, la redacción de los contratos por juristas se impone teniendo en cuenta la complejidad de la materia. Anotemos de paso que el arrendamiento debe registrarse para tener fecha fehaciente y para responder a las exigencias fiscales.

Aunque las modalidades de desahucio por el arrendador en cualquier momento para afectar los bienes conforme a su destino final hayan sido facilitadas, las reglas del art. 6 de la Ley se han complicado inútilmente. La indemnización por construcciones y obras, debida al término del arrendamiento continúa siendo materia discutible, en tanto que la hipoteca del arrendatario parece continuar inaplicable por no ser manejable en la práctica.

La nueva Ley ha introducido igualmente nociones imprecisas como la de "bienes distintivos" del art. 25. 2, la noción de "causa grave" del art. 26. 1, pf. 4, la noción de "parte primordial de la actividad profesional" del art. 12. 6 pf. 2º.

Es obvio que la jurisprudencia está llamada a pronunciarse sobre el alcance de estas nociones.

Conviene también examinar la incidencia de las modificaciones de la Ley sobre los arrendamientos rústicos en materia de tanteo del arrendatario sobre el derecho de tanteo de la Sociedad Nacional Fundiaria cuando se venden bienes rústicos sitos en zonas designadas expresamente como susceptibles de concentración. A estos efectos, se pueden hacer tres observaciones:

1º. La Ley de arrendamientos rústicos amplía el derecho de tanteo de que goza el arrendatario a los cónyuges de sus descendientes o hijos adoptivos o a los de su cónyuge. Dado que el Legislador ha querido establecer concordancia entre el tanteo del arrendatario y el de la Sociedad Fundiaria Nacional, parece lógico que la Ley de Concentración sea adaptada en el mismo sentido.

2º. En el marco de la venta voluntaria de la finca, la Ley de Arrendamientos Rústicos determina y "formaliza" la notificación que debe hacerse al arrendatario por el propietario vendedor: declaración notarial que reproduce el contenido del compromiso o la promesa de venta.

El artículo 56.2. pf. 1º de la Ley de 22 de Julio de 1970 estipula que "en caso de venta voluntaria, la oferta hecha al arrendatario para permitirle ejercitar su derecho de adquisición debe hacerse simultáneamente a la Sociedad Fundiaria Nacional..."

Ni el contenido, ni la forma de la oferta se precisan. Basta pues que sea la misma con que se ha hecho al arrendatario. Poco importa que se trate de una notificación del precio y las condiciones como bajo el régimen de la Ley de

1969, o una declaración notarial que reproduzca el contenido del compromiso o la promesa de venta, tal como en la legislación nueva, con tal que la oferta hecha la Sociedad Fundiaria Nacional sea la misma hecha al arrendatario.

El texto "la oferta hecha al arrendatario" es suficientemente claro y general para poder mantenerse idéntico en la Ley de concentración, cualquiera que sean las formalidades impuestas al propietario vendedor.

3º.- Por último, en el marco de la venta pública, la nueva Ley organiza un procedimiento de suspensión de la respuesta que debe dar el arrendatario: éste puede en todo caso asentir, rehusar, callarse o ausentarse, pero puede también suspender su contestación.

En este caso, la adjudicación tiene lugar bajo condición suspensiva y el arrendatario tiene un plazo de diez días para notificar su aquiescencia al Notario, en cuyo defecto la adjudicación se hace firme (*ratio legis*: obtención de créditos, evaluación de posibilidades financieras...). Esta facultad que se le ofrece no modifica para nada el desarrollo de la venta pública de modo que en caso de derecho de tanteo de la Sociedad Fundiaria Nacional, el oficial que documente planteará la misma pregunta al delegado de la Sociedad Nacional y, en caso de rechazo, ausencia o silencio, la venta proseguirá.

Es posible preguntarse por qué el Legislador no ha

modificado igualmente la legislación de Concentración. Tras la Reforma del Estado esta regulación pertenece a las materias regionalizadas que son de competencia exclusiva de las Regiones.

Señalemos, en fin, que los documentos parlamentarios demuestran los profundos estudios y las interesantes discusiones que tuvieron lugar al tiempo de los trabajos preparatorios.

Aunque los sectores profesionales hayan sido consultados, es de lamentar que la Asociación Benga de Derecho Agrario no haya tenido ocasión de dar su opinión, contrariamente a lo que ocurrió con la Ley de 1969.

Es evidentemente demasiado pronto para proporcionar un juicio sobre la jurisprudencia recaída en aplicación de la nueva Ley. Señalemos por el contrario los numerosos comentarios en revistas jurídicas y profesionales agrícolas, por no hablar de los grandes tratados que próximamente se publicarán.

La legislación sobre arrendamientos rústicos sigue siendo una materia vivaz sujeta a periódica adaptación a las necesidades del tiempo. Es la clase de una política agrícola fundiaria centrada en la explotación familiar y en la economía de libre mercado.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION.

Zonas agrícolas desfavorecidas.- Real Decreto 466/1990, de 6 de abril, por el que se regula la indemnización compensatoria en determinadas zonas desfavorecidas. A.13.

8870 REAL DECRETO 466/1990, de 6 de abril, por el que se regula la indemnización compensatoria en determinadas zonas desfavorecidas.

Una vez producida en el año 1986 la integración de España en la Comunidad Económica Europea, el Gobierno ha venido impulsando el desarrollo y la aplicación de los contenidos de la Política Agraria Común a nuestra agricultura. Como consecuencia de este proceso, en el campo más concreto de la política de estructuras agrarias, que es recogida en gran parte por el Reglamento (CEE) número 797/1985 del Consejo, se ha producido una aplicación orientada, prioritariamente, hacia la puesta en vigor de medidas tales como la indemnización compensatoria de zonas desfavorecidas de montaña o por despoblamiento, que constituye un instrumento de apoyo directo a las rentas agrarias, destinado a compensar las desventajas naturales permanentes de dichas zonas.

En este sentido, durante los cuatro años transcurridos desde nuestro ingreso en la Comunidad Económica Europea, se ha venido regulando anualmente dichas indemnizaciones por los Reales Decretos correspondientes, lo que ha permitido una compensación continuada de las rentas anuales de los agricultores, que residiendo en dichas zonas tienen en la agricultura su principal medio de vida.

Consolidado el programa anual de indemnizaciones compensatorias, y teniendo en cuenta la experiencia adquirida durante estos años se considera conveniente, como indicó el Consejo de Estado en su dictamen de 30 de marzo de 1989, establecer un texto dispositivo que regule de modo permanente la indemnización compensatoria en determinadas zonas desfavorecidas sin perjuicio de que anualmente se determine por el Gobierno la cuantía de los módulos base para el cálculo de dicha indemnización.

La cuantía de la indemnización compensatoria se modulará cada año, teniendo en cuenta las especificidades

que la normativa comunitaria establece para cada tipo de zona desfavorecida, manteniéndose los criterios de años anteriores, en cuanto a equivalencias y coeficientes que se aplican a las cabezas de ganado y hectáreas de cultivo. Asimismo, se mantiene para las zonas de montaña el incremento de la indemnización destinado a compensar las peculiares limitaciones de las explotaciones ubicadas en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales.

Asimismo se contempla la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan establecer, en el ámbito de sus competencias y con cargo a sus propios recursos, una indemnización compensatoria de carácter complementario a la básica que se regula en el presente Real Decreto y cuyo importe se abonará con cargo a los Presupuestos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Por último se considera necesario adecuar los criterios de la normativa española para la delimitación de las zonas de montaña con los de la Comunidad Económica Europea y que han sido utilizados por la Directiva del Consejo 86/466/CEE, de 14 de julio, modificada por la Decisión 89/566/CEE de la Comisión, para incluir en la lista comunitaria las zonas agrícolas desfavorecidas de España. Ello supone modificar el apartado dos del artículo 2º del Real Decreto 2146/1984, de 31 de octubre, dándole nueva redacción, y derogar el Real Decreto 1083/1986, de 13 de mayo, que modificó dicha disposición.

En su virtud, a propuesta del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de acuerdo con el Consejo de Estado y cumplido el procedimiento establecido en el artículo 24 del Reglamento (CEE) número 797/1985, y previa deliberación del Consejo de Ministros, en su reunión del día 6 de abril de 1990.

DISPONGO:

CAPITULO I

Ámbito de aplicación

Artículo 1º.- De conformidad con lo establecido en los artículos 13, 14 y 15 del Reglamento (CEE) número 797/1985, del Consejo, de 12 de marzo, se establece una acción común por la que se podrá conceder una indemnización compensatoria anual a los agricultores

que cumplan las condiciones que se establecen en el artículo 3 del presente

Real Decreto, y cuyas explotaciones radiquen en los términos municipales siguientes:

a) Los incluidos en la lista comunitaria de zonas agrícolas desfavorecidas de España de la Directiva 86/466, del Consejo, modificada por la Decisión 89/566/CEE de la Comisión de 16 de octubre de 1989 y calificados como de montaña, con arreglo al apartado 3 del artículo 3 de la Directiva 75/268/CEE del Consejo.

b) Los incluidos en la mencionada lista comunitaria como zonas desfavorecidas por despoblamiento, con arreglo al apartado 4 del artículo 3 de la Directiva 75/268/CEE.

CAPITULO II

Definiciones y beneficiarios

Art. 2º. 1. Las indemnizaciones compensatorias básicas que se fijan en este Real Decreto serán las que, en todo caso, podrán percibir los agricultores, teniendo en cuenta la zona de ubicación y las características de su explotación.

2. Las Comunidades Autónomas podrán conceder indemnizaciones compensatorias complementarias a los beneficiarios de las básicas sin rebasar los límites establecidos en el apartado 4 del artículo 10 de este Real Decreto.

3. En ambos casos, las indemnizaciones compensatorias básicas o complementarias se denominarán de montaña o por despoblamiento, según la zona donde esté situada la explotación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1.

Artº. 3º. 1. Podrán beneficiarse de una indemnización compensatoria anual, los titulares de las explotaciones agrarias situadas en las zonas desfavorecidas delimitadas en el artículo 1, que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 19 de la Ley 25/1982, de 30 de junio, de Agricultura de Montaña, y en el artículo 14 del Reglamento (CEE) número 797/1985, del Consejo, y además, reúnan alguna de las siguientes condiciones:

a) Ser agricultor a título principal.

b) Obtener más del 50 por 100 de su renta exclusivamente de la actividad agraria.

2. A los efectos previstos en este Real Decreto se entenderá por agricul-