

REAL ACADEMIA DE DOCTORES

**MEDIO SIGLO DE LEGISLACION AGRARIA  
EN ESPAÑA**

(DE LA AGRICULTURA TRADICIONAL  
A LA AGRICULTURA COMPETITIVA Y SOSTENIBLE Y  
A UN NUEVO MUNDO RURAL)

DISCURSO DE INGRESO  
LEIDO EN LA REAL ACADEMIA DE DOCTORES  
POR EL

**Excmo. Sr. D. Alberto Ballarín Marcial**

En el acto solemne de su recepción como Académico de número  
El día 25 de Mayo de 1994

Y

CONTESTACION

DEL

**Excmo. Sr. D. Jaime Lamo de Espinosa**



MADRID, 1994



## **PALABRAS DE AGRADECIMIENTO**

Excelentísimo Señor Presidente  
Excelentísimos e Ilustrísimos señores académicos  
Señoras y Señores:

Quisiera resumir en breves párrafos todo el agradecimiento que debo a esta docta Institución, a la Real Academia de Doctores, a su Junta Directiva en particular y, aún más concretamente, a su ilustre Presidente y fundador mi gran amigo el Excelentísimo Señor D. Rafael Díaz LLanos, tristemente desaparecido lo que me llena de nuevo de un gran dolor al verme privado hoy de su presencia; también al Secretario de la Junta Directiva, el ilustre y ejemplar Magistrado Luis Gómez de Aranda, también mi amigo de muchos años, dos Académicos a los que debo la presentación de mi candidatura.

A Rafael Díaz Llanos lo recuerdo por el culto exquisito que rendía a la amistad, pero de modo especial por su formación jurídica universal, pues era como gran abogado, un hombre abierto a todas las ramas del Derecho, capaz de brillar en el tratamiento de cualquier cuestión, con una oratoria cálida y persuasiva frecuente en los grandes tribunales de su tierra canaria. Que en paz descanse y que allí donde se encuentre reciba el testimonio póstumo de mi gratitud. Y algo parecido podría decir de Luis Gómez Aranda, otro jurista teórico y práctico del mayor calado, espejo de Magistrado y de hombre público de aquellos en los que tantos españoles podríamos mirarnos, en el momento presente.

De modo muy sincero, quiero expresar a todos los académicos y a cuantos tienen la bondad de escucharme que la elección para ocupar aquí este sillón, producida al filo de mi jubilación como Notario de Madrid, ha sido el mejor y más honroso galardón que yo podía recibir en el final administrativo de una vida enteramente consagrada al servicio del Derecho, de los agricultores en particular y, en algunas etapas de actividad política intensa, al interés general de la sociedad española.

Me siento, pues, muy honrado y emocionado por el honor que me habéis hecho al que trataré de corresponder, si no con otros méritos, sí con mi entrega personal a los fines de esta ilustre, relativamente joven y muy prestigiada Institución que es la Real Academia de Doctores, abierta a todas las ramas del árbol de la ciencia, lo que la hace aún más interesante.

Permitidme que en estos momentos tan solemnes dé testimonio público de reconocimiento a aquellos grandes maestros cuyo ejemplo, cuyas enseñanzas, cuya orientación fueron decisivas en mi vida. A los profesores D. José Castán, que me formó como iusprivatista con su libro insuperable; a Antonio Hernández Gil, que me enseñó la orientación social del nuevo Derecho agrario y, de un modo muy especial, a D. Federico de Castro y Bravo, que fue mi mentor y mi amigo queridísimo y respetado mientras vivió para recibimos a sus discípulos en su entrañable casa. No sólo sus libros sino su palabra sabia, afable y hasta graciosa de sevillano, sobre todo su ejemplo humano y el de su esposa Nela fueron mi guía constante y aún lo sigue siendo su recuerdo inolvidable. También al Notario de Madrid y gran civilista Juan Vallet de Goytisolo que me orientó desde el principio en mi carrera y ha sido siempre, gracias a su sencillez bondadosa, mi consejero y mi amigo.

Asimismo constituyó par mí un estímulo permanente e importante la imagen de una serie de compañeros, grandes como científicos y como profesionales del ejercicio diario del Derecho, que he tenido la suerte de conocer a lo largo de mi extensa e intensa carrera; de Rafael Núñez Lagos, Roca Sastre, González Palomino, Diez Pastor, López Palop, Julio Albi, José Roán, del notabilísimo jurista que es Manuel de la Cámara. . . Permitidme que a la hora de mi jubilación como Notario diga públicamente cuanto debo a mi carrera, en todos los sentidos, por supuesto también en el de la investigación jurídica que tal vez ha podido motivar vuestra elección.

El otro estímulo, para dedicarme al estudio del Derecho agrario, lo recibí directamente de los propios agricultores, cuya vida y cuyas dificultades conozco personalmente en muchos casos. A ellos quisiera brindar de un modo especial este que debo llamar Discurso pero que quizá no sea tanto eso sino un modesto y apasionado mensaje de esperanza.

## MEDIO SIGLO DE LEGISLACION AGRARIA EN ESPAÑA

(DE LA AGRICULTURA TRADICIONAL A LA AGRICULTURA COMPETITIVA Y SOSTENIBLE Y A UN NUEVO MUNDO RURAL)

### INTRODUCCION

Hijo y nieto de labradores, yo he vivido lo que fue la agricultura tradicional en la parte sur de la provincia de Huesca, es decir, en el valle del Ebro.

La casa aragonesa que jurídicamente se centraba, por entonces, en torno al heredero único, que se organizaba para el matrimonio y la sucesión sobre la base de capitulaciones matrimoniales, de modo que era, al decir del aragonés profesor Moneva, como un pequeño reino, aspiraba igual que éstos al mayor autoaprovisionamiento posible.

«**Chaque pays sa loi, chaque maison son usage**». Pues bien, el uso de la mía y de las similares en capacidad productiva era que debía recolectarse de todo o casi todo para las necesidades de la casa: el cereal por supuesto, del que se obtenían excedentes para vender y capitalizar la explotación; el vino y el aceite que completaban la tríada mediterránea; no digamos las hortalizas que venían del huerto, amorosamente cultivado; las frutas lo más variadas posible, desde el melón al membrillo pasando por la pera, la manzana, la granada, así como el higo cuya abundante cosecha se ponía a secar con vistas al invierno, sin contar las almendras y nueces o las uvas mejores que se colgaban en el granero junto a las tinajas repletas de carne en conserva, las patatas y las cebollas en un rincón.

En el corral encontrábamos a diario los huevos ingenuamente denunciados por la ponedora; teníamos conejos, buenos capones para los días de fiesta y grandes ocasiones, palomos cuyos pichones bien encebollados eran prenda de exquisitez culinaria, menos patos y pavos

pero sí algunos, un rebaño de ovejas para disponer de corderos ternascos; si había niños pequeños en la casa, se les reforzaba el alimento con una o dos vacas; se completaba el cuadro con un par de cerdos cuya matacía era un jolgorio gastronómico y familiar. No faltaba siquiera alguna colmena para disponer de miel y tal vez para dejarse picar por las abejas en la pierna que padecía reuma.

A finales de verano, la casa era como un castillo bien abastecido para enfrentarse a los rigores invernales; también para soportar mucho mejor que las ciudades, guerras y revoluciones como la del 36 por ejemplo.

La explotación se realizaba con mulas y caballos, autoaprovechados a su vez, con carros y aperos sencillos de fabricación local; se utilizaba alguna máquina leve, de segar o de aventar; había mucha mano de obra, propia o contratada y los cultivos se planificaban para su pleno empleo, en duras jornadas de trabajo diario que, cuando llegaban la siega y la trilla, se iniciaban, aunque parezca increíble, a las 2 de la mañana y terminaban a la puesta del sol.

En los países de Derecho foral, se practicaba la atribución integral del patrimonio al hijo elegido por los padres, no necesariamente el mayor sino el que convenía, con lo cual se cometieron injusticias, pero también hay que decir que se evitaron parcelaciones excesivas y se enviaron sus segundones a crear la industria de Sabadell o Barcelona o bien se marcharon, como lo hicieron los no beneficiados por el echalde navarro, o por la **casería**, vascos, santanderinos, asturianos y gallegos, a la emigración americana.

En el centro castellano, la agricultura tradicional se regía en cambio por el Código civil donde brillaba el principio de **igualdad in natura** que, si bien es cierto que importado del **Code Napoléon**, contribuyó a la división de las grandes propiedades familiares, fue una máquina para pulverizar el suelo y las explotaciones a él ligadas, ya que el igualitarismo castellano llevaba a los herederos, si eran 5 y había 5 fincas, por ejemplo, a dividir cada una de éstas en 5 tiras para lograr la equiparación de un modo escrupuloso, de donde habían de derivar, junto con otras causas que actuaron en la cornisa cantábrica y en el Noroeste, los casi dos millones de unidades productivas que todavía padecemos en nuestro campo, no obstante la gran labor realizada por el IRYDA (más de 5 millones de has. concentradas).

En los países de latifundio, fundamentalmente en la España al sur del río Tajo, la España sin behetrías, la España de las Ordenes Militares, de las mercedes reales en favor de los conquistadores, la agricultura tradicional era extensiva y aristocrática, poco amiga del regadío que en sí mismo lleva la democracia. Grandes dehesas o tierra calma; caza, toros y caballos para señoritos o señores como el Marqués de Villalón, aquel grandísimo poeta que se arruinó por empeñarse en lograr toros que tuvieran los ojos verdes.

Las casas nobles y a veces, por imitación, los grandes propietarios surgidos de la Desamortización procuraban por todos los medios conservar indivisos y amayorazgados sus patrimonios en contra de las Leyes Desvinculadoras y del Código civil, valiéndose para ello del invento español de la mejora del tercio y de la sustitución fideicomisaria que aquel había tolerado hasta el tercer grado.

Andalucía fue, gracias a unas cosas y otras, **lo que el viento no se pudo llevar**. Ningún vendaval pudo acabar con la Feria de Sevilla, símbolo acabado de una sociedad muy particular. Yo fui notario de Sevilla en los años 50 y tuve ocasión de comprobar lo que estoy diciendo. Como lo ha escrito recientemente Rafael Atienza» Andalucía es la tierra. El paisaje de la Baja Andalucía cristiana: grandes fincas con cortijos sobrios y desorbitados rodeando grandes pueblos. Sobre esta trama, la estabilidad del latifundio andaluz (Martínez Alier). Al caballero hacendado, trasnochado, anacrónico y tridentino no le sustituyó, como símbolo del campo andaluz, el afrancesado, culto y liberal»<sup>1</sup>. Y, en efecto, habían de pasar muchos años para que el hijo de un gran propietario y empresario jerezano hiciera en Harvard el **business administration**.

Fue en la posguerra que siguió al 39 cuando, recibida la tremenda y trágica lección, se liquidó el latifundio tradicional y se organizó en su lugar la gran agricultura empresarial como se reconoce expresamente en el Preámbulo de la Ley de Reforma agraria andaluza de 1986 que por eso mismo ha quedado en nada, toda vez que Leocadio Marín, Consejero de Agricultura de su Junta socialista, declaró no hace mucho que no habrá más reformas estructurales y que el Plan de Desarrollo Rural será el sustitutivo de la Reforma, lo cual significa ni más ni menos pasar de lo antiguo a lo moderno, como lo hemos de ver más adelante.

La horrible contienda nuestra del 36 fue también partera de una nueva sociedad que no quería más guerras civiles y era consciente de que para ello había de modernizarse por el camino de la europeización, que ya nos habían predicado Joaquín Costa y el Regeneracionismo, ahora completado por la americanización y a completar todavía más por la internacionalización global.

La primera modernización fue la de la política estructural: nada de reforma agraria, sino transformaciones en regadío y concentración parcelaria. Modernizar se estimó sinónimo de producir más (**modernización estructural productivista**). <sup>2</sup>

La segunda vendría con el Plan de Estabilización y los Planes de Desarrollo de los años 60, proclamando abiertamente el gran desig- nio de la integración europea y generalizando la protección vía precios, por el FORPPA. (**Modernización racionalizadora y europeísta**). Es el momento-1965-en que yo publico mi libro «Derecho agrario», basando esta disciplina en la idea de empresa o sea en la superación del personaje **propietario** por el personaje **empresario** lo que significa racionalizar la producción. Es el momento de concebir ampliamente esta rama del Derecho como un conjunto armónico de normas de Derecho privado y de Derecho público, asentadas sobre unos principios generales comunes, abarcando tanto el fenómeno de la **empresa**, como el mundo completo de la **producción** (que en la Europa comunitaria a la que pertenecemos está amparado por el FEOGA) y, más tarde, el **mundo rural** (Documento comunitario sobre su porvenir, de 1986).

Otra fue la **modernización tecnológica**, representada por la mecanización no ya accesoria sino generalizada lo que nos llevó a sus- tituir totalmente la tracción animal (primeros años 50). También actuó en materia de fertilizantes, pesticidas, nuevas y mejores semillas, sobre todo se notó en la alimentación animal llegándose a la nueva ganadería sin tierra, a la avicultura, la porcicultura, la cunicultura, etc. de tipo industrial, lo que permitió aumentar la dieta en carne de los españoles de modo sustancial. Más adelante, fueron los adelantos de la biotec- nología los determinantes, como lo prueba el ejemplo de las hormonas para el engorde del ganado o el aumento de la producción lechera, etc. Esas agricultura y ganadería superproductivas tuvieron que frenarse para evitar el problema financiero de los excedentes agroalimentarios, por una parte; por otra, los peligros para la salud de los consumidores

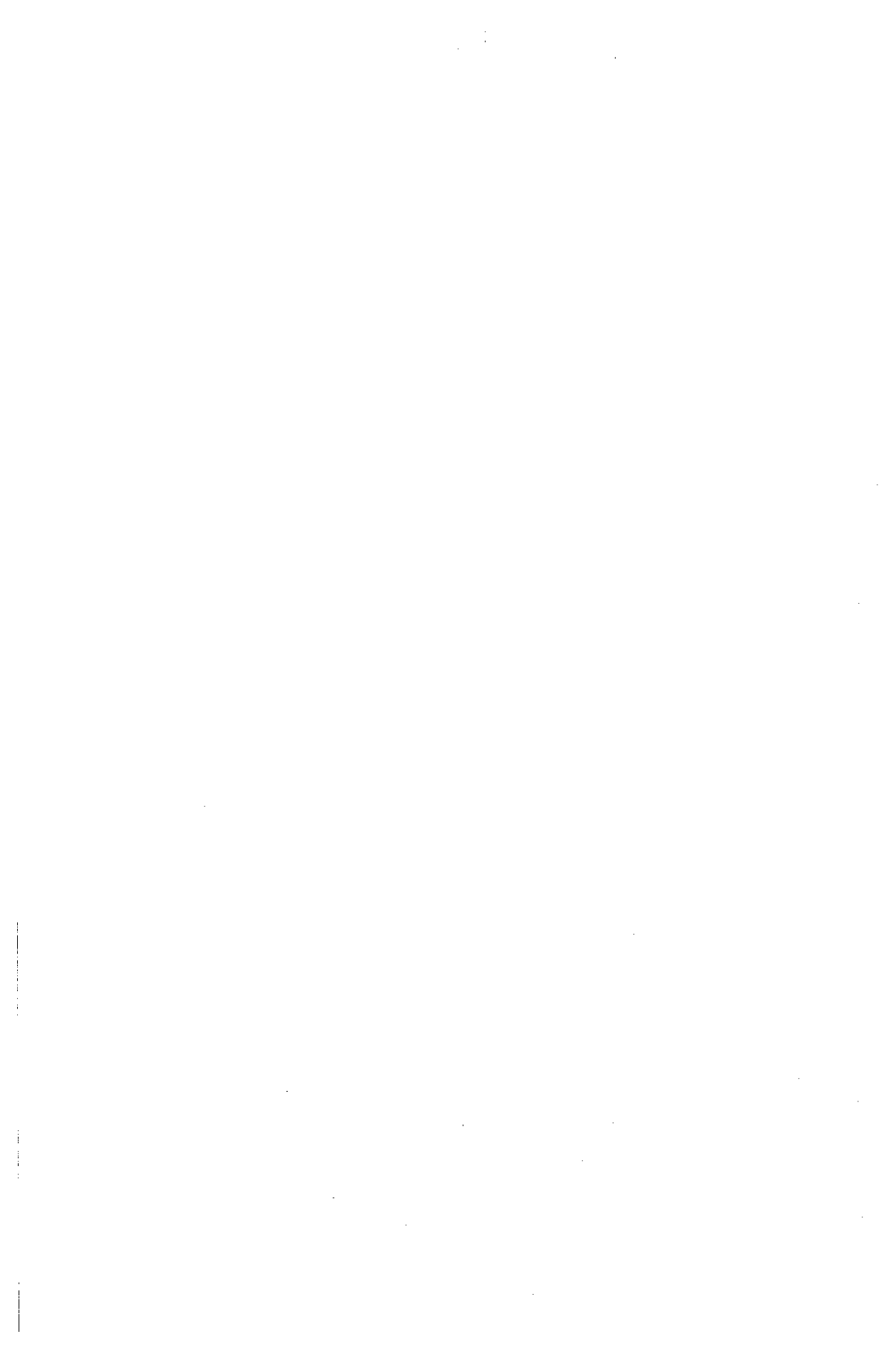


(prohibición por ejemplo de las hormonas de crecimiento por la CE) y, sobre todo, por los perjuicios y las amenazas que representaba para el Medio Ambiente, ya dañado en muchos aspectos (Acta Unica Europea de 1985). Es la **modernización que conduce a la agricultura sostenible y a la agricultura de la calidad**. (Es el momento en que yo creo la Revista de Derecho agrario y alimentario, 1986).

Finalmente estamos inmersos ahora mismo en el inicio de la **última modernización que es la de la internacionalización de lo agroalimentario**. (Acuerdos GATT).

Sin incurrir en falsas modestias puedo decir que también me ha tocado vivir cada una de esas etapas modernizadoras, de una u otra manera, bien como estudioso del Derecho agrario y asesor del Instituto de Estudios Agrosociales a partir de 1952, bien como legislador (primera etapa, 1962-1971 y segunda etapa, 1977-1982), como Presidente del IRYDA (1972-1975) o, de nuevo, como jurista y asesor, sin olvidar que sigo siendo empresario agrario por lo cual hay una parte importante de la política agraria que me concierne de modo directo y personal. Habiendo presidido, hasta el mes de octubre pasado, el Comité Europeo de Derecho rural me ha tocado vivir durante los cuatro años de mi mandato, de un modo especial, los desenvolvimientos últimos del Derecho comunitario.

Me propongo, pues, con base en esa experiencia que proporciona la edad y en mis horas de estudio que no han sido pocas, trazar la evolución del Derecho agroalimentario español, durante medio siglo, hasta señalar sus perspectivas de futuro. Creo que ello puede permitirnos contemplar una línea evolutiva cargada de enseñanzas y que puede ayudarnos a desentrañar cual puede ser el mañana de la agricultura española y europea.



## CAPITULO I

### RECONSTRUCCION Y AUTOABASTECIMIENTO. UNA NUEVA POLITICA AGRARIA

#### I. -LA GUERRA CIVIL Y LA AGRICULTURA

##### 1. -ZONA REPUBLICANA

El efecto de la Guerra en la agricultura española fue tremendo. En la España republicana, al menos en el Aragón que yo viví personalmente, el mismo del «Homenaje a Cataluña» de Orwell, la legalidad quedó desbordada, surgiendo la ocupación de las fincas de los huidos a la otra Zona y de los fusilados o encarcelados, que, junto con las escasas tierras propias, dieron nacimiento en muchos lugares a las llamadas **colectividades**, de ámbito local y de un estilo y características que respondía mucho mejor al modelo y a la mística anarquista que a la del kholkhoz. Aquellos campesinos no habían leído a Carlos Marx, pero sí sabían que era preciso quemar los Registros de la Propiedad y los Protocolos notariales para que nadie les fuera a venir con reclamaciones. Les parecía que de las llamas aquellas salía un mundo nuevo, el predicho por el milenarismo anarquista español, tal como lo señala Gastón Leval: **una sociedad sin clases que había de funcionar sobre la base del federalismo y de la libre asociación.** Era, en suma, según ese autor, el **comunismo libertario.**<sup>3</sup> Esa experiencia, en la que participaron 7 u 8 millones de personas, fue contemplada por mí en Sariñena y Albalatillo, donde mi familia poseía un par de patrimonios agrícolas y ganaderos de tipo medio modesto. El intento era grandioso por sus aspiraciones más aún que por la difusión alcanzada y en algunos casos resultó exitoso, pero la utopía fue barrida por el realismo, una vez más. Tras la pérdida de la guerra por los colectivistas, los propietarios volvieron a hacernos cargo de las fincas ocupadas y la verdad es que tanto el Registro como los protocolos se reconstruyeron.

El Gobierno republicano capeó como pudo el vendaval anarquista y lo cierto es que repuso en vigor la Ley de Reforma agraria de 1932. D. Pascual Carrión, el padre quizá de esa reforma agraria, al menos uno de sus inspiradores, nos proporciona un cuadro demostrativo de que durante la Guerra civil, hasta agosto de 1938, se habían expropiado 5. 498. 585 has. Las colectividades agrarias locales reconocidas (es decir, de alguna manera legalizadas) por el Instituto de Reforma agraria sumaban 2. 213. 000 has. Se regularon por otra parte las cooperativas agrícolas (Decreto de 27 de agosto de 1937) y se creó una Comisión Nacional de Ordenación de cultivos. D. Pascual, a quién tuve el honor de conocer y tratar personalmente cuando regresó del exilio, añade «el cambio que tuvo lugar en 1936 en la organización de los campesinos, haciéndose revolucionarios, creemos que no se hubiera efectuado si se hubiera puesto en marcha con cierta celeridad la Reforma agraria y no hubiesen actuado los Gobiernos de derechas contra la Ley en la forma en que lo hicieron»<sup>4</sup>. En suma, la conocida tesis de Tocqueville a propósito de la Revolución francesa: las reformas a tiempo y hechas debidamente la hubieran evitado.

Si quisiéramos juzgar la Reforma agraria de 1932 habría que ir a Malefakis, el mejor historiador de la misma, según el cual «fue uno de esos acontecimientos demasiado frecuentes en la historia de los que nadie sale muy bien parado. A la Derecha corresponde indiscutiblemente una gran responsabilidad tanto moral como política por el desastre que se produjo. . . pero sería falso atribuirle una responsabilidad política primaria o exclusiva por el fracaso. . . Este fue debido en último término a la incoherencia y a la incompatibilidad de las dos grandes fuerzas que habían compuesto la coalición de Azaña. . . »<sup>5</sup>

Yo puedo estar de acuerdo con D. Pascual Carrión en que la Derecha tuvo una postura de excesiva intransigencia con la reforma, olvidando el sabio consejo de Platón, según el cual «el mayor tesoro de una República es que los poderosos estén dispuestos a aceptar reformas en favor de los desposeídos», pero opino que la verdadera causa del fracaso de aquella Ley fue su radicalismo y más concretamente su enemiga y su negación del derecho de propiedad que fue sustituido por aquel vago concepto del **asentamiento**. La reforma se situaba así junto a las de los países comunistas y junto a la mejicana, ambas negadoras de tal derecho. En definitiva acusaba la influencia marxista. Ello no ha sido

señalado por Malefakis pero creo que es lo cierto. Como lo ha demostrado la historia más reciente toda reforma que niega el derecho de propiedad está negando una de las bases más importantes de la libertad humana y, en consecuencia, se sitúa en contra del viento de la historia el cual sopla siempre en la dirección de la Libertad, como sabiamente nos lo recuerda D. Claudio Sánchez Albornoz en su famoso Testamento.

## 2. -ZONA NACIONAL

En la Zona nacional se llevaron a cabo importantes reformas de la agricultura española, las cuáles contribuyeron no poco al triunfo de Franco.

### A) Liquidación de la Reforma agraria

Digamos en primer lugar que se liquidó rápidamente la reforma agraria republicana, en una de las más tempranas si no la primera de las leyes «nacionales». Así se procedió a ordenar la devolución de las fincas expropiadas (Decretos de 24 y 28 de agosto y de 25 de septiembre de 1936; Ordenes de 25 de marzo y 7 de septiembre de 1939). Vistas las cosas a distancia podría plantearse si fue o no un error esa devolución de fincas y sobre todo cabría objetar la forma en que se llevó a cabo, con matices de verdadera injusticia en cuanto a las cosechas pendientes, pero cualquiera reconocerá que dada la lógica del franquismo no podía esperarse otra cosa. Lo que prueban estas precoces normas de liquidación es la importancia que pudo tener la Reforma agraria como causa de la Guerra civil.

### B) El proteccionismo agrario vía precios

La otra dirección seguida, a partir de 1937, por la legislación franquista fue muy interesante. La podemos calificar de realista y adecuada para ganarse el apoyo de los agricultores.

Sabemos que el **New Deal** de Roosevelt, al final de los años 20 y comienzos de los 30, instauró en los Estados Unidos el principio del **support prices** en agricultura al objeto de mantener un poder adquisitivo de los **farmers** americanos comparable al del resto de los ciudadanos. Un país que copió el sistema fue Francia, para el caso del trigo, instituyendo el **Office National du Blé**, lo cual por cierto fue obra del gobierno socialista de León Blum en 1936. Pues bien, Franco promulgó en Burgos, antes incluso del Fuero del Trabajo, el Decreto-Ley de

Ordenación Triguera de 23 de agosto de 1937, lo cual prueba lo fina que era la línea que separaba al socialismo francés del populismo. Ese Real Decreto abrió una nueva e importantísima vía de legislación agraria que fue la de la protección de la agricultura vía precios, fijando un precio político a los productos, si no a todos sí a los más importantes habiéndose empezado por el cereal rey, aquel al que Lenin llamó la moneda de todas las monedas, el trigo.

Así pues, el proteccionismo daba un paso adelante: ya no se trataba sólo de proteger las producciones propias en frontera, defendiéndolas de la competencia ultramarina como se había venido haciendo en España con el trigo desde comienzos del siglo XIX sino dentro del territorio nacional, por medio de la intervención del Estado en el mercado, lo cual, dicho sea de paso, se compadecía perfectamente con la filosofía del Nuevo Estado surgido de la Guerra civil, que era muy estatista si se me permite esta redundancia, es decir, intervencionista en la economía.

El citado Decreto Ley pretendía y, en buena parte lo consiguió, redimir al cerealista español que era el más común de nuestros agricultores, dado que el precio del trigo estaba en manos de especuladores y el productor tenía que caer en las manos del usurero para procurarse las semillas y los gastos de anticipación. Se quería por otra parte estimular decisivamente la producción triguera para llegar al autoabastecimiento dentro de la política nacionalista de sustitución de importaciones. Había para ello, en palabras de Mussolini, utilizadas por el Caudillo, que **ganar la batalla del grano**. El Servicio Nacional del Trigo (SNT) que llegó a ser muy popular y apreciado garantizaba un precio político como hemos dicho, el cual se fijaba anualmente y además, prestaba semillas y abonos, más asistencia técnica, a lo cual se añadiría más tarde la construcción de una Red de Silos, algunos a base de restaurar viejos y grandes castillos históricos como el de Coca. Todo ello hizo que el sistema continuara hasta nuestro ingreso en la CE la cual no podía admitir ningún tipo de monopolio. Una Ley de 1985 no tuvo más remedio que liberalizar el comercio del trigo y demás cereales, cosa que ningún Gobierno de UCD se había atrevido a hacer por temor a perder muchísimos votos en el campo. **6**

La verdad es que con el Real Decreto de Ordenación Triguera Franco se ganó a buena parte de los agricultores cerealistas de Castilla

y León, de La Mancha, de Aragón, etc.

Esa fue, en apretada síntesis, la herencia de la Guerra civil que había de condicionar la política y la legislación agraria de la larga etapa política posterior.

También forma parte de esa herencia un texto de la mayor importancia ya que había de presidir toda la legislación franquista durante 40 años, de 1938 a 1978, fecha en la que aprobamos la gran Constitución democrática vigente. Me estoy refiriendo al Fuero del Trabajo que bien merece, junto con otras Leyes Fundamentales, un punto y aparte.

## **II. -EL FUERO DEL TRABAJO, EL FUERO DE LOS ESPAÑOLES Y LA LEY DE SUCESION**

### **1. -EL FUERO DEL TRABAJO**

En plena contienda, el 9 de marzo de 1938, se promulga como Ley Fundamental-una expresión equivalente a la de ley constituyente-esa disposición, concebida y redactada con la mística y el estilo joseantonianos amalgamado con el populismo y corporativismo católico.<sup>7</sup> Se comprende, pues, que campeara en ella el reconocimiento de la iniciativa privada y del derecho de propiedad aunque moderado todo en su formulación por la idea de función social, la cual, por cierto, no era un invento suyo sino que se había incorporado al Derecho español precisamente por la Constitución republicana de 1931, lo cual confirma la tesis de la continuidad histórica de aquellas líneas evolutivas modernizadoras a que me refería antes. A veces se piensa, se pensaba especialmente en los tiempos del franquismo, que éste había estrenado toda una filosofía política en su Fuero del Trabajo. Pero eso sólo resultaba ser cierto en alguna medida. La primera vez que se habló en un texto constitucional español de la propiedad con función social-no como función social, lo cual es bien distinto-fue en aquella Constitución de 1931. Ahora bien, lo que ocurrió después, si se me permite volver sobre el tema, fue que la Ley de reforma agraria de 1932 llegó más lejos al suprimir ese derecho sustituyéndolo por el asentamiento para las adjudicaciones a los nuevos colonos y, por otra parte, propugnó el colectivismo agrario. En este punto quisiera aludir a otra evolución estructural: me refiero al individualismo del derecho de propiedad de la

tierra. El colectivismo lo traiciona y por eso fracasa allí donde se instaura, ya que todo colectivismo que no proviene de la libre y democrática voluntad de los colectivistas agrupados es contrario a la Libertad. Por eso mismo he dicho en alguna ocasión que la Ley de Reforma agraria andaluza (Ley 8/1984 de 3 de julio) cuando se deja llevar por sus preferencias colectivistas, en el art. 65, 5, b) para permitir la explotación individual cuando **no sea posible la explotación agraria de carácter asociativo o no lo aconseje el interés de la explotación**, en una palabra, dando poder al Instituto Andaluz de Reforma agraria (IARA) para imponer el colectivismo, debe reputarse anticonstitucional (contraria al art. 128 de la Carta Magna española), ya que ello supone negarle el derecho de propiedad privada al beneficiario de la reforma. Lo lógico hubiera sido decir que quedaba al arbitrio del adjudicatario el recibir la tierra en propiedad individual o a través de una figura asociativa pero no imponerle esta última cuando los intereses lo aconsejen. . . según el funcionario de turno y, en cualquier caso, esa que hemos citado nos parece una norma anticuada, debida a la influencia marxista de los países del Este. **8**

El Fuero del Trabajo lo que reconocía era el derecho de propiedad de la tierra, mas no propugnaba su colectivización sino todo lo contrario; era, evidentemente, antimarxista. La Declaración XII, tras **« reconocer la propiedad privada como medio natural para el cumplimiento de las funciones individuales, familiares y sociales»**, añadía: **« todas las formas de propiedad quedan subordinadas al interés supremo de la Nación cuyo intérprete es el Estado»**. Esta última expresión venía a revelar la filosofía totalitaria que, en algunos aspectos, empapaba al Fuero, más por influencia del corporativismo mussoliniano que por la del nacionalsocialismo alemán, extraño y alejado de las ideas españolas. Ese tipo de normas suponía que todos quedaríamos a merced del intérprete, es decir, del Estado, o sea, en última instancia, del político e incluso del burócrata. Se comprende que fuera pronto rectificada en el Fuero de los españoles (17 de julio de 1945). Nuestra Constitución dice también que **toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general (art. 128,1)** y, por supuesto, proclama **la función social de la propiedad (art. 33)**. Lo que no dice es que el Estado sea el intérprete del interés general, sino que la propia Constitución demo-



cráticamente aprobada es la que da las pautas para que la Administración y los Tribunales lo definan en cada caso. Este es, gracias a Dios, el largo camino recorrido.

El Fuero del Trabajo proclamaba también que **el Estado asumía la tarea de distribuir la propiedad de la tierra en beneficio de quienes la explotan** (Declaración V,6). No puede olvidarse que la Falange había propugnado la reforma agraria (junto con la nacionalización de la Banca bien que de manera vaga y demagógica. ). En relación con ello se señalaba ahora, con toda claridad, el camino de la política de colonización que, todo hay que reconocerlo, siguió una línea bastante moderada. (Recordemos que hubo dos Ministros de Agricultura falangistas prominentes, Raimundo Fernández Cuesta y Miguel Primo de Rivera, aunque ninguno de los dos manifestó veleidades revolucionarias).

También prometía el Fuero **«asegurar a los arrendatarios la estabilidad en el cultivo de la tierra por medio de contratos a largo plazo que les garanticen del desahucio injustificado y les aseguren la amortización de las mejoras que hubieren realizado en el predio. Es aspiración del Estado arbitrar los medios conducentes para que la tierra, en condiciones justas, pase a ser de quienes directamente la explotan»**(Declaración V, punto 6). De ahí partiría toda la legislación protectora de los arrendatarios que fue muy efectiva.

Al asentar toda la economía sobre el pilar de la propiedad privada con función social el Fuero pretendía inscribirse en la línea del constitucionalismo moderno que se inició con la Constitución de Weimar y sigue todavía en vigor, pues ese ha pasado a ser un Principio universal, no obstante la revolución conservadora de la Thatcher y de Reagan. La Constitución china de 1982 exige la función social para toda clase de propiedades y los agraristas norteamericanos más recientes, como Neil Hamilton, hablan de que la propiedad está afectada por deberes a cumplir. <sup>9</sup>

Como disposición curiosa citaré la contenida en el punto 5 de la misma Declaración V, por la que el Estado promete conseguir **«el embellecimiento de la vida rural, perfeccionando la vivienda campesina y mejorando las condiciones higiénicas de los pueblos y caseríos de España»**. Aquí aparece la preocupación tan actual por el **Mundo rural**, aunque sea con acentos literarios, como los tiene el

punto 2 :«el Estado asume la tarea de multiplicar y hacer asequibles a todos los españoles las formas de propiedad ligadas vitalmente a la persona humana, el hogar familiar, la heredad de tierra y los instrumentos y bienes de trabajo de uso cotidiano». Podríamos añadir a éste el punto 4 de la Declaración V: «ha de tenderse a dotar a cada familia campesina de una pequeña parcela, el huerto familiar, que le sirva para atender sus necesidades elementales y ocupar su actividad en los días de paro».

La Declaración XIII contemplaba la intervención en la economía a través de los Sindicatos Verticales lo cual era la manifestación más patente de la influencia del corporativismo italiano. Como lo demostró D. Joaquín Garrigues, el Fuero supuso la introducción en el Derecho español del concepto de empresa como unidad objeto de la disciplina corporativa a que había de quedar sujeta la producción. En coherencia lógica con tal intervencionismo, la Declaración V, punto 3 recogía la nueva filosofía de la protección de la agricultura vía precios : «se disciplinarán y revalorizarán los precios de los principales productos (en agricultura) a fin de asegurar un beneficio mínimo, en condiciones normales, al empresario agrícola y, en consecuencia, exigirle para los trabajadores jornales que le permitan mejorar sus condiciones de vida».

## 2. -EL FUERO DE LOS ESPAÑOLES

El Fuero de los Españoles antes citado hizo la aportación de añadir la causa **de interés social** a la de **utilidad pública** para la expropiación.

## 3. -LA LEY DE SUCESION

En 26 de julio de 1947 se dicta la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado, en cuyo art. 1 se dice: «**como unidad política España es un Estado católico, social y representativo que, de acuerdo con su tradición, se declara constituido en reino.**».

En definitiva, por medio del Fuero del Trabajo y demás normas que acabamos de reseñar, el franquismo se situó al menos formalmente, desde el primer momento, en el centro derecha y asumió una cierta política **social**.

### III. -LA NUEVA POLITICA AGRARIA

#### 1. -LA NUEVA POLITICA DE ESTRUCTURAS.

##### A)Consideraciones generales

Toda política agraria de reforma de estructuras se dirige a la creación, conservación y mejora de un tipo de empresa que se considera como ideal o conveniente, de acuerdo con las ideas predominantes en economía, sociología y, por supuesto, en la política general. Es pues del mayor interés señalar que estos tipos de empresa eran, en 1939-y lo siguen siendo hoy en buena medida aunque ya veremos las modificaciones aportadas por el transcurso del tiempo y el ingreso en la CE- dos: la familiar y la asociativa plurifamiliar, basadas ambas en el cultivo directo y personal de la tierra por los miembros de aquella. La empresa familiar protegida era la que el Nuevo Código civil italiano había llamado la **piccola impresa**(art. 2083), caracterizada por utilizar **prevalentemente** el trabajo familiar. En cuanto a las empresas asociativas, en 2 de enero de 1942 se regularían las cooperativas por Ley incluyendo las llamadas cooperativas del campo, que además de las de comercialización abarcaron las de producción y, por cierto, que en esas mismas fechas, más o menos, surgió como novedad el llamado Grupo Sindical de Colonización, pequeño grupo de personas asociadas para una obra o empresa común que, andando el tiempo había de pasar a ser las moderna SAT, semejante al **groupément agricole** francés o GAEC. 10

##### B)La política de Colonización

A partir de esta constatación podemos comprender la política de colonización que se inicia en 1939, si tenemos en cuenta, además, que había de responder a una clara preocupación productivista pues de lo que se trataba era de alimentar a una población que acababa de salir de la penuria bélica y estaba amenazada ya por las consecuencias de la segunda guerra mundial. De ahí que se diera prioridad total a los nuevos regadíos capaces de multiplicar cuatro o cinco veces la productividad de la tierra.

Como lo escribió quien fuera técnico del Instituto de Reforma

agraria, el ingeniero agrónomo Emilio Gómez Ayau «ya durante la Guerra, el Gobierno de Burgos cambió totalmente el signo de la reforma agraria convirtiéndola en reforma económico social de la tierra, dándole un sentido económico de que antes carecía. Al mismo tiempo a la política de riegos se le empieza a dar un mayor sentido social y de esta forma se llegó a una conclusión lógica, la reunión de ambas políticas en una sola: la política de colonización». Hubo primero una **política hidráulica** (1870-1911), luego una **política de riegos** (1911-1939) y finalmente se llega a la de **colonización** <sup>11</sup>. En una palabra Franco sustituyó la obra de reforma agraria por una política de colonización que primero creaba riqueza mediante la transformación en regadío y luego la distribuía aunque fuera sólo en parte. Debo aquí señalar que esa política de riegos y de colonización tuvo un precedente republicano en la Ley de Riegos de Indalecio Prieto, de cuya ejecución se encargó el gran Ingeniero aragonés Lorenzo Pardo, lo que motivó una contraposición entre la reforma blanda del moderado e inteligente Prieto y la reforma radical del socialismo español que por entonces estaba muy empapado de marxismo. Ello abona la tesis que he mantenido siempre y que seguiré manteniendo en este Discurso: las reformas moderadas que no niegan sino que distribuyen y fortalecen el derecho de propiedad privada e individual de la tierra son las verdaderamente modernizadoras y por ello mismo acaban por prevalecer frente a los delirios utópicos.

Esto me lleva, como conclusión, a otra tesis: hay una evolución jurídica estructural, lógica, inevitable que formularíamos así: dado que es imparable el progreso hacia la Libertad en la historia, siendo-lo repetiré-la propiedad privada individual uno de los soportes más firmes suyos, también resulta imparable el progreso hacia la propiedad del mayor número de ciudadanos. La propiedad privada individual es el centro de gravedad que orienta la evolución jurídica. <sup>12</sup> Esta y no otra es la soberana lección que podemos extraer de la reforma agraria republicana, una de las causas de nuestra Guerra civil, aunque también lo fuera, al mismo tiempo, la ceguera de la Derecha de aquel momento que podía y debía haber llegado a una reforma agraria del tipo de las centroeuropeas de los años 20, entre las dos Grandes guerras, luego continuadas por la reforma italiana de 1950, totalmente basada en el derecho de propiedad y que acabó con el latifundismo del sur y del cen-

tro de la península.

La Ley de Bases de 26 de diciembre de 1939 se planteó lograr esa transformación en regadío, combinada con la expropiación de los particulares, planteada con criterios conservadores-pago al contado en dinero de curso legal-es decir abandonando la idea de reforma agraria. Como lo hemos anticipado el lema era éste: primero transformar y crear riqueza, luego repartir una parte de la misma entre los que carecían de tierra, siendo objeto de sus preferencias la empresa familiar y la asociativa plurifamiliar porque en ambos casos el cultivo se realiza por los miembros de la familia campesina (art. 21 de la Ley de Reforma y Desarrollo agrario, Texto Refundido de 12 de enero de 1973). La Ley, por influencia italiana, del gran ministro y economista Arrigo Serpieri, contempló la transformación en regadío como el equivalente de la **bonifica** y creyó conveniente encomendarla a las sociedades de colonización trasunto de los consorcios de bonifica . Ello constituyó un fracaso, rápidamente corregido en la ley posterior de 21 de abril de 1949, donde se prescinde de los particulares y es el Estado, es decir, el Instituto Nacional de Colonización el que transforma y reparte, sobre la base de reservar una parte de las tierras irrigadas a sus propietarios, expropiando las tierras en exceso las cuáles se valoraban por un sistema de precios mínimos y máximos establecidos para toda la zona lo que permitía actuar con rapidez. Este original y práctico sistema fue respetado por la importante Ley de Expropiación de 1954, gracias a la intervención del que fuera Subsecretario de Agricultura con Carlos Rein y luego Presidente prácticamente «**perpetuo**» de la Comisión de Agricultura de las Cortes, Emilio Lamo de Espinosa y Enríquez de Navarra cuya intervención personal en la elaboración de estas nuevas leyes de colonización fue muy destacada, siendo de justicia reconocerlo.

La idea de reservar y expropiar el exceso puede considerarse atisbada ya por la Ley de Reforma agraria republicana (Base Quinta, regla novena), aunque al parecer se tomó del sistema californiano, pues en ese Estado se funciona de tal manera para la creación de nuevos regadíos. De este modo el propietario expropiado tiene una doble compensación, la del dinero y la de sus nuevas hectáreas irrigadas. El antiguo propietario permanece en la zona como nuevo empresario de cultivos en regadío así que se aprovechan sus capacidades personales y

económicas para la obra general de transformación. Se trata evidentemente de un sistema conservador. Y ha sido eficaz pues todavía está en vigor en la Ley de Reforma y Desarrollo agrario vigente, texto refundido en 1972.

Gracias a la política de colonización se han puesto en regadío más de dos millones de has. se asentaron más de 30. 000 familias y se construyeron más de 300 nuevos pueblos, creándose en ellos la imagen de un mundo rural más hermoso y confortable. Sobre todo se mantuvo viva la idea de función social de la propiedad, es decir, la visión del filósofo del Derecho Raulls de que la desigualdad puede y debe estar justificada para resultar admisible. Lejos quedarían los tiempos en que los posibles regantes del canal de Castilla no utilizaban el agua por no complicarse la existencia. Lo cierto es que, a partir de esa legislación, se desarrollaron mucho los regadíos debidos a la iniciativa privada que, entre otras cosas, servían para alejar el riesgo de expropiación.

Hay que citar las Leyes llamadas de Colonizaciones de Interés Local de 25 de noviembre de 1940, 24 de junio de 1941 y 23 de julio de 1942, todas ellas derogadas por la de 27 de abril de 1947, modificada por la de 30 de marzo de 1954, las cuáles en realidad fueron leyes de auxilio a las mejoras planeadas y realizadas por los particulares y, entre ellas, por supuesto, a los regadíos, tratando en todo caso de estimular la iniciativa privada para superar el estado de nuestra agricultura en aquellos años. Como lo dijo Emilio Lamo de Espinosa «la acción del Instituto durante esta primera etapa se desenvuelve con una doble finalidad: una es la constituida por las grandes zonas; la otra, la adquisición de fincas para su parcelación, y como complemento de ambas, la concesión de crédito para mejora de las explotaciones. <sup>13</sup>Esa adquisición de fincas se realizaba por aplicación del Decreto de 23 de julio de 1942.

«Sobre el fomento de explotaciones racionales y régimen de tierras adquiridas por el Instituto, política iniciada al restablecer la vigencia de los Reales Decretos-Leyes del 27 y del 28, legislamos en 1952 sobre el Patrimonio Familiar estableciendo un sistema sucesorio agrario (Ley de 23 de julio), además de dictar otra serie de leyes de fincas mejorables, explotaciones ejemplares, unidades mínimas de cultivo a las que nos hemos de referir y la de 12 de mayo de 1956 dictada a propuesta del Ministerio de Hacienda que otorgaba determinados benefi-

cios fiscales en la construcción viviendas con destino a los trabajadores en las fincas mejorables. <sup>14</sup>

Era evidente que tras lograr los llamados lotes de colonización atribuidos a los nuevos colonos, no podía dejarse a voluntad de éstos su división entre los hijos. Fue por primera vez, desde el Código civil, tocado el sacrosanto Derecho sucesorio acusando bastantes influencias de nuestros Derechos Forales que, en el fondo, eran auténticos Derechos agrarios. <sup>15</sup> Ello era de tanta importancia que el estudio de toda la problemática del Patrimonio Familiar sirvió para que en nuestra patria se sentaran las bases de un Derecho agrario doctrinal por agraristas tan notorios como Luna Serrano, actual titular de la Cátedra de Derecho civil de la Universidad de Barcelona y por Antonio Agúndez, Magistrado del Tribunal Supremo, quienes con justo título deben ser citados como grandes iniciadores de esta disciplina científica. <sup>16</sup> Yo señalaría este momento como el de la irrupción en el campo legislativo español de un nuevo factor: el doctrinal, es decir, la labor de una serie de agraristas que estudiarán en profundidad las diversas instituciones, haciendo aportaciones imprescindibles de Derecho Histórico y de Derecho Comparado, no menos que otras puramente conceptuales que no podrán dejar de ser tenidas en cuenta por el legislador. Será en esta línea donde se inscribirá mi libro «Derecho agrario», cuya primera edición lleva la fecha de 1965. En este punto debo citar en lugar destacado la aparición en 1952 de la Revista de Estudios Agro-sociales (REAS) publicada por el Instituto de ese nombre que había sido creado en 1947 pero que redobló su actividad alrededor de la nueva Revista. También es obligada la referencia al primer Congreso Internacional de Derecho agrario celebrado en Florencia en 1954, al que envió una Ponencia el gran civilista D. Federico de Castro, lo que significaba que la máxima autoridad del Derecho privado español en aquel momento avalaba el carácter científico del Derecho agrario y se comprometía a darle acogida e impulso en su labor inolvidable de Maestro, de la cual yo tuve la suerte de beneficiarme.

Quisiera subrayar que otros dos grandes maestros de nuestro Derecho civil y del pensamiento jurídico en general, D. José Castán y D. Antonio Hernández Gil habían reconocido también al Derecho agrario como una manifestación más del Derecho social, lo que sigue

correspondiéndose hoy plenamente con la realidad pues esta rama jurídica es un **Derecho protector**. (Art. 130 de nuestra Constitución). <sup>17</sup>

C)La expropiación de fincas por interés social. Ligada al tema de la colonización y como una reminiscencia de la reforma agraria clásica, podemos ver la Ley 27 de abril de 1946 dictada para **«la resolución de un problema social de carácter circunstancial»** mediante expropiar **«con la debida indemnización en dinero de curso legal y previa la declaración de interés social»**. **«El justiprecio lo realizarán dos peritos»**, uno por cada parte y **«habrá de tenerse en cuenta el valor con que la finca aparezca catrastrada. , la renta que haya producido en los cinco últimos años y el valor en venta de fincas análogas» (arts. 1 al 5)**. En efecto había casos en España de un pueblo, por ejemplo, cuya total propiedad era de una sola persona o familia, como consecuencia de escrituras de concordia o de otros factores históricos. Esta Ley permitía acometer expropiaciones excepcionales, no masivas para cambiar una estructura agraria generalizada como las típicas de una reforma agraria, al margen de toda idea de transformación en regadío. Si bien su sistema de justipreciar-piedra de toque para calificar el grado de conservadurismo de una Ley-no era criticable, lo cierto es que el Tribunal Supremo se orientó en el sentido de amparar el llamado valor de sustitución o sea la cifra de dinero precisa para comprarse otra finca análoga con lo cual se desvirtuó en la práctica la efectividad de la Ley que de todos modos conoció algunas aplicaciones. <sup>18</sup> El caso es que aparece refundida en el Texto de 1972 y aún está a tiempo el Tribunal Supremo de cambiar su criterio.

D)La Ley de 15 de julio de 1952 de Explotaciones Agrarias Ejemplares

Hace **pendant** con la que acabamos de exponer. Se preve en ella la concesión de ese título a aquellas» **explotaciones pertenecientes a una persona física y cultivadas directamente por ésta, que constituyan un modelo de organización económica y técnica y proporcionen cuantos contribuyan con su trabajo a la explotación condiciones estables de vida dentro de las actuales exigencias sociales»**. Entre los beneficios figuraba sin duda como el más importante el de librarse de la aplicación de la Ley de Expropiación por causa de inte-



rés social, lo que se correspondía con una tradición de las reformas agrarias de exceptuar a las haciendas o fincas modelos. Del mismo modo, pues, que el incumplimiento de la función social desencadenaba el proceso expropiatorio, la actuación ejemplar lo excluía, además de otorgar un título que era un premio al empresario en cuestión. Recuerdo todavía la brillante actuación que tuvo en las Cortes el Procurador entonces Mariano Navarro Rubio verdadero autor del anteproyecto, al presentarlo al pleno. (debe añadirse que un Decreto de 27 de enero de 1956 creó el título de **explotación agraria familiar protegida** para aquellas cultivadas directa y personalmente). <sup>19</sup>

#### D)La Concentración parcelaria

En 1952, se afronta un nuevo problema español que acabará por desplazar en importancia al de la distribución de la tierra. Me refiero a la fragmentación y dispersión parcelaria que padecíamos y seguimos padeciendo en este país como consecuencia de un exceso de población campesina, sobre todo cuando en el siglo XIX aumentan mucho los nacimientos y se restringe en cambio la emigración americana. En Europa occidental se había abordado ya esta cuestión con las leyes llamadas en Francia de **remémbrément**. <sup>20</sup>

Nosotros hicimos en 1952, bajo el impulso del ministro Rafael Cavestany, la primera Ley-que fue llamada **experimental**- de Concentración parcelaria. (Ley de 20 de diciembre). Como lo escribió el ilustre tatadista de la materia Juan José Sanz Jarque «su objetivo era concentrar la tierra para atribuir a cada propietario o cultivador, en sustitución de sus múltiples parcelas, un coto redondo o un número reducido de ellas, con acceso a las vías de comunicación y emplazadas en armonía con la casa de labor, completar la propiedad de aquellos que no reúnen tierra suficiente para alcanzar la unidad mínima de cultivo y constituir patrimonios familiares, llevar a cabo mejoras territoriales, declarar las unidades mínimas indivisibles y reorganizar agronómica y jurídicamente la propiedad, inscribiéndola necesariamente en el Registro, concordado con el Catastro». <sup>21</sup> El éxito de la misma permitió plantearse su generalización. <sup>22</sup> La Ley definitiva sería la de 14 de abril de 1962, con el Texto Refundido de 8 de noviembre del mismo año aprobado por Decreto. (Aunque hubo otro Texto Refundido anterior, el de la Ley de 20 de julio de 1955). Más adelante nos referire-

mos a todo ello pues nos parece mejor enmarcarlo en la etapa desarrollista.

La CP en España, cuyo antecedente sería el retracto de colindantes del Código civil, art. 1522, y, en especial, las propuestas de D. Fermín Caballero en el siglo pasado para la creación de **lugares acasados**, viene siendo concebida como una operación intervencionista estatal que se dirige a reagrupar las propiedades de cada propietario lo mejor posible creándose caminos y mejorando la infraestructura, no sólo técnica económica sino también jurídica, ya que se clarifica la situación y la titularidad de los derechos reales, realizándose ciertas mejoras (aspecto social de la CP). La obra realizada por el Servicio Nacional de CP, luego absorbido por el IRYDA-que trata de combinar en todo caso la transformación en regadío con la CP-ha sido significativa, más de 5 millones de has. El número de parcelas existentes en España se ha reducido a menos de la mitad. Sin embargo ello ha requerido demasiado tiempo, de modo que las nuevas unidades siguen siendo insuficientes para la tecnología moderna, mucho más si tenemos en cuenta que, en principio, la CP no persigue agrandar aquellas. El problema español del elevado número de explotaciones, la inmensa mayoría insuficientes, sigue siendo uno de los peores, si no el más grave, de nuestra estructura.

#### E)La Ley de Unidades Mínimas de Cultivo

No cabe duda de que con la CP hay que relacionar esa Ley de 15 de julio de 1954, también con antecedente italiano en la **minima unità colturale**, muy necesitada de reforma ya que aparecen hoy como ridículas las superficies contempladas como mínimas. <sup>23</sup>

#### F)La Ley de Permutas Forzosas de Fincas Rústicas de 11 de mayo de 1959

No ha tenido mucho éxito porque en España nunca lo tiene el fomentar querellas entre vecinos; debe incluirse en este grupo de leyes que el ministro Cánovas llamó «de reorganización de la propiedad rural, como eslabones de una misma cadena» (junto con la de CP y la de UMC). <sup>24</sup>

#### G)Legislación sobre arrendamientos

Estos contratos agrarios constituyen otro capítulo siempre importante de una política de estructuras hasta el punto de ser numerosas las leyes de reforma agraria que contienen nuevas normas sobre contratos agrarios. El acierto consistió en volver a poner en vigor la gran Ley de Giménez Fernández, el ministro social cristiano de Agricultura (aunque no era lo que luego había de llamarse un cristiano para el socialismo, pues a mí, que lo conocí y traté bastante en Sevilla, me consta su sólido antimarxismo, revelado con claridad en algunos escritos suyos). Ocupó esa cartera, con la enemiga de muchos grandes propietarios, durante el bienio de la CEDA (1934-1936). Aquella Ley de 15 de marzo de 1935 fue revolucionaria para su tiempo: prórrogas indefinidas de los contratos, retracto a favor de los arrendatarios, indemnización modalizada de sus mejoras, intento de crear un Registro de Contratos, etc. etc. Se dijo que con la Ley se cambiaba el centro de gravedad desde la propiedad a la empresa, recogiendo nuevos planteamientos doctrinales no sólo filosóficos-la teoría de la institución-sino eminentemente jurídicos, dadas las discusiones existentes ya entonces en Alemania, Italia y Francia sobre estos asuntos que habían de conducir al **Nuovo Codice civile** de 1942 edificado sobre el concepto de empresa y de empresario.

Desde luego era conveniente en aquellos momentos la Ley protectora ya que el peso demográfico de los cultivadores sobre la tierra era grande; de no haberse dictado esa norma se hubiera asistido a desahucios masivos de pequeños arrendatarios, cosa políticamente intolerable. Habría que esperar a 1958 para que, por primera vez en la historia de España, escaseara la mano de obra en el campo. Y aún había que esperar bastante más tiempo para que los propios arrendatarios abandonaran las fincas pequeñas e improductivas para lanzarse a la emigración, en la época subsiguiente del Desarrollo.

Esa Ley fue completada por normas posteriores que iban en su misma dirección tales como la de 28 de junio de 1940 que fue precisamente la que puso en vigor la de 1935 y definió, con absoluta precisión, el concepto de cultivador directo o sea el de empresario; la de 23 de julio de 1942, más importante, al configurar los requisitos del cultivador directo y personal-nuestro **piccolo impresario**- haciéndole objeto de la máxima protección legal. Repetiré que toda esta legislación se guió por el criterio proteccionista del arrendatario, como se vió en la

Ley de 22 de julio de 1948 que aplazaba la finalización de los arrendamientos concertados con anterioridad a la publicación de la citada Ley de 1942. La antigüedad en la posesión arrendaticia justificaba la continuidad ya que el tiempo, como lo escribió D. José Castán, es un gran productor de efectos jurídicos y por ello los arrendamientos históricos o de gran duración han merecido normas especiales hasta nuestros propios días. <sup>25</sup>

H) Ley de 15 de julio de 1954 sobre acceso a la propiedad de los arrendatarios

Trató de obligar a éstos a elegir entre la compra o el abandono de la finca, pero por falta de crédito barato y por la obligación del pago al contado esa Ley fracasó en la práctica y España no tuvo nada parecido a la eficaz normativa italiana que reguló la **Cassa per la formazione della propieta contadina**. Pero es que allí, una verdadera política distributiva facilitaba crédito a 12 años com mínimo para comprar pues ya se sabe que el campo y los pequeños empresarios están siempre descapitalizados por lo que todo proceso masivo de transferencia de propiedad ha de basarse en el dinero barato y a largo plazo. Si no se logró el acceso, al menos la situación posesoria se fue prorrogando una y otra vez hasta nuestros mismos días. <sup>26</sup>

En 1959 (Decreto de 28 de abril) se elaboraría un Reglamento para refundir todas las disposiciones arrendaticias, pero lo cierto es que el sistema de la Ley de 1935 se mantuvo incólume hasta que aprobamos el 28 de diciembre de 1980 la nueva Ley de arrendamientos posterior a la Constitución democrática.

El mejor homenaje que pudo tener la Ley de 1935 fue su larga duración y también el haberse adelantado a la legislación europea pues hasta 1945 no se dictaría en Francia la Ordenanza equivalente y hasta 1956 no llegaría al Reino Unido la nueva visión protectora del arrendatario.

I) Intensificación de cultivos y fincas mejorables

En 1940, el día 5 de noviembre, se dictó una de nuestras primeras leyes agrarias de postguerra llamada **de intensificación de cultivo**, declarando « **de interés y utilidad nacional la realización de las labores agrícolas y trabajos complementarios para las siembras de**

**otoño y primavera así como la barbechera».** Se estableció «**igualmente la obligatoriedad para los cultivadores directos de ejecutar las labores y trabajos agrícolas que, a uso y costumbre de buen labrador, exijan las explotaciones agrícolas de cualquier índole que tengan a su cargo»** (art. 1). La sanción prevista era la multa, pero se podía llegar a la **desposesión durante dos años como mínimo** (art. 8). He aquí regulada de modo concreto, por primera vez, antes de que lo hiciera la Ley de 1971 sobre Fincas Mejorables, la función social de la propiedad proclamando el deber del buen cultivo y aquella diligencia del **bonus vir** romano, o sea, en este caso, del buen labrador. Era un momento de desabastecimiento por lo que no nos ha de extrañar esa inquietud del gobernante porque las tierras fueran debidamente explotadas, con arreglo a planes de sementera formulados por las Juntas Locales bajo la dependencia o dirección de las Jefaturas Agronómicas Provinciales.

Esa Ley constituyó la base de partida para el conjunto de Leyes de Fincas Mejorables que vamos a ver aparecer en los años sucesivos y que llegarán incluso a nuestra etapa democrática. La primera será la de 3 de diciembre de 1953, (en la larga etapa de D. Cirilo Cánovas como Ministro de Agricultura), la segunda llegaría en 1956, la tercera fue promovida por el ministro Adolfo Díaz Ambrona y resultó ser la Ley de 14 de abril de 1962; la cuarta, en 1971, fue debida al impulso del ministro Tomás Allende y García Baxter habiendo yo formado parte de la ponencia que la defendió en las Cortes. Esta Ley de 21 de julio, llamada de Comarcas y Fincas Mejorables, es la más interesante por haber definido por primera vez en España, y creo que en la Europa occidental, lo que debía entenderse por función social de la propiedad agraria, hoy en vigor por hallarse en el texto refundido tantas veces citado de 1972, art. 2, que sirvió al Ponente del Tribunal Constitucional Leguina para amparar la constitucionalidad de la Ley andaluza de Reforma agraria, lo cual-dicho sea de paso-sería una prueba de su modernidad. (S. de 28 de marzo de 1987).

Pero el éxito de la técnica que traían esas leyes ha sido aún mayor que el que puede deducirse de su repetición en el tiempo. En efecto, detectada una finca mejorable, hecha la intimación al propietario para que la mejore, si no lo hace así, se produce la sanción expropiatoria y/o fiscal lo que constituye la esencia de la reforma agraria

andaluza y de la extremeña representada en esta última caso por la Ley de la Dehesa a que nos referiremos en su lugar.

#### J)Nuevas Leyes forestales. Caza y Pesca

En 1941, también con la obsesión productivista e intervencionista del momento, se dicta la Ley del Patrimonio Forestal del Estado. «La preocupación fundamental de los forestales a partir de la Guerra Civil fue la de poder controlar el capital vuelo de las masas arbóreas para asegurar un suministro regular y adecuado a la creciente industria transformadora de madera del Estado español. Esto fue debido a la creciente orientación crematística y productivista en la política forestal impulsada desde principios de siglo pero consolidada definitivamente en esta etapa». . . . «Se da entonces el criterio de la extrema selectividad en el fomento de las especies empleadas en las repoblaciones forestales, con la marginación casi completa de las especies frondosas de crecimiento lento, a pesar de que constituyen la base de la vegetación típica de diferentes zonas climáticas del Estado español»<sup>27</sup>

A estos efectos se pone en vigor la Ley del Patrimonio Forestal del Estado de 1935 por el Decreto del 26 de agosto de 1939 y se dicta luego, el 10 de marzo de 1941, la Ley del Patrimonio Forestal del Estado refundiendo ambas disposiciones, con las novedades de establecer la obligatoriedad para los particulares de repoblar los predios sitios en las zonas declaradas de interés forestal, lo que constituye también un anticipo de las futuras leyes de Fincas Mejorables, o sea, una aplicación concreta del principio de la función social de la propiedad y, por otra parte, se impone a los particulares que enajenen fincas forestales de más de 250 has. la obligación de notificarlo al Patrimonio-ahora al ICONA-que podrá retraerlas. Se esperaba con esta disposición, que todavía está en vigor, aumentar la masa de propiedad pública forestal a expensas de la privada que había hecho pasar a su poder unos 10 millones de has. en la Desamortización. No cabe duda de que el ICONA ha podido adquirir fincas privadas, sobre todo cuando el precio era muy bajo o, al menos, barato. <sup>28</sup>

De acuerdo con la tendencia antes reseñada se dictó una Ley para la repoblación de las riberas de los ríos y arroyos, de 18 de octubre de 1941 y otra, muy interesante, de auxilios a la libre iniciativa para la repoblación forestal de terrenos públicos y privados (ley del 7 de

abril de 1952) completada por otra de 11 de diciembre de 1953 de auxilios a pequeños propietarios y labradores, en paralelo pues con las de Colonizaciones de interés local ya vistas con anterioridad. <sup>29</sup>

El instrumento del Consorcio es el que permitirá al Estado después de la Guerra civil intervenir en la repoblación de los montes de los pueblos. <sup>30</sup> Pero la historiadora Helen G. Groome hace la siguiente crítica: «de alguna manera se puede considerar el sistema de consorcios impuesto en los montes públicos como una nueva desamortización, teniendo en cuenta que los principales beneficios directos de los mismos fueron a parar a las manos privadas de los intereses industriales». <sup>31</sup> Esa autora lo que parece propugnar es un cuadro idílico de propiedad pública dirigida a la producción de especies autóctonas, todas o casi todas de crecimiento lento. También parece enemiga de toda ayuda pública a los particulares. Quizá convendría recordarle lo que han hecho en este sentido los Estados verdaderamente socialistas donde todo era de propiedad pública.

Llegamos así a la importante Ley de Montes de 8 de junio de 1957, a la que corresponden las críticas reseñadas, fundamentalmente le acusa de haber promovido una gran mayoría de repoblaciones con especies de crecimiento rápido para usos industriales, mientras que la legislación para el fomento de las especies de crecimiento lento padece cinco defectos de gran importancia que señala.

Caza y Pesca. Sabido es que la Ley fundamental era de 1902, que se mantuvo en vigor hasta ser sustituida por otra de 1970. Durante esta etapa, pues, no hay normas importantes en la materia aunque puedan reseñarse la Ley 13 de julio de 1950 que confirmó el carácter nacional asignado, en 1932, al Coto de Caza de la Sierra de Gredos y otra de 30 de marzo de 1954 sobre protección contra los daños de la caza en fincas particulares. Por nuevas leyes se crearon diversos cotos nacionales: Reres, Ronda. Quizá interese destacar el Convenio Internacional sobre protección de los pájaros útiles a la agricultura, de 9 de enero de 1954, ratificado el 15 de julio de 1955, por cuanto es una manifestación incipiente del Derecho internacional agrario que hoy se halla en todo su esplendor.

En cambio, la Ley 20 de febrero de 1942 reguló la pesca fluvial en España, atendiendo a la conservación y fomento de las especies, a la repoblación de las aguas continentales y al fomento de la piscicultura,

por donde se ve la preocupación productivista propia de este período. (Su importante Reglamento llevó la fecha de 6 de abril de 1943).

### K) Aguas

Ninguna disposición de rango legal hay que citar como no sea la Ley sobre los Heredamientos de Aguas en Canarias, siendo de reseñar asimismo el Decreto de 5 de febrero de 1954 que declaró de alto interés nacional los trabajos, obras e instalaciones que para la investigación y alumbramiento de aguas subterráneas con fines exclusivos de riego realizara el Instituto Nacional de Colonización en cumplimiento de la Base 19 de la Ley de 26 de diciembre de 1939, una norma que nos prueba el enorme interés que existía por la ampliación de nuestros regadíos algunos de los cuáles, en efecto, pudieron llevarse a cabo por el INC gracias a esos alumbramientos de aguas.

En 1933 se reconoció por primera vez que la Ley de Aguas, en alguno de sus preceptos, no podía ser aplicada sin más a las Islas Canarias, por la especialidad de hecho que la materia tiene en esa parte del territorio nacional. El 1 de julio de 1955 se dictó un Decreto especial sobre utilización del agua y así se llegó a la Ley al principio citada, cuya fecha era la de 27 de diciembre de 1956, la cual tenía por objeto fundamental reconocer la personalidad jurídica a las agrupaciones de propietarios de aguas privadas allí existentes. En 1960 se transferían al Comisario de Aguas de Canarias las atribuciones en materia de aguas. Todo ello prefigura ya el que ahora llamamos Derecho autonómico y los trasposos de competencias operados tras la Constitución de 1978, y nos confirma en la idea a la que más adelante nos referiremos de que es justamente el sector agrario el que requiere, con más base causal que otros, normas autonómicas, a nivel de región, de provincia o, a veces, de comarca, para que la norma aplicable se adapte con justeza y eficacia a la variopinta realidad española caracterizada felizmente por su riqueza de supuestos de hecho.



## 2. -ORDENACION DE PRODUCCIONES. POLITICA DE PRECIOS

### A) Consideraciones de carácter general

Hablando en términos generales tenemos primero que aludir a la política de precios, indisolublemente ligada a la de producciones pues ya se comprende que un buen precio estimula mejor que ninguna otra cosa la dedicación de las tierras a ciertos cultivos y viceversa. Pues bien, en esta primera época, debe señalarse que la política de precios no estuvo en manos del Ministerio de agricultura sino del de Comercio, a través de la famosa entonces Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, creada

A partir de ese fenómeno surge una gran tensión dialéctica entre ambos ministerios, pues ello se correspondía con la misma naturaleza de las cosas, siendo evidente que son contrapuestos los intereses de los productores y los de los consumidores. El proteccionismo agrario chocaba con el objetivo eminentemente político de mantener una alimentación barata asequible a todos los bolsillos. De ahí que fueran constantes las luchas por mejorar los precios y esas batallas encrespadas dentro del propio Consejo entre Arburúa y Cavestany determinaron el cese de éste y también el de su rival, del mismo modo que, más adelante, Cirilo Cánovas se enfrentaría con Ullastres, llevándolo tales discrepancias a que aquel pidiera su relevo, demandando un Organismo interministerial de fijación de los precios que, por fin, llegó en vista del ejemplo comunitario del FEOGA. Este organismo sería la obra del ministro que sucedió a Cánovas, no ya un ingeniero agrónomo como los tres anteriores (Carlos Rein, Rafael Cavestany y Cirilo Cánovas) sino un jurista práctico como Adolfo Díaz Ambrona, cambio revelador de que se pasaba de una intensa política de estructuras a otra más globalizada o general. En efecto a ello respondía la creación en 1968 del Fondo de Regulación y los Precios y de las Producciones agrarias (FORPPA), al que nos referiremos más adelante. Digamos ya que con ello se condujo a un terreno más neutral el eterno debate o conflicto entre producción y consumo.

### B)Trigo

Podríamos reseñar a partir de ahora una serie muy compleja y extensa de normas, algunas con rango de ley como el Decreto-Ley creando el Servicio Nacional del Trigo y la Ley de 17 de julio de 1951 que autorizaba al Ministerio De Agricultura para auxiliar los trabajos de repoblación de almendros, algarrobos, higueras, olivos y viñedos en los terrenos de la zona agrícola del litoral del Este y Sur de la Península, inapropiados por su calidad, orografía y peligro de erosiones para otra clase de cultivos. En cambio, un Decreto de 5 de mayo de 1954 autorizaba el arranque de estos árboles cuando ello fuera necesario para establecer regadíos, por donde vemos que éstos gozaban de una total prioridad.

En 1956 se firmó el Acuerdo Internacional sobre el Trigo, por Australia, Canadá, Estados Unidos y Francia que eran signatarios de convenios anteriores más Argentina y Suecia. Fue ratificado por España el 17 de noviembre de 1959, mas lo cierto es que en la práctica apenas ha tenido trascendencia.

#### C)Aceite

Por lo que toca al aceite, se fomentó el cultivo del olivo y la producción de aceites comestibles, firmándose el Convenio Internacional en la materia, ratificado el 18 de agosto de 1959. Así España hacía honor a su tradición olivarera.

#### D)Fibras textiles

Una Ley de 13 de agosto de 1940 se dirigió al fomento de la producción de fibras textiles, especialmente del algodón por la necesidad en que nos encontrábamos de sustituir importaciones y porque no había llegado todavía la era de las fibras. Este cultivo tenía además la ventaja de ocupar gran cantidad de mano de obra por lo que se le calificaba de eminentemente social. Fue declarado obligatorio dedicar un 10% de las tierras al cultivo de plantas textiles en determinadas zonas, cosa que hoy sería incompatible con los principios que rigen nuestra vida económica y se utilizó un sistema de concesiones muy interesante. Estas se realizaban a las empresas desmotadoras referidas a una zona geográfica cuyos cultivadores no podían entregar el algodón sino a la entidad respectiva. El Instituto de Fomento del Cultivo Algodonero controlaba los contratos y todo el sistema.

## E) Arroz

Otra interesante Ley, la de 17 de marzo de 1945, autorizó al Ministerio de Agricultura para otorgar concesiones de cotos arroceros en los deltas y zonas bajas de los ríos en los que se presentasen problemas de salinidad.

Empieza a configurarse una agricultura de concesiones estatales que suponen lo que ahora llamamos **derechos de producción**, para bien o para mal enormemente desarrollados en el Derecho comunitario, donde se empezó con el azúcar, se siguió con las cuotas lecheras y se amplió el sistema a otros productos, (el último ha sido el trigo duro, establecido en 1993). El Derecho agrario inició así su aproximación al urbanístico en este sentido: no basta ser propietario, hay que tener una licencia para edificar si se trata de suelo urbano y un derecho de producción si se trata de suelo rústico.

El choque de estos nuevos derechos con las instituciones clásicas del Derecho privado es inevitable: ¿tales derechos se ligan al agricultor, a la propiedad o a la explotación?. ¿Qué ocurre cuando se transmiten estas últimas?. ¿Son tales derechos transmisibles como algo independiente según el sistema norteamericano o canadiense o deben circular con la explotación, según parece exigirlo en todo caso el Derecho comunitario europeo?. . . .

Algo que se desarrolló en esa época, en relación con la ordenación de las producciones fueron las interprofesiones. Para el arroz se creó una Comisión Reguladora en la que estaban representados el elemento político administrativo; el sindical, entonces de gran importancia; el más puramente profesional: Presidente de la Federación Sindical de Agricultores Arroceros, tres representantes de los agricultores y tres de los industriales, designados-que no elegidos democráticamente- por el Sindicato Nacional de Cereales. Faltaban, claro está, los consumidores a través de sus organizaciones que no habían nacido todavía y que de algún modo estaban representados por los Directores de Comercio y por los de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes.

La interprofesión se desarrolló con mayor perfección y menos oficialidad burocrática en el caso del azúcar.

#### F) Cítricos

En el caso de los cítricos asistimos a una norma curiosa: la prohibición de plantar agrios en los regadíos tradicionales, siendo precisa, en los nuevos, autorización administrativa. Se trataba de reservar esa riqueza para Valencia en perjuicio de Sevilla y otras zonas andaluzas donde se aspiraba a disfrutar de tales derechos, lo que finalmente se obtuvo.

#### G) Tabaco

Otra Ley, de 18 de marzo de 1944, estableció en España el cultivo del tabaco, creándose, como siempre, el correspondiente organismo gestor, en este caso el Servicio Nacional del Cultivo y Fermentación del Tabaco como entidad autónoma. Anualmente se fijaba el precio para el tabaco y la superficie autorizada nunca inferior a 9.000 has. para toda España. Otro caso de creación de **un derecho de producción**, concedido por el Estado.

#### H) Vino

Por lo que se refiere a otro producto de una gran importancia en España como es el vino, una Orden de 31 de agosto de 1943 reiteró la vigencia de determinados preceptos del importante Estatuto del Vino que se había aprobado por Decreto en 1932. También aquí, se estableció un sistema de autorizaciones o sea de derechos de producción concedidos. (Orden de 16 de julio de 1955), como se sometieron a concesión las producciones de semillas selectas (Decreto de 10 de marzo de 1941).

#### I) Flores

Me parece digna de reseña la Orden ministerial de 23 de mayo de 1957 que contenía normas para proteger variedades de rosa y clavel inscritas en el Registro de las mismas, considerando como **acto clandestino**, a los efectos del Decreto de 27 de marzo de 1953, el cultivo, manipulación y contratación sin autorización del obtentor. Más adelante se llegará como veremos a una protección más efectiva por obra de la ley, en la línea de las conclusiones a que había llegado en un temprano y certero artículo Sebastián Martín-Retortillo. <sup>32</sup>

#### J) Enseñanzas de esta legislación

Pienso que de esta rápida excursión más bien panorámica por el Derecho de la Ordenación de producciones se derivan importantes enseñanzas y en síntesis la de que el liberalismo pleno resulta de difícil aplicación en agricultura donde, trasladándonos en el tiempo a nuestros días, vemos que la CE, no obstante su filosofía política liberal y plenamente democrática, emana todos los días reglamentaciones, prohibiciones y limitaciones, (como la de plantar viñedos en ciertas zonas que el Tribunal de Justicia de Luxemburgo estimó perfectamente válida) y crea, cada vez más **derechos de producción o el derecho de no producir**. . . ligados siempre al cumplimiento de obligaciones nada fáciles de controlar por cierto.

#### K) Las reglamentaciones técnico sanitarias

También se observa en esa época el nacimiento de las reglamentaciones técnico-sanitarias, o sea, la protección efectiva de la salud de los consumidores, que tanto había de desarrollarse a partir de los años 60. Precisamente en relación con ello hemos de citar la Ley de 10 de marzo de 1941 sobre Organización y Competencia del Servicio de Defensa contra Fraudes (creado por una Ley también republicana, de 1933).

#### L) Sanidad vegetal

A efectos de la sanidad vegetal, debe recordarse la vieja Ley de Plagas del Campo de 21 de mayo de 1903. En la época a que nos estamos refiriendo se dictaron algunas normas, sin rango de ley, sobre cometidos del Servicio de Fitopatología y Plagas del Campo, ciertas plagas nuevas, como el escarabajo de la patata o las plagas del algodón, sobre laboratorios agrícolas, fabricación de productos fitosanitarios, etc. Debe citarse de todos modos la Ley de 20 de diciembre de 1952, sobre defensa de los montes contra plagas forestales. <sup>33</sup>

#### M) Sanidad animal

Con vistas a la sanidad animal fue importante reorganizar la Dirección General de Ganadería (en 1952) y aprobar las Ordenanzas del Consejo General y de los Colegios Veterinarios de España (1954). Citaré la Ley de 20 de diciembre de 1952 sobre Epizootias, si bien la

gran novedad estuvo representada por la inseminación artificial (1953).

#### N) Seguros del campo

También iba en sentido protector la Ley de 3 de diciembre de 1953 sobre Seguros del Campo que estuvo en vigor hasta que aprobamos la promovida por la UCD, en 1978.

#### O) Abonos

En materia de abonos existió un intervencionismo que fue evolucionando con los tiempos en el sentido de dar mayor libertad. Menor interés tienen las normas sobre maquinaria agrícola, por su carácter más bien coyuntural. Se crearon los Registros de Maquinaria en cada Jefatura Agronómica, estimándose **ilegal** la máquina no registrada. (Orden de 18 de septiembre de 1945)

#### P) Crédito agrario

El crédito agrario se reguló por Decreto de 16 de junio de 1954 el cual estableció el texto definitivo de las Leyes sobre Crédito agrícola, sobre la base de configurarlo como un crédito **facilitado**, es decir, en mejores condiciones que las de mercado, actuando no con ánimo de lucro sino al servicio de las agriculturas. Se procedía para ello a través del Servicio Nacional de Crédito Agrícola dependiente del Ministerio de Agricultura, antes de llegar al Banco de ese nombre.

#### Q) Fiscalidad agraria

El régimen fiscal agrario se inspiraba también en esa época en criterios especiales de **favor** para la agricultura en base a su situación, pero aparece una manifestación interesante de lucha contra la gran propiedad, ya que, en la Ley de 26 de diciembre de 1957 y Orden de 11 de febrero de 1958, tras establecer que la Base de imposición estaría representada por las dos terceras partes de la riqueza imponible determinada mediante la aplicación de los coeficientes de corrección, se añadía que» **anualmente se procederá a revisar las riquezas imponibles que, siendo superiores a 170. 000 pts. , corresponden a un sólo contribuyente, persona natural o ente jurídico y se refieran a fincas situadas en un mismo término municipal o en varios que formen una sola o limiten unas cono otras**». Fue una utilización del ins-

trumento fiscal para combatir la gran propiedad que no sirvió para gran cosa. La Ley de 16 de diciembre de 1954 de Contribución sobre la Renta sometió a este gravamen a quién poseyera o explotara en arrendamiento fincas cuya riqueza imponible fuera superior a 30. 000 pts. en régimen de amillaramiento o a 50. 000 en riqueza catastrada.

#### R) Seguros sociales

Por lo que se refiere a los Seguros sociales agropecuarios, hay que tener en cuenta que la Ley de 14 de diciembre de 1942 implantó en España el Seguro de Enfermedad que se aplicó incluso a los trabajadores agrícolas eventuales, (1958) y que se reglamentó el Seguro de Vejez e Invalidez en la agricultura por Ley de 10 de febrero de 1943, fijándose su alcance por el Decreto-Ley de 23 de junio de 1953. Como lo ha dicho César García Vallejo, aquella Ley estableció, por primera vez en el sistema jurídico de la previsión social, un régimen especial para la agricultura, haciendo que a partir de entonces se hablara del «Régimen especial agrario de la Seguridad social». <sup>34</sup> En cualquier caso tardaría bastante en llegar la equiparación entre los trabajadores del campo y los demás a todos los efectos legales de la Seguridad social. <sup>35</sup>

S) Investigación y enseñanza en la agricultura. Divulgación y extensión agraria.

Al final de los años 50, se sentía de un modo especialmente intenso la necesidad de incorporar las nuevas tecnologías a la agricultura y de contribuir en España a su desarrollo, a fin de lograr avances de productividad que luego pudieran ser divulgados y eficazmente transmitidos al agricultor. En materia de investigación y enseñanza el cambio vino por la Ley de 20 de julio de 1957 sobre ordenación de las enseñanzas técnicas y prácticamente en ese mismo año se creó el Servicio de Extensión Agraria. <sup>36</sup>

## 8. -ORGANIZACION ADMINISTRATIVA Y CORPORATIVA DE LA AGRICULTURA

#### A) Organización administrativa

En cuanto a la organización administrativa de la agricultura se

reorganizó el Ministerio (1939) y su Secretaría General Técnica (1952)

### B) Organización corporativa

Pero la novedad más importante se produjo en el orden de la administración corporativa, en cuanto suprimidos los sindicatos de libre creación y las que ahora llamamos Organizaciones Profesionales agrarias (OPAS), se creó la Hermandad Nacional de Labradores y Ganaderos, trasunto agrario del sindicalismo vertical que, por otra parte, contaba con los Sindicatos Nacionales de Productos, donde coexistían los sectores productivos, transformadores y comercializadores de un modo que después de todo no distaba mucho de las Corporaciones holandesas de Productos, sólo que en aquellos no había democracia interna. Si nuestro famosos Sindicatos Nacionales se hubieran democratizado en lugar de ser extinguidos pura y simplemente en 1977, hubiéramos contado en España con esas Corporaciones de Productos que han hecho de la agricultura holandesa la segunda potencia exportadora del mundo tras los Estados Unidos. Era entonces Ministro de Relaciones Sindicales Enrique de la Mata y yo, que había sido elegido Senador por Huesca, se lo pedí expresamente, mas no pude conseguirlo, dado el ambiente político que por entonces se respiraba, enemigo de todo lo que pudiera recordar al franquismo olvidando que nunca debe destruirse lo que mediante una renovación puede seguir siendo útil.



## IV. -CONCLUSION

### 1. -SITUACION DE LA ECONOMIA EN GENERAL

Voy a terminar el examen de este interesante período de nuestra legislación agraria, con una larga cita del prof. Fuentes Quintana relativa a la situación económica de España: «el proteccionismo integral que tanto había denunciado Flores de Lemus alcanzaría en estos años (alrededor de 1943 y hasta 1958) el cénit de su poder y dominación de la sociedad española: la prohibición, los contingentes y los convenios de «clearing» cortaban los intercambios con el exterior dejando sin significción al proteccionismo arancelario; el tipo de cambio de la peseta cotizaba a sus límites máximos en su apreciación oficial respecto de los mercados libres de divisas, convirtiendo a la importación en fuente excepcional de ganancias y a la exportación en ruina asegurada; los mercados de bienes, servicios y capitales estaban intervenidos, sus precios tasados y la actividad y operaciones de oferentes y demandantes regulada. finalmente, la reforzada presencia de la empresa pública recibía el encargo delirante de interpretar la autarquía de la economía española frente al exterior. . . esta política de **desarrollo hacia dentro** tendente a cerrar el mercado interno se vió consagrada a partir de 1939, a través de la presencia de un sindicalismo peculiar que se acusaría plenamente en la protección del mercado interno». . . 37

No quiero dejar de citar en esta ocasión a mi admirado maestro Joaquín Costa el cual venía clamando desde fines del XIX por el libre-cambismo en contra del proteccionismo canovista, sosteniendo que el cultivo del trigo era antieconómico en la mayor parte de España y que debíamos orientarnos hacia los productos hortofrutícolas con vistas a la exportación. El estaba pues en contra del criterio del desarrollo nacionalista interno y de ese proteccionismo integral señalado por el genial Flores de Lemus. 38

Aquel cuadro dibujado de mano maestra por Fuentes Quintana, se correspondía en lo jurídico político con el intervencionismo estatal que se llevó a cabo a través de organismos administrativos como los reseñados más bien que por medio de los Sindicatos Verticales. El esquema de casi todas las leyes era el mismo: se creaba el Instituto de

tal o cual cosa (o el Patrimonio, o el Servicio, etc. ) y se le encargaba conseguir unos fines determinados por medio de la intervención en la vida económica, sin participación democrática de los afectados. Estábamos aislados de las grandes democracias europeas y de sus sistemas jurídicos igual que vivíamos fuera del mercado internacional. España se había encerrado en su castillo roquero.

De este modo se llegó a una situación que López Rodó, en sus Memorias, ha calificado de angustiosa. Ullastres dijo en los comienzos de 1957 «que no podríamos pagar el petróleo del otoño próximo».

39

## 2. -LA SITUACION DE NUESTRA AGRICULTURA

Quisiera, mediante una larga cita del entonces Ministro de Agricultura Rafael Cavestany, dejar retratada la situación a la que había llegado la agricultura en estos primeros años de la década de los 50:

-distribución anormal e inestable de la propiedad, con elevado grado de concentración por una parte y extrema dispersión y atomización, por otra. Tenemos dos Españas, igualmente inestables: la del Sur, de grandes explotaciones y la del Norte, de explotaciones mínimas.

-la España rural por excelencia, la que cultiva trigo, es la de las explotaciones mínimas, sobre tierras de meseta. Allí vegetan, en condiciones difíciles, el 40% de nuestros empresarios.

-son éstos, en su mayor parte, cultivadores directos.

-el 46,1% de la población trabaja en agricultura para lograr una renta que es el 34,3% de la nacional.

-la inversión es del 5% de la renta que de la agricultura procede mientras que la inversión total alcanza el 13,26% de la renta nacional.

-ocupamos uno de los últimos lugares de Europa en cuanto a tracción mecánica.

-la productividad es baja.

-hay que lograr que actividades ajenas a la agrícola ocupen el 25 % de la población actual.

En definitiva, Cavestany propugna **menos agricultores, mejor agricultura.** 40

Todo ello había de cambiar con el Plan de Estabilización y el

subsiguiente Desarrollo, iniciado aquel en 1958 y éste último en 1964.  
De esto trataremos en el próximo Capítulo. -

## NOTAS INTRODUCCION Y CAPITULO I

<sup>1</sup> En el precioso libro editado por Franco María Ricci «Sevilla, Haciendas de Olivar», Milán 1991, artículo titulado «Haciendas de olivar», p. 78

<sup>2</sup> E. Lamo de Espinosa lo ha explicado: «la experiencia de los años 20 en materia de reforma agraria enseñaba que allí donde se realizaba llevaba consigo una disminución de la producción y un frente de oposición y de conflictos; ninguna de las dos cosas interesaban en la España de los años 40.» Proceso formativo de la Ley de Reforma y Desarrollo agrario, REAS, núm. 91 abril-junio 1975, p. 29

<sup>3</sup> En su libro «Colectividades libertarias en España», Madrid 1977, capítulo primero «El Ideal».

Ver también Albert Pérez Baró «Autogestió obrera i altres temes», Barcelona 1974 y «Las colectividades campesinas» 1936-1939, edición «Los de siempre» Tusquets editor, Barcelona 1977. También, Frank Mintz «La autogestión en la España revolucionaria», ediciones La Piqueta Madrid 1977.

<sup>4</sup> En su interesante obra «La reforma agraria de la segunda República y la situación actual de la agricultura española», Valencia 1973, ps. 131 y ss.

<sup>5</sup> «Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX», Barcelona 1971, Capítulo XV bajo el título ¿Se pudo evitar el desastre ?, p. 442, cita textual de p. 447.

<sup>6</sup> Se siguió el sistema de un Servicio Nacional, es decir, de un organismo administrativo y no el de crear una Corporación Triguera como lo había propugnado D. José Larraz en 1935, en un libro consagrado a estudiar «El ordenamiento del mercado triguero en España»,

Madrid Centro de Estudios Universitarios. Larraz era un corporativista católico, como Suanzes, pero Franco, a la hora de la verdad, prefería el intervencionismo administrativo y las empresas nacionales.

<sup>7</sup> Pedro Schwarz y Manuel Jesús González, en su obra «Una historia del Instituto Nacional de Industria», que fue creado por la Ley de 25 de septiembre de 1941, analizan el corporativismo católico, de su fundador el Marqués de Suanzes. La obra se editó en Madrid, en 1978. Hay que tener en cuenta que el INI respondía al mismo designio intervencionista que el INC. Por cierto que esos autores distinguen dos períodos que quizá se dieran asimismo en lo agrícola: de 1940 a 1948, período que llaman de reconstrucción y de 1948 a 1958, período de expansión. Luego habían de venir la Estabilización y el Desarrollo.

<sup>8</sup> Cuando se celebró el primer Congreso español de Derecho agrario en Sevilla, en octubre de 1987, tuve ocasión de hablar con Manaute el Consejero de Agricultura de la Junta de Andalucía, promotor y primer administrador de esa reforma agraria. Ante las reticencias mías, expuestas públicamente en las sesiones del Congreso, respecto del colectivismo agrario, él me manifestó la buena impresión que le habían producido las cooperativas de producción que había visitado en Hungría y Bulgaria. Casualmente, yo visité una en este último país, en 1978, y la conclusión que saqué no pudo ser más negativa.

<sup>9</sup> **«By merging economic and enviromental stewardship, sustanaible agriculture holds a great potential for the United States»**, «Feeding our future: six philosophical issues shaping agricultural law», Nebraska Law Review, núm. 1 1993, p. 239. Previamente, en p. 225 se pregunta el autor **«is there a duty of stewardship attached to ownership and use of farm land?»**.

Sobre la función siocial en la nueva Constitución china elaborada por Deng Xiaoping ver mi libro «China otra perestroika», Madrid 1986.

<sup>10</sup> Ordenes de 5 de julio y 25 de agosto de 1941, Ley de Colonizaciones de interés local, de 27 de abril de 1946.

<sup>11</sup> «El Estado y las Grandes zonas regables», Madrid 1961, p. 21. La periodificación citada aparece en su artículo «El Estado en las grandes obras de transformación agraria», Revista de Estudios agrosociales, núm. 4, p. 39

<sup>12</sup> Esta tesis la confirmé en el estudio de la evolución de la agricultura china debida al reformismo de Deng Xiaoping, en mi libro «China: otra perestroika», Madrid 1987. Todas aquellas reformas han triunfado porque favorecían la explotación de la tierra bajo la responsabilidad individual de las familias chinas que en la práctica se han convertido en propietarias y van reforzando continuamente sus derechos.

<sup>13</sup> En su trabajo sobre «Proceso formativo de la Ley de Reforma y Desarrollo agrario», en REAS, núm. 91, abril-junio 1975, p. 20

<sup>14</sup> E. Lamo de Espinosa, ob. cit. «Proceso. . . »p. 22

<sup>15</sup> Una explicación histórica de por qué se optó por la adjudicación en propiedad y no en uso ni en explotaciones colectivas puede hallarse en el citado trabajo de E. Lamo de Espinosa, p. 37

<sup>16</sup> El primero hizo su tesis doctoral sobre el tema, bajo la dirección de nuestro inolvidable amigo, gran civilista y foralista aragonés José Luis Lacruz, publicándola en 1962, con el título de «El Patrimonio Familiar» Roma-Madrid 1962 y el segundo publicó en 1954 su «Patrimonio Familiar legislación española y procedimiento para lograr el acceso de los asalariados al mismo», Madrid, Instituto Nacional de Previsión. Con anterioridad, en 1945, Antón Cano había publicado en Murcia un libro muy interesante titulado «El Patrimonio familiar agrícola».

<sup>17</sup> Ver sobre este punto cuanto dije ya en la primera edición de mi libro «Derecho Agrario», cit. p. 106, nota 4.

18 Ver el artículo de Emilio Lamo de Espinosa «La expropiación forzosa de fincas rústicas por causa de interés social a través de la Jurisprudencia», en Revista de Estudios Agro-sociales, núm. 10, enero-marzo 1955, especialmente en p. p. 28 sobre el criterio del **valor o precio de sustitución** que permitiera, al propietario adquirir otra finca análoga.

19 Sobre la Ley puede verse el trabajo de alejo Leal «En torno a la Ley de explotaciones agrarias ejemplares», REAS, núm. 3, p. 41

20 Su más remoto origen lo sutúa A. Dumas en 1704, en la parroquia de Rouvres, en Bourgogne. «Le Remembrement Rural», París 1963, p. 8

21 «Régimen de Concentración arcelaria», Madrid 1961, p. 16. Esta obra también forma parte de aquel núcleo inicial que sirvió para la construcción del Derecho agrario español como rama jurídica científicamente estudiada.

22 Quizá el primer trabajo sobre la nueva Ley fuera el de Luis García Oteyza «Notas en torno a la Ley de Concentración Parcelaria», REAS, núm. 2 enero-marzo 1953, p. 113. Por mi parte le dediqué un trabajo en ese mismo año, en el núm. 3 de la REAS «Introducción al estudio de la ley de concentración parcelaria», p. 69 en el que calificué la operación desde el punto de vista jurídico como una **subrogación real**, de una finca por otra.

23 Sobre la primera Ley, de 1954, ver el trabajo de Alejo Leal en REAS, Núm. 11, abril-junio 1955, p. 7 «Las Unidades Mínimas de Cultivo». Con el mismo título puede verse el último aparecido en la Revista de Derecho agrario y alientario, núm. 21, diciembre 1993.

24 En el Discurso de presentación de esa Ley a las Cortes, el 6 de mayo de 1959, Ley que lleva la fecha de 11 de mayo de ese año 1959 y que mereció un primer estudio esclarecedor de alejo Lal, en REAS, núm. 32, julio-septiembre de 1960, p. 7

25 Para las enumeraciones completas de disposiciones legales me remito a mi libro citado, Capítulo XV «Contenido actual del Derecho agrario». En materia de arrendamientos es todavía más completa la lista de leyes, decretos y órdenes contenida en la obra de Pérez Tejedor Serrano «Arrendamientos Rústicos», Madrid 1951, p. 81 y ss. referida a esa época.

26 Sobre esa Ley de 1954 y, en general, puede verse el núm. 8 de la REAS, de julio-septiembre 1954, concretamente el artículo de Eduardo Gracia-Galán y Federico Rodríguez Solano sobre la Ley citada.

27 Helen G. Groome «Historia de la política forestal en el Estado español», Agencia del Medio ambiente, Comunidad Autónoma de Madrid, Madrid 1990, Loc. cit.

28 Helen G. Groome «Historia de la política forestal en el Estado español», Agencia del Medio ambiente, Comunidad Autónoma de Madrid, Madrid 1990, p. 61 y p. 161

29 Paulino Martínez Hermosilla, Director General del Patrimonio Forestal del Estado escribía en octubre-diciembre de 1953, en REAS, Núm. 5, p. 40 «tres ejes sirven de orientación a la política forestal: la conservación de los montes existentes; la intervención directa de la Administración en la mejora de los montes públicos y, al mismo tiempo, en la prestación de auxilios a la propiedad particular y tercero, la realización de un plan extenso de repoblación forestal que ha de permitir en sólo diez años, cambiar de manera fundamental, la fisonomía agraria del país».

30 2. 394. 444 has. según Helen G. Groome, ob. cit. p. 68. En cuanto a los consorcios tripartitos que vinculaban a la administración, al propietario de los terrenos y al industrial la cifra de has. lograda fue de 518. 938, según la misma fuente.



31 Ob. cit. p. 68

32 «Tutela jurídica de las novedades vegetales», en REAS, núm. 14, enero-marzo 1956, p. 66

33 Ver respecto de todo ello las «Leyes agrarias», de Rubio, cits. II ps. 910 y ss. y la recopilación publicada por el MAPA Secretaría General Técnica, en 1984, titulada «Leyes agrarias» que abarca desde 1938 a 1984.

34 En sus «Textos legales Régimen especial agrario de la seguridad social», Madrid 1991, p. 28, nota 17.

35 Muy interesante en este sentido fue la celebración del Congreso Iberoamericano de Lima por sus Conclusiones sobre la Seguridad Social en el Campo que pueden verse en REAS, Núm. 9 octubre-diciembre 1954, p. 99, reseña de Marcelo Catalá.

Para esta época ver el estudio de Menéndez Pidal «La Seguridad Social en el campo», en REAS, núm. 12, julio-septiembre 1955, p. 7.

36 Sobre todo ello pueden verse recogidas en la REAS, núms. 28, 29, 30, y 31 las cuatro lecciones dadas por el ilustre ingeniero agrónomo Emilio Gómez Ayau, 1959 y 1960.

El Servicio de Extensión agraria logró una notable popularidad en el campo, sobre todo en la época en que estuvo dirigido por el que había de llegar a ser Subsecretario de Agricultura con el Ministro Allende García Baxter, José García

37 Acto Solemne de Investidura como Doctor Honoris Causa del Excmo. Sr. D. Enrique Fuentes Quintana, Discurso de éste el 25 de marzo de 1993, publicado por la Universidad de Sevilla, p. 44 y ss.

38 He analizado todo ello con cierto detalle en mi contribución al libro sobre Joaquín Costa que va a editar la Casa de Aragón en Madrid.

Añadiré que otro de los grandes notarios reformadores, Julio Senador Gómez, que llevó el énfasis de sus propuestas a la repoblación forestal, era también librecambista.

39 "Memorias", Barcelona 1990, t. I, p. 189 «hubo de plantearse un cambio de rumbo, porque no sólo es que no teníamos reservas de divisas, sino que nos encontrábamos bajo cero. » Entrevista con Joaquín Bardavío recogida por López Rodó, en esa misma p. 189.

40 Ese sería el título de su famosa Conferencia de octubre de 1955, recogida en la REAS, núm. 13, octubre-diciembre de 1955, p. 7. Las Conclusiones citadas, en p. 21

Es sumamente interesante la postura ante la emigración. Sigue teniendo vigencia el ideal clásico del campo bien poblado, a que se refirió Manuel Halcón en su Discurso de ingreso en la Real Academia (9. 12. 1962): «La gran ayuda morral de la que el campo vive todavía se la dan los autores latinos, poetas labradores como Horacio y Virgilio, agrónomos que sentían la poesía de la Naturaleza, como Varrón, Columela, Plinio, Marcial. . . Todo este caudal poético derramado sobre los surcos responde a una necesidad política: sujetar la emigración del campo y del labrador a medida que iban surgiendo las ciudades, y para invitar a los generales vencedores a que vertiesen las ganancias de sus campañas en la tierra necesitada. . . El hombre, en medio del campo desolado, imagina la ciudad. . . el insitinto no nos lleva de la ciudad al agro, sino que, por desgracia, son los muros de la ciudad los que buscan, ayer y hoy, la gente del campo. El enemigo número uno de la Agricultura sigue siendo, como en los tiempos de Augusto, el absentismo y la emigración. ». «Sobre el prestigio del campo andaluz», Madrid 1962, p. 16

La modernización de la agricultura ha comportado la emigración, pero ha llegado un momento en que se quiere, como antaño, frenar el éxodo, por excesivo, ya que asusta un campo excesivamente despoblado, vacío. Ahí es donde nos encontramos en este momento.

## CAPITULO II (1957-1975)

### EL MERCADO COMUN EURPEO Y LA CRISIS DE LA AGRICULTURA TRADICIONAL

#### I. -EL MERCADO COMUN EUROPEO Y LA CONFE- RENCIA DE STRESA

##### 1. -EL TRATADO DE ROMA

Forzosamente hemos de iniciar este capítulo refiriéndonos al gran acontecimiento que supuso la creación en 1957 del Mercado Común Europeo, por virtud del Tratado de Roma firmado el 25 de marzo de ese año. A partir de este momento la orientación de nuestro desarrollo económico y también, aunque a más largo plazo, la del desarrollo político, será claramente europeísta, es decir, nos propondremos decididamente y de modo expreso el ingreso en aquella Comunidad, según vamos a verlo enseguida.<sup>1</sup>

¿Qué significaba el MC para la agricultura ?. Según el art. 3 del Tratado había que establecer una **política agrícola común (PAC)** mediante un régimen de excepción respecto a las normas sobre producción industrial e intercambios comerciales. Se reconocía una base muy firme para la **especialidad** del Derecho agrario ya que en el art. 39 se admite «**el carácter particular de la actividad agraria, derivado de la estructura social de la agricultura y de las diferencias estructurales y naturales existentes entre las diversas regiones agrícolas**». Se reconocía asimismo la necesidad de **proteger** a la agricultura vía precios mínimos garantizados (art. 44). No se declara una liberalización de los productos agrícolas, antes bien se instaura el sistema de las Organizaciones Comunes de Mercado para cada producto o grupo homogéneo. La frontera común se cierra con el principio de **preferen-**

**cia comunitaria** y por medio de las tasas reguladoras a la importación, mientras se subvencionan las exportaciones agroalimentarias. Ante esta realidad era natural que todos nos declaráramos, desde el primer momento, decididos partidarios del ingreso en la CEE, aunque también lo fuéramos por otros motivos, fundamentalmente porque el ingreso exigiría la instauración en España de una democracia pluralista.

## 2. -LA CONFERENCIA DE STRESA

Veamos ahora la orientación de la PAC según la Conferencia de Stresa, convocada precisamente en aplicación de lo dispuesto en el art. 41, para **«trazar la línea directriz de la PAC procediendo los Estados Miembros a una confrontación de sus políticas agrícolas, estableciendo en particular el balance de sus recursos y necesidades»**.

He aquí las Conclusiones de Stresa:

- integración dentro de la economía general
- la economía agrícola debe tender a estabilizar sus propias bases
- objetivo de conseguir empresas agrícolas familiares sanas
- mejora de la estructura ligada al desarrollo de la industrial
- favorecer la integración social, espiritual y cultural de la población agrícola
- equilibrio entre producción y demanda
- no autarquía sino armonía con todo el mundo
- puertas abiertas a los problemas de los territorios de Ultramar íntimamente ligados a la Comunidad.

Especialmente marcó como objetivo principal atraer la atención de la Comisión sobre:

- reivindicación gradual de los precios de los productos base y en especial de los cereales secundarios
- disponibilidad de capitales
- homogeneización de la legislación social, comercial y económica

También se manifestó unánimemente sobre los siguientes conceptos:

- la agricultura parte integrante de la economía y factor esencial de la vida social
- desarrollo de los intercambios en el interior de la Comunidad; mantener las relaciones con países terceros, protegiéndose contra la falsa

- competencia exterior
- estrecha relación entre política de estructuras y la política de mercado. La primera debe contribuir a la reducción de costes y a una orientación racional de la producción; la segunda a la mejora de la productividad
- equilibrio entre producción y consumo y especialización consecuente con las condiciones naturales
- política de precios que evite la superproducción y permita la competencia. Política regional que haga posible las reconversiones
- toma en consideración de la producción y la demanda de los países asociados
- conservar el capital y el trabajo empleados en la agricultura europeas, haciendo la remuneración de los mismos comparable a la conseguida en los otros sectores.
- defender el carácter familiar
- reorientación profesional e industrialización más acentuada de las regiones rurales

## **II. - LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL REGIMEN DE FRANCO**

### **1. -LOS PRINCIPIOS**

El 17 de mayo de 1958 Franco promulgó en las Cortes la Ley de Principios Fundamentales, los cuales no dejan de tener interés para la agricultura. En efecto, aparte del retórico Principio XI relativo a la «empresa,» el XII establecía una serie de directrices de política social y economía, algunas de las cuales se corresponden-dice López Rodó-con los principios rectores enunciados en el Capítulo tercero del Título I de la Constitución. Así, la protección de la salud (art. 43), asegurar las más dignas condiciones de trabajo (art. 40. 2), impulsar el progreso económico (art. 40,1), patrocinar la investigación científica (art. 44,2), etc. <sup>2</sup>

Ese mismo Principio XII citaba «la mejora de la agricultura, la multiplicación de las obras de regadío, la reforma social del campo, el más justo empleo y distribución del crédito público, la prospección y explotación de las riquezas mineras, intensificar el proceso de industrialización, favorecer las actividades marítimas», todo lo cual «lo convertía según el mismo autor en un «pot pourri» y en fácil blanco de

la crítica».<sup>3</sup> A nosotros nos interesa que se siguiera hablando de los regadíos, por última vez en un texto constitucional y esa frase «reforma social del campo» que lo mismo podía basar una reforma agraria que un simple retoque de la legislación de arrendamientos o del contrato de trabajo, si bien una interpretación seria de la misma no podía tener otro sentido que el de apuntar a la más justa distribución de la propiedad y a favorecer el acceso de los desposeídos a ese instrumento de producción. Sin embargo, la historia reciente nos ha enseñado cómo ciertos regímenes han hecho declaraciones constitucionales de «progresismo social» **ad pompam vel ostentationem**.

## 2. -LA POLITICA SOCIAL

Lo cierto es que a partir del Plan de Estabilización y hasta nuestros mismos días, la legislación agraria española no ha hecho avances en el tema de la redistribución de la tierra ni en arrendamientos ni en expropiación de fincas en general; si acaso los podremos observar en materia de Contrato de Trabajo, de Seguridad Social y del medio rural en general, hacia donde, evidentemente, se ha desplazado la protección del más débil. Una prueba de ello es el Plan andaluz y extremeño de Empleo Rural y lo empieza a ser en Andalucía el Plan de Desarrollo Rural.

## III. -EL PLAN DE ESTABILIZACION

El camino hacia la Europa comunitaria se inició pronto respecto de la fecha del Tratado de Roma. Un Decreto-Ley de 21 de junio de 1959 aprobó el Plan de Estabilización. El día anterior, la OECDE había acordado la admisión de España como miembro de pleno derecho. El 27 de julio se dictó otro Decreto-Ley sobre inversiones extranjeras que concedía plena libertad a la participación en empresas españolas cuando no rebasara el 50% del capital. España quedaba abierta al exterior.<sup>4</sup>

El Plan de Estabilización era un conjunto de medidas dirigidas a la consecución de dos objetivos simultáneos: el mantenimiento de los precios en el interior y de la cotización de la peseta en el exterior. Para conseguirlos había que liberalizar, suprimiendo los obstáculos de orden administrativo que impiden que los precios alcancen su nivel normal y

la cotización de la peseta su valor real.<sup>5</sup> La inflación se detuvo, al liberalizar las importaciones bajaron los precios, gracias a la devaluación (que fue nada menos de 42 pts. por dólar a 60). Durante tres o cuatro años los precios estuvieron casi estabilizados. Ya se comprende que todo ello afectaría profundamente a nuestra agricultura.

#### IV. -LA CRISIS DE LA AGRICULTURA TRADICIONAL

##### 1. -LOS RESULTADOS DEL PLAN DE ESTABILIZACION

Efectivamente, el resultado del Plan de Estabilización no se hizo esperar. «A partir de 1961 se produce un despegue importante en el sector industrial y en el de servicios. . . en la base de este despegue figuran importantes pasos hacia la liberalización comercial, la entrada masiva de turistas, la incorporación de la tecnología moderna-aunque sobre unos anticuados esquemas productivos-etc. Todo ello hace posible una fuerte expansión en los sectores secundario y terciario, creándose en los servicios, desde 1962 más de un millón de puestos de trabajo y lográndose una tasa anual de crecimiento industrial superior al 9%». . . todo lo cual « hace reducirse en un corto período de tiempo y en un grado no previsto, la población ocupada en el sector agrario (que pasa del 47,5 en el año 1950 al 28,7% en 1966)» , . . . lo que a su vez «tiene una repercusión directa sobre la expansión del mercado y sobre la elevación de los salarios agrícolas, hechos ambos que van a configurar el proceso de crisis de la agricultura tradicional».<sup>6</sup> «El incremento de los salarios por encima de la evolución del índice de paridad ha desequilibrado fuertemente el coste de la pequeña explotación familiar».<sup>7</sup>

##### 2. -LA CRISIS

Así, pues, podemos datar en los años 1961-1964 el momento en que se manifiesta con toda claridad la crisis de la agricultura tradicional la cual, en síntesis, es la crisis de la pequeña explotación familiar.<sup>8</sup> Desaparecerá el **campesino** pintado por Zabaleta en Jaén o por Ortega Muñoz en Extremadura o los pastores de Vela Zanetti: hombres mínimos, de chaqueta raída y única, de rostro resignado, surcado como sus campos de secano, ese tipo dejará paso al **agricultor**. Sobre todo al

joven, le interesa ya mucho más un buen salario en la industria que un trozo de tierra para cultivar. Se produce a partir de entonces lo que el ministro Allende había de llamar, con expresión que se hizo famosa, el **estampido de la desesperanza**, o sea, el éxodo masivo de los desesperados de la agricultura, pero que sí tenían, en cambio, esperanza en su nueva vida de asalariados urbano industriales, con ingresos mucho mas elevados, que además se tornan estables, mejor Seguridad social, más comodidades para ellos y sus esposas, una gran variedad de oportunidades educativas para sus hijos y de ocio para ellos, etc. etc. Podemos decir que una gran parte de los planteamientos en los que se había asentado la legislación agraria del período de la autarquía y de la reconstrucción nacional que siguieron a la Guerra civil, quedaron alterados profundamente.

No estará de más recordar que, según el ilustre civilista Luis Díez-Picazo« el tránsito de un mundo agrícola a otro industrial urbano se produjo en términos generales en el Bajo Imperio y en la Edad Media y se alteró todo ello radicalmente en los tiempos modernos. Especialmente la revolución industrial y los avances en la tecnología determinaron la aparición de nuevos esquemas en la dinámica económica. Es esta dinámica masificada, despersonalizada en la cual se deja sentir la influencia de las necesidades mismas del proceso productivo. Este, por una parte, se tecnifica y se racionaliza; llegará en nuestros días a la automatización. Por último, en la economía moderna se ha producido una inversión de la relación existente entre producción y mercado. La gran empresa capitalista, de proporciones mastodónticas, con necesidades de programación a largo plazo, no permite que la producción se adapte al mercado sino que debe ser al revés. En la famosa sociedad de consumo es el mercado quién se adapta a las exigencias de la producción a través de la captación del consumidor. Las formas económicas a través de las cuales se hace posible, especialmente la publicidad y el marketing, adquieren un importante relieve. »<sup>9</sup>El autor obtiene de esas observaciones interesantes conclusiones de tipo jurídico en relación con el valor actual de la normativa de las obligaciones contenidas en nuestro Código civil.<sup>10</sup>

Pues bien, en el contexto de esos cambios que son indudables, la agricultura va a seguir una vía propia de mayor retraso respecto de la industria, cosa que se puso de manifiesto tras la Revolución indus-



trial (que curiosamente había ido precedida en Inglaterra de una Revolución verde o agraria). La agricultura se adapta mal al capitalismo y queda rezagada. La modernización progresiva de la misma, como lo exponíamos en la Introducción, trata de colmar ese retraso pero no lo consigue fácilmente. Por eso se sigue hablando de crisis de la agricultura tradicional en España ya que aquí, a su vez, el retraso se manifiesta respecto de los países europeos avanzados. La última modernización-¿quién sabe si la penúltima?- es justamente la que estamos estudiando en este Discurso; en efecto, su fecha clave parece ser la ya señalada del comienzo de los 60.

### 3. -BALANCE DE LA SITUACION

Me parece oportuno hacer balance de lo realizado en esta primera fase estudiada en el primer capítulo del presente trabajo. De cuanto llevamos dicho hasta aquí ya se deduce que fue una fase presidida por la obsesión productivista. El ministro Cánovas formuló tal balance en las Cortes, el 6 de mayo de 1959.<sup>11</sup>

-las transformaciones en regadío se acercaban a las 450. 000 has. , con 44. 000 familias de cultivadores y 12. 400 colonos en régimen de acceso a la propiedad. Leopoldo Ridruejo, en el artículo de la REAS en que propugnó sustituir la solución colono por la solución propietario hizo el balance siguiente<sup>12</sup>

regadíos existentes (1957).	1. 750. 000 has.
idem en ejecución. .	500. 000 «
idem declarados de utilidad nacional .	200. 000 «
idem incluidos otros planes o proyectos	1. 900. 000«
	<hr/>
Total de posibilidades estudiadas	4. 350. 000 has.

En este lugar hay que hacer constar que según datos proporcionados por el mismo Ridruejo, de todas las superficies afectadas por la transformación en regadío, sólo una tercera parte fueron expropiadas quedando el resto en manos de los propietarios de la zona, lo cual prueba el predominio de la idea de colonización sobre la de reforma, aunque debe tenerse presente la observación de Malefakis: España es tan seca que la mera transformación en regadío supone hacer obra de refor-

ma agraria. La ayuda técnica y económica del Instituto de Colonización, a través de la Ley de Mejoras de Interés Local, abarcó la creación de 200. 000 has. de nuevos regadíos y el conjunto de auxilios proporcionados se elevó a una inversión de 5. 000 millones de pts.<sup>13</sup>

-la CP se había operado en 100. 000 has. y se trabajaba en concentrar 250. 000 has. más

-en repoblación forestal se alcanzó la cifra media anual de 100. 000 has. y la superficie repoblada desde 1940 a 1958 rebasaba el millón ciento cincuenta mil has.

-en materia de producciones se había pasado de 32. 890. 000 quintales de trigo en 1936 a 45. 200. 000; el maíz ha pasado de 6. 600. 000 quintales a 9. 500. 000; la remolacha azucarera, de 21. 500. 000 quintales a 32. 000. 000; el algodón, de 6. 000 balas a 220. 000; el tabaco, de 71. 000 quintales, a 280. 000.<sup>14</sup>

Aún admitiendo un cierto margen de triunfalismo en un Discurso de un ministro de Franco, esos datos son reveladores de la situación alcanzada en 1959.<sup>15</sup>

En mi opinión, las transformaciones en regadío, sobre todo, habían aumentado sustancialmente la producción y contribuido a preparar a nuestra agricultura para su ingreso en la CEE, pero era preciso continuar el proceso, aunque también había que llevar a cabo muchas otras acciones de reforma.

#### 4. -LA ASPIRACION AL INGRESO EN LA CEE

Precisamente en este año de 1959 comienza a notarse ya la preocupación de la inteligencia española por la problemática de nuestro ingreso en la CEE y, más concretamente, por la que planteaba la agricultura.<sup>16</sup> Paralela a esa preocupación era la del papel de la agricultura en un proceso de Desarrollo y hay que reconocer que Gómez Ayau tuvo razón cuando escribió que «la estructura y la evolución de la economía agraria española ponen de manifiesto que el considerable resurgir económico alcanzado en el país y la elevación del nivel de vida medio se ha logrado a través de un preferente estímulo hacia actividades ajenas a la agricultura y dentro de una economía cerrada o casi cerrada.» Para salir de esta situación el ilustre economista agrario recomendaba « un aumento de la productividad y a tal objetivo-decía-responden los objetivos del Plan de Inversiones».<sup>17</sup> En una palabra, la crisis y el progre-

so de la agricultura tradicional se debía más al desarrollo turístico industrial que a una verdadera modernización del sector y ello debo decir que puede seguir afirmándose hasta nuestros mismos días, como lo confirma el hecho de que esté pendiente de llegar a las Cortes el proyecto de Ley de Modernización de las estructuras agrarias que procede del ministro Solbes. Es más, se ha sostenido que el desarrollo industrial tuvo que hacerse a costa de la agricultura rebajando los precios agrarios.<sup>18</sup>

Se comprende también que en esta situación otro tema de moda fuera por esos años el del equilibrio agricultura-industria con vistas al crecimiento adecuado de las economías, equilibrio que desde luego faltaba en España.<sup>19</sup>

#### 5. -LA CONSOLIDACION DEL DERECHO AGRARIO Y SU APORTACION MODERNIZADORA

Por supuesto, el D. a. seguía su proceso de consolidación. Yo mismo me ocupaba de reseñar en la REAS-que como lo vamos viendo fue durante estos años eje auténtico del pensamiento español en todo lo relativo a la agricultura-el volumen «Dopo il primo Convegno Internazionale di Diritto agrario. Valutazioni e prospettive in un incontro di giuristi italiani».<sup>20</sup> Mi labor consistió desde el primer momento en tratar de aprovechar las enseñanzas de los D. a. francés e italiano, tanto en los aspectos legislativos como doctrinales. Este método lo inicié en 1950, cuando tuve una pensión del Ministerio de Asuntos Exteriores, gracias a mi querido Maestro el prof. De Castro, para estudiar la nueva materia del D. a. en París, Florencia y Roma, pero la creación del MC y nuestras aspiraciones de ingreso redoblaban el interés de todo ello para los juristas españoles.<sup>21</sup>

Mi admiración por la doctrina italiana y la francesa, así como por el Derecho francés legislado han sido un elemento constante en mi trabajo de agrarista, aunque también haya prestado alguna atención a los países iberoamericanos y, últimamente, haya ampliado al máximo mi enfoque, con referencias al Derecho Comparado de casi todos los sistemas agrarios y al Derecho Internacional agrario.<sup>22</sup> En los años recientes no he hecho sino aplicar en los trabajos de aquel este método del Derecho Comparado, ampliándolo, por mi parte, al Derecho inglés que, en lo referente al D. a. me resulta muy atractivo.

Todos los agraristas actuales prestamos una gran atención al D. a. de los demás países, no digamos los de países de la Unión Europea donde hemos de buscar constantemente aquella homogeneización y armonización de los diversos Derechos nacionales, a todo lo cual sirve el gran número de reuniones internacionales a las que hemos de asistir (cada dos años hay un Congreso de D. a. europeo organizado por el CEDR, otro de carácter internacional promovido por la Unión Mundial de Agraristas Universitarios- UMAU-y aún podríamos citar un cúmulo de Seminarios, Mesas Redondas, etc. ).<sup>23</sup>

## V. - EL PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

### 1. - PRECEDENTES. LOS PLANES DE DESARROLLO REGIONAL

#### A)El Desarrollo Regional

Deliberadamente, por razones de sistemática, he dejado para este lugar las referencias a los Planes de Jaén y de Badajoz, en los que se manifiesta por primera vez en España la idea del Desarrollo regional; con ello se ponía de relieve el protagonismo del espacio a efectos del desarrollo económico. Tal protagonismo operaba ya en el ámbito de la Región y no en el de la Provincia, por más que los dos primeros ejemplos de planificación fueran de ámbito provincial y sobre la base de nuevos regadíos: Plan Jaén y Plan Badajoz.

Puesta en marcha desde el inicio de los años 50 la idea de Desarrollo, que la «Populorum Progressio» de Pablo VI identificaba como el nuevo nombre de la paz, «se impone-añadía la Encíclica-sanear tantas desigualdades existentes». Pues bien, entre estas desigualdades figuraban en España las de índole regional o territorial, ya que, al decir de Viñas Mey, «padeíamos-y seguimos padeciendo, diría yo-una estructura dualista, en la que se combina la concentración industrial con un colonialismo regional».<sup>24</sup> Para combatir esta desigualdad se pusieron en marcha el Plan Jaén y el Plan Badajoz. El verdadero antecedente de los mismos se halla en los Planes Generales de Colonización y Planes Coordinados de Obras previstos en las Leyes de 1939 y 1949 de Colonización y Distribución de la Propiedad en las

Grandes zonas Regables. Como lo escribió nuestro gran especialista en desarrollo regional Manuel Martín Lobo, con esa técnica quedó preparado y asentado firmemente el camino para los Planes de Badajoz y siguientes que sólo tuvieron, por tanto, que añadir los correspondientes estudios de industrialización y electrificación y sobre todo de financiación adecuada para que las obras previstas se ejecutaran con la necesaria continuidad y ritmo». <sup>25</sup>

Otro antecedente fue el de los Planes Provinciales de Ordenación Económico-social, a partir del Decreto de 21 de enero de 1946, convertido en Ley el 18 de diciembre del mismo año creando la Secretaría General para esa Ordenación, que dio lugar al Plan de Ordenación de la Costa del sol, Plan de Expansión agraria de La Coruña; más tarde, en el Consejo Sindical de Tierra de Campos, celebrado en Palencia en abril de 1960, se contemplaban para la revalorización integral de dicha comarca las provincias de Palencia, Valladolid, Zamora y León, es decir, que a partir de entonces se analizaban regiones económicas formadas por grupos de provincias homogéneas. <sup>26</sup> Por cierto que de ahí saldría el futuro PLAN de Tierra de Campos una de las acciones previstas en el primer Plan de Desarrollo.

El Pleno del Consejo Económico y Sindical de diciembre de 1957 propugnó, con base en la experiencia del Plan Badajoz, Planes Regionales de Desarrollo enmarcados en un Plan Nacional de Desarrollo Económico, conclusión que fue puesta en práctica por el Decreto de 13 de febrero de 1958, convertido en Ley el 26 de diciembre del mismo año creando las Comisiones de dirección y las Regionales o Provinciales que fueren necesarias para la formulación y desarrollo de los Planes de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de las Grandes Zonas Regables.

#### B) El Plan Badajoz

Relativo a una sola de las dos provincias extremeñas, debe estimarse no obstante como un modelo de desarrollo regional ya que Badajoz, la provincia más extensa de España, mayor que Bélgica, y, dadas sus características especiales, reúne las condiciones de una **región**. <sup>27</sup>

El Estado, por Ley de 7 de abril de 1952 aprobó el PLAN de Obras e inversiones por 5. 322 millones de pts. dando así nacimiento al

Plan Badajoz, primer ejemplo de planificación regional en España, sobre una zona homogénea como las Vegas del Guadiana, previéndose y habiéndose realizado la transformación en regadío de 115. 000 has. , la instalación de industrias auxiliares que han sido más de 100, el aprovechamiento hidroeléctrico del Guadiana, base previa para la industrialización, la construcción de 23 nuevos pueblos, la repoblación de casi 100. 000 has. , y la adaptación de los transportes actuales a las futuras necesidades del tráfico.

Como se ve la parte más importante el Plan ha sido la de los nuevos regadíos por lo cual el Presidente del Plan Badajoz es tradicionalmente el Presidente del IRYDA y debido a ello me correspondió serlo desde julio de 1973 a diciembre de 1975, habiendo yo vivido muy intensamente los problemas del área.

Las críticas que ha recibido esta magna obra del Régimen anterior, como se la llamaba, han sido numerosas porque en buena parte se ligaban a la crítica del franquismo. Yo quisiera hoy ser aséptico en este punto para afirmar que representó un gran avance. El importante PLAN de Obras eligió, como lo señaló Ramiro Campos Nordman, un espacio muy pertinente, por sus factores socio económicos, sin olvidar que Extremadura ya había dado lugar en tiempos de Carlos III a un Expediente especial para su reforma agraria y durante la II República, a la famosa Ley de Yunteros, de modo que su problemática agraria ha sido una constante en la historia española. Se ha dicho a veces que había en los 23 pueblos casas abandonadas y es cierto, pero ¿ en qué pueblo rural no las hay, en virtud de una emigración incontenible y beneficiosa en definitiva puesto que deja más tierras y más rentas a los que se quedan?. Lo que no he visto allí han sido tierras abandonadas como no sean algunas que equivocadamente se transformaron en regadío sin reunir las condiciones adecuadas, pero que representan un pequeño porcentaje en toda la obra realizada. Yo invitaría a los críticos a que cuenten el número de sucursales bancarias que se ven en la plaza de uno de los pueblos más emblemáticos del Plan como es Valdivia.

Se ha señalado, y esta puede ser una crítica certera, que no promovió el desarrollo del resto de la Región y que no se generó un proceso de industrialización de carácter general, no meramente agroalimentario. Pero todo ello no puede empañar los aspectos positivos del Plan, reconocidos también por Martín Lobo. **28**

Una crítica imparcial me parece la formulada por el especialista francés Jean Moulias: no fue, propiamente hablando, una planificación regional completa sino un plan coordinado de obras, tuvo la grave carencia de los equipamientos sociales que no asumió el Plan y estuvo ausente del mismo la planificación cultural, siendo en general escasos los recursos financieros de que dispuso. También le faltó un organismo similar a la **Cassa per il Mezzogiorno**.<sup>29</sup>

### C) El Plan Jaén

Fue instrumentado por la Ley de 17 de julio de 1953 seguida de una serie de disposiciones de menor rango y abarcaba obras hidráulicas, colonizaciones (30. 000 has. de nuevos regadíos), conservaciones de suelos agrícolas, acciones forestales (unas 35. 000 has. de repoblación), ferrocarriles, electrificaciones, investigaciones mineras y de aguas subterráneas e industrialización. En conjunto puede estimarse positiva la acción desarrollada, al menos ésta sería la opinión, matizada y crítica, de Ortega Campos.<sup>30</sup> Desde luego su importancia fue bastante menor que la del Plan Badajoz por lo que quedó relativamente desdibujado.<sup>31</sup>

### D) El Plan de Tierra de Campos

Abarcaba 450. 000 has. en las provincias citadas y se basaba en la creación de 101. 015 has. de nuevos regadíos y en la transformación del secano en cuanto a unas 188. 560 has. en las explotaciones nuevas, creándose 1. 767 de 80 has. y 23 de 200. Se esperaba que en ellas, gracias a esta racionalización y al mejor abonado aumentarían en un 50% los rendimientos en cereal. Se preveía en el mismo sector agrario una inversión ganadera de 2. 000 millones de pts. Se repoblarían 60. 074 has. Las inversiones en industria se orientaron a la transformación de productos agrarios y se previeron asimismo inversiones en modernización de carreteras y ferrocarriles, en enseñanza general, técnica y profesional. Marcelino Gavilán destacaba de ese Plan: su ámbito supra-provincial, la creación de un Organismo para financiarlo, la coordinación de las obras de regadío con la industrialización, la atención especial al secano, la creación de unidades agrarias. Como él lo señalaba faltaban los instrumentos legales al efecto, una Ley agraria especial.<sup>32</sup>

## 2. -HACIA EL PRIMER PLAN DE DESARROLLO

### A)Inicio de una apertura

Si, después de la exposición que acabamos de realizar regresamos al punto cronológico en que nos encontrábamos, es decir, a 1961, podremos seguir los pasos que se fueron dando en dirección al primer Plan. En 1960, en el Pleno de las Cortes de 19 de diciembre, el Ministro de Hacienda Mariano Navarro Rubio anunció el futuro Plan de Desarrollo así como la colaboración para el mismo del Banco Mundial. En marzo de 1961 llegó la misión de éste encargada de realizar un estudio sobre la economía española.

En ese mismo año fui designado por el Caudillo Consejero Nacional, lo que revelaba indudablemente una orientación aperturista pues yo no militaba en Falange ni era carlista, ni nada se me pidió en relación con ello, por lo que asistí a la constitución del Consejo en el histórico Monasterio de Las Huelgas vestido con camisa blanca, igual que mi admirado amigo el prof. López Rodó. Creo recordar que fuimos los únicos, junto con los Obispos naturalmente. Fue un gesto aquel que me costó no pocos disgustos pero lo hice precisamente para subrayar mi aperturismo democrático y mi falta de vinculación con el pasado. Ello me había de permitir pronunciar un día en el Consejo la frase de que» nuestra convivencia había de basarse en la Ley no en la Victoria», tras lo cual y, por motivos que son fáciles de comprender, se me excluyó de aquel órgano político (en 1971, por lo que pude actuar en tres legislaturas).<sup>33</sup> En cualquier caso pienso que no es posible desligar la evolución de nuestra legislación agraria de la política en general, de modo que el camino hacia Europa a través del Plan de Desarrollo era asimismo el camino hacia la democracia, tesis irrefutablemente defendida por López Rodó a lo largo de sus extensas «Memorias» y que tiene especial valor por haber sido precisamente él uno de los principales artífices de tal proceso político.

### B)Comienzo de las negociaciones con la CEE

La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, en su reunión de 19 de enero de 1962, tomó el acuerdo de solicitar la apertura de negociaciones para una Asociación de España



con el MC. En ese mismo año se creó la Comisaría del Plan de Desarrollo y el 25 de enero de 1962 fue nombrado el prof. López Rodó Comisario del Plan. Pronto hubo una Subcomisaría de asuntos agrarios ocupada por mi querido y admirado amigo Tomás Allende García Baxter, siendo de destacar la colaboración prestada al frente del PLAN de Tierra de Campos por un gran técnico como el aquí presente Jaime Lamo de Espinosa.

Franco y Carrero creían que el MC era « un feudo de masones, liberales y demócratacristianos », pero **velis nolis** hacia él avanzábamos de modo irreversible y el Plan de Desarrollo era el camino.<sup>34</sup>

### C) Retraso español respecto de la CEE

Tenía razón Luis García de Oteyza cuando, en 1962, decía que habíamos ya perdido un tiempo precioso y que llegábamos con tardanza a la cita con Europa. Que habíamos dictado disposiciones pensando en la integración pero también otras contrarias a la misma, porque decía: «nunca-cuando menos oficialmente-tuvimos puestas nuestras ilusiones en el MC». <sup>35</sup> Lo que seguramente no podía pensar entonces el autor era que todavía nos quedaban nada menos que 24 años para lograr el ingreso, lo que acabaría por confirmar que llegamos a la CEE con un retraso enorme, cuando ya se estaba liquidando la gran protección dispensada hasta entonces a la agricultura por el Tratado de Roma. Esta ha sido nuestra tragedia, haber perdido, por falta de democracia pluralista en nuestro país, los años en que pudimos haber modernizado nuestra estructura bajo el paraguas comunitario.

### D) Situación económica de nuestra agricultura de cara a la integración

García de Oteyza se planteaba en primer término el papel de la agricultura en un proceso de desarrollo para señalar la necesidad de aumentar la producción y la productividad a fin de:

- a) satisfacer, en cuanto sea posible y dentro de un nivel de precios adecuado, la demanda de alimentos y materias primas de origen agrícola
- b) producir excedentes exportables
- c) proporcionar hombres para el proceso de industrialización

El reto fundamental del MC frente a la agricultura española consistía en forzarla a ser competitiva para enfrentarse al desarme aran-

celario, lo cual debía estimularnos a una mayor productividad y a unos ajustes de todo tipo, teniendo en cuenta, por lo demás, nuestra situación de inferioridad con respecto a las agriculturas de la pequeña Europa.<sup>36</sup>

Y García de Oteyza concluía que, salvando la región del Norte y Noroeste de España, de características, en gran parte, similares a las de los países del Occidente europeo, la agricultura del resto sería a la de la Pequeña Europa como la de los estados del Oeste, Suroeste y Sur al conjunto de los Estados Unidos de América. Estos estados fueron regiones subdesarrolladas pero dejaron de serlo cuando se realizaron grandes obras hidráulica, se mejoraron las redes de transporte y se emplazaron nuevas industrias.<sup>37</sup>

Sin embargo, la cuestión básica en España es la de una estructura productiva muy defectuosa que no ha sido corregida y que sigue ofreciendo grandes dificultades para ser corregida. Este factor limitativo, el hecho de tener alrededor de dos millones de explotaciones, la mayoría insuficientes, mientras Francia consigue un PFA doble con menos de un millón de unidades, no se daba en el ejemplo puesto por él. Tal factor es el que sigue atormentándonos. Por lo demás es cierto que, según lo sostuvo García de Oteyza, la agricultura andaluza y mediterránea es uno de nuestros principales activos frente a los demás países comunitarios.

En la misma línea de preocupación podemos citar el estudio de Antonio Bernad relativo a las repercusiones del ingreso en el MC en lo forestal.<sup>38</sup> Su conclusión era que dado que nuestras masas arbóreas que cubren 11,6 millones de has. no sustentan el capital vuelo maderable por ha. que pueden y deben sustentar, dado que el 70% de esa superficie es mejorable, dado que disponemos de 13,9 millones de has. de matorral, cabía esperar mucho de nuestro ingreso en la CEE para tales mejoras. Lo más importante de este trabajo es que señala la gran diferencia existente entre los países de la CEE y España en cuanto a superficie susceptible de repoblación que aquí sería de 13. 900. 000 has. mientras que en el resto de la Comunidad de los 6 era, en conjunto, tan sólo de 2. 358. A mi modo de ver y de cara a las últimas medidas emanadas por la Unión Europea actual para la repoblación por los particulares esta superficie española de posible repoblación, a la que me parece que habría que añadir las extensiones de secano que por no ser aptas para un cultivo muy rentable deben transformarse, es de un

valor extraordinario.

En parecido sentido se manifestaba un economista especialista en temas de integración como Arturo Camilleri, según el cual las soluciones parcelatorias de la propiedad, es decir, la reforma agraria, estaban periclitadas, mientras se imponía la reestructuración, a base de disminuir mucho la población activa agraria, objetivo muy fácil de enunciar pero muy difícil de llevar a la práctica. De lo que no cabe duda es del impacto que el tema del MC tuvo sobre el debate de la reforma agraria. Desde la izquierda hubo propuestas como la de López Muñoz-García Delgado en favor de la solución colectivista.<sup>39</sup> De alguna manera la Ley de Reforma agraria andaluza ha seguido esta orientación al propiciar las adjudicaciones de tierras a cooperativas de producción. Ya se comprende que este camino aparece cada día como el menos indicado.

Camilleri apuntaba a una ampliación de nuestras exportaciones como efecto más positivo de nuestra asociación al MC lo que beneficiaría ese tipo de agricultura antes aludido, es decir, la mediterránea y la que se adentra por los valles del Guadalquivir y del Ebro, además de las provincias insulares, Canarias y Baleares. La otra agricultura, destinada a satisfacer necesidades internas, tenía precios inferiores a los comunitarios por lo que cabía esperar mayor protección. Camilleri era muy realista cuando decía que la gran explotación redistribuirá sus beneficios por una simple elevación de salarios-que se producirá sin duda-, mientras que el problema del minifundio es mucho más difícil y sólo puede plantearse a largo plazo.<sup>40</sup>

#### E) Situación de nuestro Derecho agrario

En una Conferencia pronunciada en el Instituto de Estudios Políticos, presidido entonces por Fraga, planteé por primera vez en España la nueva realidad de un D. a. de la empresa, el cual significaba una revalorización del factor trabajo, (del empresario y sus colaboradores frente al propietario), una mayor preocupación por los problemas técnicos y económicos de la producción, una síntesis del interés privado y del interés público y un punto de referencia básico para la Planificación ya que las normas o directrices de ésta se dirigían al empresario productor más bien que al propietario pasivo. Se trataba pues de un enfoque científico acorde con las circunstancias del momen-

to que desarrollé mucho más en mi libro «Derecho agrario» cuya primera edición fue de 1965, resultado de mis clases de Doctorado en la Facultad de Derecho de la Complutense. El nuevo D. a. de la empresa traía consigo una mística, la del empresario creador y la de su profesionalidad. Esta comportaba una gestión racional y muy tecnificada, la contabilidad agraria, la obsesión por la productividad, un nuevo espíritu asociativo, una apertura en suma a los estilos de la gerencia industrial, todo lo cual comportaba, naturalmente, disponer de unas estructuras productivas adecuadas, muy superiores en superficie. El nuevo D. a. de la empresa pretendía ser un poderoso instrumento de modernización de nuestra agricultura. Esta era la contribución de los juristas para afrontar el reto de la integración.<sup>41</sup>

#### F) Las 4 leyes agrarias de 1962

He ahí pues cómo estaba planteado a fondo el debate sobre nuestra integración en el MC. Todos coincidían en señalar los defectos de nuestra estructura, en especial el del minifundio. Para intentar paliarlos se aprobaron cuatro Leyes en este año de 1962, el 12 de abril, todas ellas modificativas de otras anteriores:

a) una de CP para agilizarla al máximo e introducir con esta finalidad la técnica de la CP privada voluntaria, cosa que ni se consiguió por esa Ley ni por ninguna de las que hasta ahora se hallan vigentes y se lo han propuesto, como la castellano leonesa y la gallega, ambas muy modernas, a las que nos referiremos en el lugar adecuado.

b) la de explotaciones familiares que trataba de aplicar la indivisibilidad a la unidad económica en lugar de hacerlo a la parcela. Tampoco alcanzó ningún éxito y podemos decir que está pendiente la elevación sustancial de la superficie de las UMC a, por ejemplo, unas 20 has. en regadío y 150 de secano, sin perjuicio de las adaptaciones a las diversas CC. AA.

c) la de fincas mejorables que atribuyó tal carácter a las arrendadas, lo que significaba una cierta condena para este tipo de contrato, posteriormente eliminada por las reformas que se hicieron en la materia. Podían distinguirse según ella dos clases de fincas: las mejorables y las arrendadas mejorables<sup>42</sup>

d) la Ley de 1949 de Transformación y Distribución de la propiedad en las Zonas Regables. Esta, igual que las anteriores, tendía a favorecer la

constitución de explotaciones familiares viables.

Anotaré que en el Discurso de Emilio Lamo de Espinosa ante las Cortes a propósito de estas leyes hizo una enardecida defensa de la colonización por el Estado, en contra de la confiada a la iniciativa privada. Quizá en estos momentos yo no pueda estar de acuerdo con ese tipo de intervencionismo residuo de una época como aquella de la postguerra, antes estudiada.<sup>43</sup>

Las cuatro leyes reseñadas fueron un nuevo intento por acelerar la reforma de estructuras pero puede decirse que, como en tantas otras ocasiones, el intento no tuvo éxito. En la remodelación ministerial de ese año Cirilo Cánovas fue sustituido por Adolfo Díaz Ambrona como ministro de Agricultura. Fraga entraba en el Gobierno y con él una esperanza de desarrollo político. En la declaración ministerial se decía que «una de las más importantes tareas a que el Gobierno ha de consagrarse es la de poner en marcha el Plan de Desarrollo Económico». También se reafirmaba «la vocación europea». Pero España iba a iniciar conjuntamente el Desarrollo planificado y su preparación para el ingreso en el MC, sobre una base estructural agrícola muy defectuosa y difícil de arreglar, una especie de losa que sigue todavía hoy gravitando sobre nuestras espaldas.

G)El Decreto sobre directrices y medidas preliminares del Plan de Desarrollo

El Consejo de Ministros, en su reunión del 23 de noviembre de 1962, aprobó un Decreto sobre directrices y medidas preliminares del Plan de Desarrollo, en el que se recogían las principales recomendaciones del Banco Mundial. En definitiva se adoptaba el modelo de economía de mercado, con el objetivo último de la integración. Dichas medidas guardaban gran analogía con los artículos del Tratado de Roma acerca de la liberalización económica, la igualdad de trato a los inversores extranjeros, la supresión de controles a la producción, circulación y Distribución de mercancías, etc.<sup>44</sup> El 15 de marzo de 1963 se derogaron 66 disposiciones intervencionistas, algunas de interés para la agricultura.

H)Las recomendaciones del Informe del Banco Mundial

En este punto quisiera referirme a las recomendaciones de ese

Informe en materia de agricultura y a la reacción que ello provocó en la «inteligencia» española, es decir, entre los agraristas que estaban más bien en el lado oficialista. Diré en primer término que este texto lo mismo que el posterior de 1966 consagrado el último a la agricultura de modo específico herían nuestro orgullo de españoles. Tras haber dispuesto de aquel maravilloso Informe sobre la Ley agraria de D. Melchor Gaspar de Jovellanos que pasó íntegramente a la Gaceta de Madrid- como se llamaba entonces el Boletín Oficial del Estado- a lo largo del siglo XIX, para liquidar nuestro «viejo Régimen», ahora nos enfrentábamos con Informes de expertos extranjeros que nos miraban tras sus anteojos anglosajones para señalar nuestros defectos y recetar unas cuantas fórmulas que no coincidían ni mucho menos con las aplicadas en la realidad. La primera receta era la de moderar nuestra política de regadíos teniendo en cuenta las demandas del mercado para no transformar sin más ni más sino en función de las mismas. Ello movilizó en su contra a los «colonizadores» Emilio Lamo de Espinosa y Angel Zorrilla Dorronsoro. La segunda era la de aumentar las inversiones en CP pero dedicarlas de modo más intenso a concentrar y no a construir puentes, caminos y nuevos regadíos, lo que hizo salir al torneo a Luis García de Oteyza. Las propuestas de liberalizar los arrendamientos motivaron la réplica del mismo Lamo de Espinosa, igual que la de movilizar nuestros más de 7 millones de has. de Bienes Comunales para entregarlos a la propiedad privada. En cambio, Gómez Ayau comentó muy favorablemente las propuestas del Banco Mundial sobre enseñanza y extensión agraria. <sup>45</sup>

Vistas las cosas con la distancia que nos proporciona el tiempo, creo que los expertos extranjeros, a pesar de no ser Jovellanos, tenían en gran parte razón. Mas tarde habría de llegarse más o menos a propugnarse lo mismo por otros españoles. Y yo mismo en el presente trabajo pienso aprovechar alguna de tales propuestas. <sup>46</sup> Me gustaría destacar que ese Informe contenía un apartado, dentro del capítulo sobre agricultura, dedicado a la «Política para las áreas deprimidas y grupos de rentas bajas», lo cual anticipaba las Directivas comunitarias y las leyes sobre agricultura de montaña y zonas desfavorecidas, o sea que empieza ya la preocupación por el mundo rural. <sup>47</sup>

### 3. -SINDICALISMO AGRARIO

En el año 1962 se aprobaron por Orden de 22 de noviembre los Estatutos de la Hermandad Sindical Nacional de Labradores y Ganaderos y el Decreto de 5 de octubre reconoció, a todos los efectos y con plena personalidad jurídica, como Corporación de Derecho Público, a la Hermandad, sentándose las bases para esta declaración. La Hermandad que acababa de constituirse se asentaba sobre una variada gama de organizaciones agrarias: 9. 078 Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos, a nivel local, de municipio y 50 Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias a nivel provincial. Teniendo en cuenta que los Sindicatos Nacionales del Sector Campo, en su casi totalidad, se asentaban sobre el principio de integración vertical de sus actividades, resultaba perfectamente natural que en la Hermandad Nacional quedaran integrados exclusivamente los grupos de ciclo producción de dichos Sindicatos. Además, se introdujeron las nuevas Uniones Sindicales Estamentales, como las de explotación familiar agropecuaria, las de regantes, las de arrendatarios y colonos y la de aparceros y medieros, federadas en la Sección de cultivadores agrícolas y las uniones de trabajadores fijos, eventuales, titulados agrícolas y trabajadores especializados agrícolas; por otra parte, las organizaciones de mujeres campesinas y de los jóvenes agricultores y la Unión Nacional de Cooperativas del Campo. **48**

### 4. -LA EFECTIVIDAD DE LA PAC

Hay que decir que en 1962 se produjeron acontecimientos de importancia en el MC. Se lograron acuerdos de regulación sobre los siguientes productos: los cereales-el más importante-, carne de cerdo, huevos, carne de aves, frutas y hortalizas, vinos. Se acordó asimismo la dotación del FEOGA. Ello significaba que la PAC entraba en una etapa de efectividad casi plena. El año 1962 fue, pues, un momento crucial.

### 5. -MEDIDAS PREVIAS AL PLAN

En agosto del mismo año 1963 se elaboró un anteproyecto de medidas de política económica para la instrumentación del Plan. El 2 de diciembre se aprobó la Ley sobre Industrias de Interés Preferente, en cuyo preámbulo se decía que el marco representado por la Ley de 24

de octubre de 1939 sobre Industrias de Interés Nacional había de revivirse por aconsejarlo así la ordenación de esfuerzos y coordinación de actividades que supondrá el Plan de Desarrollo Económico. La calificación de tal interés se hacía por el Consejo de Ministros a propuesta de los Ministerios de Industria o de Agricultura. Creo que este fue el primer paso en el camino de la agroindustria.

## 6. -LA LEY APROBATORIA DEL PLAN

El 27 de ese mismo mes fue sancionada por las Cortes españolas la Ley 194/63 de 28 de diciembre que aprobaba el Plan de Desarrollo Económico y Social para el cuatrienio 1964-1967. López Rodó, en su Discurso de defensa, señaló que « el Plan había de ser una palanca de promoción social y había de dar la batalla a las desigualdades en la distribución de la renta, a los desequilibrios, a las prácticas monopolísticas y a cuanto se oponga a la creación de una sociedad más justa y a una convivencia más auténtica». López Rodó se refería implícitamente, aunque muy de lejos en ese caso, a la democracia, pero sin plantear de modo expreso la cuestión del pluralismo, es decir, de los partidos, que por entonces era tabú.<sup>49</sup>

El Plan, es decir, la Ley aprobatoria del mismo no hablaba para nada de la reforma agraria sino que tenía un sabor tecnocrático con referencias vagas a medidas de fomento, como la asociación entre agricultores. No se acogía aquella idea de que la reforma agraria era la base del desarrollo por cuanto había que reconocer que la situación española no podía compararse, por ejemplo, con la de Venezuela, cuyo ministro de Agricultura, el democristiano Jiménez Landines, había hecho ese tipo de afirmaciones a propósito de la Ley de Reforma agraria integral de 1959, la primera en Iberoamérica. España ya no era un país eminentemente agrícola, en el que todo se cifraba en la reforma agraria. Este tipo de discurso estaba agotado en los años 60. También en este punto había hecho crisis la agricultura tradicional. El «secretario» de caza del señorito extremeño que aparece descrito por Delibes en «Los Santos Inocentes», Quirce, el hijo de Paco el Bajo, se niega a recibir propinas de aquel, a diferencia de lo que acostumbraba a hacer su padre. El joven tenía un empleo y no se sentía obligado a rendir ningún tipo de pleitesía. En ese detalle se ve la modernización. Yo recuerdo en los años 30 cómo los arrendatarios y aparceros de mi padre venían a



preguntarle a quién debían votar en las elecciones. Este tipo de sujeción personal creo que había desaparecido en los años 60 y, por supuesto, en la nueva democracia de 1977, la escena no se repitió de ninguna manera.

La Ley aprobatoria en su art. 13 se limitaba a decir que **se facilitará el acceso a la propiedad de la tierra a los agricultores carentes de ella y la creación de explotaciones agrarias con dimensiones mínimas adecuadas**. Se trataba de una alusión moderada a la vieja cuestión de la reforma agraria a base de remitirse al crédito agrario o a una mayor inversión pública en colonización. De todos modos no se propició después del Plan un acceso masivo o de cierta importancia a la propiedad, sino que se continuó con la misma política ya descrita.

Una novedad que traía el Plan era la de la **ordenación rural**, la cual venía a ser una microplanificación a escala de la comarca. (art. 11 de la Ley que la indicaba para las comarcas donde las Empresas no tuvieran las dimensiones adecuadas). Otra innovación que había de revelarse fecunda en cuanto a la ganadería fue la Acción Concertada (art. 5 de la Ley) que más tarde se completaría con la creación en 1969 de la Agencia de Desarrollo Ganadero.<sup>50</sup> Debe señalarse que se instrumentaba una política de desarrollo regional, tanto en la vertiente de la industrialización (polos de promoción y desarrollo) como de la mejora agraria (Plan de Tierra de Campos) y la modernización del sector servicios. (arts. 6, 7, 8 y 9). A la mejora agraria se consagraban los arts. 10 y 11)

Ahora bien, «el mayor esfuerzo se dedicó a la mejora agraria: el 20% del Programa de las Inversiones Públicas se destinó a obras de regadío, CP y ordenación rural, conservación de suelos, repoblación forestal, mejora ganadera y otras inversiones de fomento de la productividad agraria. Las inversiones en el sector agrario se triplicaron respecto del cuatrienio anterior».

## 7. -EL PLAN Y LA AGRICULTURA

Una valoración interesante del Plan desde el punto de vista de la agricultura la realizó Emilio Lamo de Espinosa.<sup>51</sup> Empezaba por señalar que menos del 40% de nuestra población estaba dedicada a la agricultura, aportando el 26 % del PNB, el 56% de nuestras exportaciones y asegurando prácticamente el abastecimiento nacional. Citaba

como realizaciones previas al Plan las 500. 000 has. de nuevos regadíos, la autosuficiencia en trigo, la elevación en algodón desde prácticamente nada a 500. 000 balas, el medio millón de has. repobladas y otro medio millón de has. de tierra concentrada. (Podríamos añadir estos datos sobre la propiedad forestal en 1963: del Estado, el 2% o sea 611. 000 has. De los pueblos, el 30% o sea, 8. 035. 000 has. De los particulares el 68% restante, o sea 18. 122. 000 has.<sup>52</sup> El PFE había adquirido desde su creación 300. 000 has).

El Plan seguía la vía clásica: aumento de la productividad (que permitiría sacar del sector 340. 000 activos), más mecanización, nuevos regadíos (300. 000 has. en 4 años) y CP (un millón de has. ). Donde no cabía un cultivo rentable, repoblación forestal , (400. 000 has. y 300. 000 de conservación de suelos) precios estabilizados.

Dado que se esperaban grandes cambios en la demanda interior por la elevación del nivel de vida era de prever que aumentasen las producciones destinadas a satisfacer aquella: frutas y hortalizas, más carne, más lácteos, más pescado, vino y aceite; el consumo de pan quedaría estabilizado. Recordaba Emilio Lamo de Espinosa la frase del ministro Cánovas que cuadraba muy bien al nuevo espíritu que traía el Plan: «menos propietarios, más empresarios».

En definitiva el Plan no traía nada revolucionario en agricultura; los cambios en ésta se debieron como ya lo venimos señalando, al incremento de las inversiones públicas, a la industrialización, al turismo y a la emigración, fundamentalmente y también a un nuevo **pathos** que se supo infundir en el ánimo de los españoles, el del desarrollo y de la productividad, el de la mejora del nivel de vida, el de la internacionalización y la apertura a Europa, sobre todo, o sea, el de una auténtica modernización de todos los sectores incluido el agroalimentario.

## 8. -DISPOSICIONES SUBSIGUIENTES AL PLAN

### A)La Ordenación Rural

La primera de las disposiciones consecuencia del Plan fue el Decreto de 2 de enero de 1964 sobre Ordenación Rural, para lograr el tránsito, dentro de una zona determinada de una economía de subsistencia a otra de mercado.

### B) Decretos sobre industrialización agraria

Otros dos Decretos del Ministerio de Agricultura, dictados en 1964, fueron los relativos a la calificación de zonas de preferente localización industrial agraria y sobre calificación de interés preferente de determinados sectores industriales agrarios (mataderos generales frigoríficos, manipulación de productos agrícolas perecederos, desecación de productos agrícolas, obtención de mostos estériles o concentrados, higienización de la leche y fabricación de productos lácteos).<sup>53</sup>

### C) Balance del Plan

Teníamos pues nuevo lenguaje, nuevas ideas, nuevas personas. El Desarrollo se puso en marcha y pronto se vio que era un tren que funcionaba, arrastrando a la iniciativa privada tal como se había previsto. El 9 de agosto se publicó en París el informe de la OCDE sobre la economía española en 1964 y los primeros meses de 1965 que mereció comentarios favorables de la prensa española y extranjera. Así Alain Murcier escribió en *Le Monde* que nuestra economía era «un milagro a la italiana».<sup>54</sup>

## VII. LA DUALIDAD MUNDO RURAL AGRICULTURA Y LA MODERNIZACION

El Decreto sobre Ordenación Rural que sería culminado por la Ley 54/1968 de 27 de julio del mismo título suponía la entrada en el lenguaje jurídico del adjetivo **rural**, lo que debe considerarse importante a la vista de lo sucedido en nuestros días cuando asistimos por doquier a una nueva, sincera y efectiva preocupación por el **mundo rural**, hasta el punto de que aparece el dualismo agricultura por una parte, mundo rural por otra. La ordenación rural partía de la experiencia acumulada al hacer la CP en una zona, pues se había observado que no bastaba la obra agronómica. Había que actuar sobre el entorno **rural**. Debía acompañarla la mejora de las infraestructuras, mejores comunicaciones, electrificación, agua potable, la pavimentación, una industria de ser posible, etc. Sólo de este modo se conseguiría elevar el nivel de vida en el área. Sólo si el campo se dotaba de servicios y de comunicaciones se evitaría su despoblación.

Planteada la cuestión desde el punto de vista de la crisis de la agricultura tradicional observaremos que ésta se hallaba en perfecta y completa simbiosis con el mundo rural circundante, hasta el extremo de no ser precisa la distinción y, efectivamente, las leyes no distinguían para nada esas dos esferas así que el adjetivo rural no había aparecido por ninguna parte, considerándose un galicismo hablar, por ejemplo de **Droit rural** en lugar de utilizar la expresión más española de **Derecho agrario**. Es justamente cuando sobreviene la crisis de aquella agricultura, a partir de 1960 y se produce la **modernización**, cuando estamos asistiendo, pues, por una parte, a la **racionalización de la agricultura**, para hacerla más competitiva, tanto a nivel nacional como comunitario y aún internacional y, en segundo lugar, a esa **nueva inquietud por el mundo rural**.

Para comprender este dualismo nada mejor que la lectura de Alain Tourain, concretamente de su último libro «**Critique de la modernité**»<sup>55</sup> ya que según este insigne sociólogo la modernización tendría dos aspectos, el de racionalización y el de subjetivización, de donde yo deduzco que procede aplicar el primero a la agricultura como actividad productiva, la cual ha de racionalizarse, mediante la **profesionalización** de los sujetos (en la actualidad sólo el 1,5% de nuestros empresarios tiene alguna formación profesional) ha de **tecnificarse** en el doble aspecto de la **mecanización** (estamos a un 50% con respecto a la Europa comunitaria) y de la **biotecnología**, mientras que veo la **subjetivización** preservada o a preservar en el Mundo rural, donde puede hallar el empresario ese **suplemento de alma** de que habla el autor francés, un mundo en el que se ha de guardar, como se guardan en el valle suizo de Wallenberg las viejas casas rústicas de los diferentes cantones, la identidad cultural. En las sociedad tradicional el hombre estaba sometido a un orden concebido, como los campesinos de Millet rezando el **angelus** sobre la gleba se ven insertos en **Lordre eternel des champs**, en el mundo sagrado que revelan sus avemarías. La modernización, como desencantamiento del mundo, (Max Weber) supondrá la secularización y, en efecto, las hermosas palabras de aquel Papa campesino que fue Juan XXIII en la «**Mater et Magistra**» sobre la mayor cercanía del hombre de campo a Dios ya no volverán a repetirse. Ahora bien, secularización no es sinónimo de racionalización en exclusiva, sino que debe citarse el verso de Hölderlin :«cargado de

éxito es, sin embargo, poéticamente como habita el hombre sobre la tierra». <sup>56</sup>

Modernización significa, pues, no sólo, secularizar, no sólo tecnificar, no sólo atender las exigencias del consumidor, significa también conservar las identidades individuales y las familiares, de donde el papel que sigue teniendo la empresa familiar en la agricultura del mundo rural, ya que como dice nuestro autor «la familia es el lugar de la subjetivización del mismo modo que la escuela lo es de la racionalización». «Modernización significa defensa de los derechos individuales frente a las transformaciones del ser humano en instrumento, en objeto, en un extranjero absoluto». ¿No será por esto por lo que el mundo rural francés-y, a su través, el europeo-ha luchado con tanto denuedo contra el GATT que podía llevarnos a su desaparición o a una instrumentalización completa del mismo al servicio de la ciudad o de las empresas transnacionales ? . . .

Con la terminología de algunos autores podría decirse que la agricultura corresponde o debe corresponder a la modernidad, mientras que el Mundo rural sería el de la postmodernidad. Mas yo prefiero atenerme a las categorías y a la terminología de Alain Touraine.

Lo cierto es que la preocupación por la problemática del mundo rural ha ido **in crescendo**, como lo prueba el gran número de estudios y reuniones científicas consagradas al tema desde esas fechas hasta hoy mismo, cuando escribo estas líneas. <sup>57</sup>

## VIII. - LAS COMPILACIONES DE DERECHO FORAL Y OTRAS DISPOSICIONES LEGALES

### 1. -LAS COMPILACIONES

#### A)Aspectos constitucionales actuales

Voy a referirme a unos textos de singular importancia a efectos del mundo rural y de la conservación de su identidad. Alain Touraine dice que la modernidad también supone conservar las identidades colectivas regionales o nacionalistas lo que tiene lugar en el moderno Estado de las Autonomías, con un Derecho agrario, como veremos, para cada Comunidad. Pero ya anteriormente se había ello logrado por los llamados territorios de Derecho foral: Aragón, Baleares, Cataluña,

Galicia, Navarra y Vizcaya, respecto de las cuales la Constitución española, en un texto que tuve el honor de redactar en la Comisión constitucional del Senado, dice que al Estado corresponde la competencia exclusiva en materia **de legislación civil sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan.** (art. 149,8)

#### B) La obra de las Compilaciones

Pues bien, durante los años 60 se llevan a cabo diversas modificaciones para robustecer el Derecho foral en una serie de territorios, entre los que citaré el de Vizcaya y Alava, (Ley de 30. 7. 1959), Baleares (Ley 5/1961 de 19 de abril sobre Compilación civil); Galicia (Ley 147/1963 de 2 de diciembre sobre Compilación civil); Aragón (Ley 5/1967 de 5 de abril. Anterior también a la Constitución de 1978 fue la Ley 1/1973 de 1 de marzo sobre la Compilación civil navarra.

En todos esos Cuerpos legales se contienen muchas normas que pueden estimarse propias del D. a. por estar concebidas histórica y sociológicamente para las familias labradoras, asentadas en la «casa» que la Compilación de Navarra llegó a casi personificar, (Ley 46 de la Compilación : «La casa, sin constituir persona jurídica, tiene su propio nombre y es sujeto de derechos y de obligaciones. . . »)<sup>58</sup>. lo que demuestra su papel central en el sistema agrario de ese territorio y lo mismo podríamos decir de los demás. La agrariedad del Derecho foral, derivaba de asumir la Ley las particularidades de un mundo rural que por motivos históricos y geográficos había contado con normas especiales. Ello se ponía de manifiesto, sobre todo, en lo relativo al régimen económico matrimonial y sucesorio así como en materia de servidumbres y de contratos agrarios, un asunto este último de gran interés, pues las normas forales se remitían al pacto y a la costumbre mientras estaban vigentes en todo el Estado las legislaciones protectoras de arrendamientos rústicos. Ello motivó que, con ocasión de discutirse en las Cortes la Compilación de Galicia, se tuviera que introducir en su art. 59 un párrafo último que decía: **los aparceros regidos por esta Compilación podrán invocar a su favor los beneficios que les concede la legislación general de arrendamientos rústicos.** De otro modo tales aparceros hubieran sido de peor condición que los as-

turianos, leoneses, etc.

La primera de todas esas Compilaciones forales, que fue la anteriormente citada de Vizcaya y Alava señalaba en su Exposición de Motivos que el Derecho foral vizcaíno era un «verdadero estatuto agrario», ordenado a la «concentración patrimonial en el agro al servicio de esa única preocupación», destacándose como instrumento de «sorprendente perfección técnica y armónico equilibrio de sus instituciones que aún con su arcaico sabor pueden servir de modelo al legislador actual». Volveremos sobre el tema al tratar más adelante del prodigioso desarrollo sufrido por ese Derecho foral y Derecho autonómico agrario tras la Constitución de 1978.

## 2. -REGIMEN ESPECIAL AGRARIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El 31 de mayo de 1966 las Cortes aprobaron la Ley 38/1966 que establecía ese régimen, elaborada con los siguientes objetivos:

-lograr un grado de protección concorde, hasta donde sea posible, con el de los trabajadores no agrarios

-estimular el trabajo campesino mediante la continuidad laboral, la formación y especialización para una mejor remuneración

-atenuar la tendencia emigratoria.<sup>59</sup> Fue, pues, un paso en el camino de la deseada equiparación.<sup>60</sup> Característica del R. E. A. fue su déficit, ya que tan sólo se cubre con recursos propios entre un 15 o un 20%, debiendo cubrirse el resto con fondos del Régimen General, del Presupuesto estatal o por otros medios, por donde se ve que este es otro de los caminos importantes para la subvención de la agricultura.

## 3. -EL INFORME DEL BANCO DE RECONSTRUICION Y FOMENTO Y DE LA FAO

A finales del año 1966 se publicó este interesante Documento, redactado por un equipo de Expertos, anglosajones también en su mayoría, como en el caso del anterior Informe del Banco Mundial con el que venía a coincidir bien que desarrollando sus planteamientos. Tras un análisis del papel de la agricultura en la economía trató del **desarrollo de las potencialidades de producción**, haciendo un llamamiento a la selectividad de la política de regadíos-cuyos costes debían recuperarse íntegramente- y planteando un ambicioso Plan Ganadero,

insistiendo en la privatización de los pastos comunales, (num. 69 del Capítulo 3) y en la reforma de la legislación sobre pastos y rastrojeras (núm. 72 de idem), señalando que había realizar en España importantes avances en la tecnología, con el propósito general de aumentar la productividad. Por lo que se refiere a lo forestal se citaba la prioridad de su función productora frente a la protectora. (El Informe reconocía que se venían repoblando 100. 000 has. anuales y que se había logrado ya una cifra de 1. 525. 364 Has. ). En cuanto al régimen jurídico de la tierra, recomendaban los Expertos «facilitar el acceso a la propiedad de las explotaciones o a su arrendamiento y mejorar las condiciones de éste, con el propósito de permitir a los agricultores más emprendedores trabajar explotaciones de dimensiones que les permitan la producción eficiente por medio de técnicas modernas. Al propio tiempo es aconsejable la eliminación de aparcerías y la mejora de las condiciones de trabajo». (p. 85). Consecuentemente debería el Estado disponer de más tierras para su distribución en las zonas regables (p. 90) y combinar colonización y CP para aumentar considerablemente el tamaño de las explotaciones. Es constante la reclamación que formulan sobre el aumento del tamaño de las explotaciones, sobre todo con ocasión de la obra de CP-que califican de **impresionante**-. Los Expertos se mostraron exigentes con los latifundistas (ps. 92 y ss. ) recomendando la presión para que voluntariamente se aprovecharan las tierras ociosas o indebidamente utilizadas. (p. 95) Por otra parte, aconsejaron vivamente la creación de un sólo Organismo de Desarrollo de la Comercialización. (p. 146)

En síntesis podemos decir que el Documento fue el resultado de un buen trabajo y que las recomendaciones eran en general acertadas y equilibradas. Fue un Informe productivista, partidario de pintar a España de verde, con granjas agroganaderas, (granjeros mejor que labradores) para aumentar sustancialmente la producción de carne, de acuerdo pues con la fórmula americana: cereales, carne y leche para el consumo. Trató de impulsar la modernización mediante apoyar al empresario y a la tecnología, eliminando los obstáculos jurídicos que se oponían a ese avance fundamental de la empresarización de nuestra agricultura. Pero le faltó, claro está, aquel estilo de Jovellanos que, además de ser un gran pensador, fue un excelente escritor y nos obsequió en su Inmortal Informe con una prosa tan elegante como eficaz



para convencer al lector y arrastrar al gobernante. De todos modos, y como vamos enseguida a comprobarlo, el Informe no dejó de tener influencia en la obra legislativa española.

#### 4. -EL TEXTO REFUNDIDO DE LA CONTRIBUCION RUSTICA Y PECUARIA

Aprobado por Decreto de 23 de julio de 1966, con base en la importante Ley de Reforma del sistema tributario, 4/1964 de 11 de junio, trajo novedades de gran interés para la agricultura, ya que distinguía para contribuir la **cuota fija** de la **cuota proporcional**. Se gravaba con la primera la **actividad ganadera independiente**, o sea la desligada de la tierra que empezaba por aquellos años a constituir una parte importante de nuestra producción cárnica y quedaba de este modo beneficiada. (arts. 13 y ss. definiéndose en el art. 15 la tal ganadería independiente). En el Texto Refundido del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de 1967 se entendía por base liquidable el resultado de practicar en la imponible la deducción correspondiente al rendimiento del Patrimonio Familiar, en sus modalidades de mobiliario y agrícola. (art. 26). El Texto relativo a la Renta de las Sociedades, también aprobado en 1967, distinguía el sistema de estimación directa y el de estimación objetiva, aplicando este último a las explotaciones agrarias según módulos (art. 27).

Por cuota proporcional tributaban **las explotaciones agrícolas, ganaderas forestales o mixtas cuando su base imponible en la cuota fija fuera superior a 100. 000 pts.** (arts. 33 a 57).

Se trataba de gravar más a la gran propiedad pero la reforma no logró resultados significativo, (aunque no cabe duda de que ésta como aquella otra disposición de las 170. 000 pts. de líquido imponible, anteriormente reseñada, condujeron a dividir las fincas entre los hijos. Conviene tener presente que este tributo era a cuenta del de la Renta. (En 1967 se aprobó el Texto Refundido correspondiente).

#### 5. -EL CODIGO ALIMENTARIO ESPAÑOL

En relación con las recomendaciones para el desarrollo de la comercialización debe citarse la aparición en 1967 del Código Alimentario Español, cuyo texto fue aprobado por Decreto núm. 2484/67 de 21 de septiembre y cuya entrada en vigor, desarrollo y apli-

cación contempló el Decreto 2519/74 de 9 de agosto de 1974. En él y en las reglamentaciones complementarias se establecen normas de calidad para algunos productos destinados al consumo interior; otros productos tienen regulada su normalización en los Decretos de Regulación de campaña y para algunos productos hortofrutícolas han aparecido normas de calidad homologadas a las internacionales de la O. C. D. E. (Decreto 2257/1972 que reguló la normalización de productos agrarios destinados al consumo interior estableciendo directrices comunes. . También aparecieron normas de calidad para productos ganaderos, vacuno, ovino y porcino y para derivados cárnicos (Decreto 1403/1973 de 17 de mayo). De la normalización se encargaría luego al FORPA. <sup>61</sup>

## 6. -LA LEY DE CREACION DEL FORPPA Y OTRAS DEL MINISTRO DIAZ AMBRONA

He aquí una Ley importante en la historia de nuestro D. a. Ya nos hemos referido anteriormente a la pugna entre los ministros de Comercio y de Agricultura. Para superarla se creó por la Ley 26/1968 del FORPPA, con esas siglas que significaban Fondo de Ordenación de Producciones y Precios agrarios. Ciertamente que ya existían otros organismos de intervención en la materia como el Servicio Nacional de Cereales agrarios (SENPA), cierto que intervenía ampliamente la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes (CAT), pero lo específico del avance representado por esta Ley de 1968 fue su propósito, confesado en la Exposición de Motivos, de llevar a cabo una transacción armoniosa entre los intereses del productor y los del consumidor y de hacerlo para un número elevado de productos (23 productos creo que gozaron de protección). Era la primera vez, si no me equivoco, en que una Ley agraria tomaba en consideración a este nuevo personaje del consumidor que, en esa década de los 60, se había afirmado y dejado oír sus reivindicaciones, primero en Estados Unidos y luego en Europa. Por otra parte, y éste es el otro aspecto interesante de la Ley, se trataba de introducir y de clarificar en España aquella finalidad de la PAC contenida en el apartado b) del art. 39 del Tratado de Roma, **garantizar un nivel de vida justo a la población agrícola, en especial mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en agricultura** y (en el ap. e) **asegurar precios razonables al consumo.**

Por mi parte, he sostenido que en esa fecha nació un nuevo D. a. que llamo D. agroalimentario pues se toma en cuenta como objeto del mismo el complejo agroalimentario y, por lo tanto, toda la **cadena (filière)** que va desde la producción al consumo para regular la ecuación productor-transformador-distribuidor-consumidor, algo desconocido por el D. a. clásico que se limitaba a los aspectos de la producción. Una vez que entró en vigor en nuestra Patria el Tratado de Roma ya no podía haber ninguna duda de que así era, mas la Ley del FORPPA constituyó un anticipo importante. En realidad esa ley constituyó el esfuerzo mayor de entre los realizados para ir adaptándonos a la realidad del MC que nos esperaba. Tanto el FEOGA comunitario como el FORMA francés (Fondo de Orientación y de Regulación de los Mercados agrarios) fueron indudablemente sus modelos.<sup>62</sup>

El Ministro Díaz Ambrona (cuyo Subsecretario era un ilustre agrarista: Fernando Hernández Gil) promovió esta Ley y la de Ordenación rural y también envió a las Cortes la que llegó a ser la Ley 51/1968 de 27 de julio sobre régimen de las tierras adquiridas por el Instituto Nacional de Colonización, la cual fue derogada más tarde por el Texto Refundido de la Ley de Reforma y Desarrollo agrario de 12 de enero de 1973, (Decreto 118 de esa fecha) lo mismo que la de Ordenación rural, en cuanto ambas materias pasaron a dicho Texto. Asimismo, hay que poner en su haber la Ley 81/68 de 5 de diciembre de Incendios Forestales, lo que prueba la importancia que iban cobrando y que andando el tiempo llegaría a ser mucho mayor.

## 7. -LA OBRA LEGISLATIVA DEL MINISTRO ALLENDE GARCIA BAXTER

A) Consideración global. La reestructuración del Ministerio de Agricultura

En 1969 se produjo el relevo de Díaz Ambrona por Tomás Allende García Baxter, el cual hizo aportaciones importantes a la obra legislativa tanto en el área de las reformas estructurales como en el ámbito, más descuidado hasta entonces, de la comercialización agraria. Creo poder afirmar sin caer en la hipérbole que el gran esfuerzo de modernización hecho por Allende no tiene parangón bastando tener en cuenta para comprobarlo el número y la importancia de las disposicio-

nes legislativas promovidas durante su mandato, empezando por el Decreto 18/1971 de 28 de octubre de reestructuración del Ministerio de Agricultura, paso previo indispensable para una nueva orientación del conjunto de la política agraria española. Si por un lado, Allende había de cambiar el Instituto de Colonización por el IRYDA, por otro creó el Instituto de Conservación de la Naturaleza (ICONA) con lo cual atendió a la creciente demanda ambientalista que, por primera vez, contaba con un organismo especialmente concebido al efecto. A partir de ahora incluso la repoblación forestal, como hoy se predica, se vería condicionada por las exigencias medioambientales. También amplió el nombre y el campo de actuación del Servicio Nacional de Cereales que fue sustituido por el de S. N. de Productos agrarios (SENPA).

Allende y su Subsecretario Luis García de Oteyza reestructuraron el Ministerio de agricultura pasando desde una organización por Cuerpos-Ingenieros de Montes, Agrónomos y Veterinarios-a otra por funciones.<sup>63</sup>

No estará de mas recordar que 1973 fue el año en que se desató la crisis del petróleo que causó grandes perturbaciones en los mercados agrarios, determinando una subida de los precios agroalimentarios, la cual tuvo que ser frenada por Ley en España, en obsequio de los consumidores y de la lucha contra la inflación, factor éste que siempre ha constituido una preocupación para los Gobiernos. Se puso un límite al crecimiento de los precios agrarios, una cuestión que se negociaba anualmente entre el Gobierno y la Hermandad Nacional, trasunto español de la **Conférence de L'agriculture** francesa y del **Annual Revwe** británico. Ya se comprenden las dificultades de todo tipo que la congelación de los precios agrarios trajo al Ministro.

#### B)La Ley de Espacios Naturales Protegidos

La preocupación por el medio ambiente se había manifestado por el Informe Meadow del M. I. T. para el Club de Roma sobre los límites del crecimiento y la destrucción de los recursos. Tal Informe recibió el respaldo de la Conferencia de Estocolmo de 1972 en la que se proclamaron unos principios «para ofrecer a los pueblos del mundo inspiración y guía para preservar y mejorar el medio humano. »

Consecuente con los nuevos planteamientos ambientalistas Allende promovió la importante Ley 15/1975 de 2 de mayo de

Espacios Naturales Protegidos a fin de salvaguardar, **teniendo en cuenta elementos naturales, científicos, culturales, recreativos, socioeconómicos, la conservación de la gea y de la flora y fauna**, no sólo ya los clásicos Parques Nacionales sino las Reservas integrales de interés científico, los Parajes y los Sitios naturales de Interés Nacional y los Parques Naturales, los Paisajes pintorescos. Esta Ley es muy interesante ya que, por primera vez, enumera los nuevos valores que se tomarán en consideración por las medidas protectoras del medio ambiente y por ende del mundo rural, cuyos habitantes empiezan ya a ser considerados como **guardianes de la naturaleza**.<sup>64</sup>

### C) La Ley de Caza

No hay duda de que con los anteriores temas se halla relacionado el de la caza, el cual se abordó con la nueva Ley de 1970, adoptando un punto de equilibrio con antecedentes en el Derecho romano que no consideró que el **ius venandi et occupandi** fuera un atributo de la propiedad, sino un derecho individual del ciudadano que se inscribía entre los que hoy llamaríamos derechos en relación con la Naturaleza o con el Medio ambiente. El Derecho feudal, por contra, lo había de estimar una regalía del señor que se imponía al propietario. Fue la Revolución francesa la que lo vió como atributo de la propiedad igual que la primera Ley española de 1879, mientras que la de 1902 lo concibió como derecho natural del ciudadano que había de ser coordinado con los derechos de propiedad por medio del sistema de terrenos vedados, acotados o cerrados. Más modernamente se configuraría en la legislación italiana de influencia socialista como «un bien público integrante del patrimonio nacional», (Ley de 1977) lo cual influyó, tal como nos lo relata el civilista Fernando Pantaleón Prieto, en la Sentencia de nuestro Tribunal Supremo de 3 de octubre de 1979, en contra de la cual se manifiesta abiertamente, con toda razón a mi juicio, el jurista que acabo de citar.<sup>65</sup> El sistema de la Ley de 1970 no es comparable al francés sino que se corresponde con el italiano anterior a la Ley de 1977, así pues la facultad o derecho de cazar no es un atributo de la propiedad, ya que en España siempre se ha podido cazar en terrenos abiertos. La nueva Ley de 1970 se proponía conseguir que la caza abundase y que no fuera un privilegio, por lo que, junto a los Cotos privados creó los Cotos locales, los terrenos de régimen de caza

controlada y los Cotos sociales de caza, esta última como gran novedad que nos permite calificar a la Ley de 1970 de democratizadora de la caza.<sup>66</sup>

#### D) El Reglamento de Pastos, Hierbas y Rastrojeras

El Reglamento de Pastos, Hierbas y Rastrojeras aprobado por Decreto de 6 de junio de 1969 vino a sustituir al anteriormente citado de 1957. Respetaba el Derecho consuetudinario que había de ser recogido en las Ordenanzas de Pastos del término municipal respectivo. Trataba de armonizar los intereses de la labranza y la crianza que tantos conflictos habían creado en la España de la Mesta y posteriormente, mediante las Comisiones Mixtas de agricultores y ganaderos, encargadas de redactar aquellas y de crear los polígonos ganaderos. Subrayemos que los representantes de los subsectores profesionales eran **designados entre los que destaquen netamente en su actividad respectiva.** . . .<sup>67</sup>

#### E) La Ley sobre Vías Pecuarias

En esta misma línea de proteger la ganadería pero también de atender a la actualización de viejas leyes de modo que, en ningún caso, representen un freno al desarrollo, Allende hizo aprobar la Ley 27/1974 de 2 de mayo de Vías Pecuarias. Se podrán «variar o desviar» para evitar que dificulten el trazado de vías férreas o carreteras y el terreno sobrante o innecesario podrá enajenarse o cederse a Ayuntamientos o Sindicatos para la mejora del sector agrario con el importe obtenido.

#### F) La nueva política de Regadíos

Hubo un punto concreto que preocupó al nuevo Ministro: la política de regadíos. Para impulsarla al máximo, entre otras cosas, me llamó en 1973 a la presidencia del IRYDA y, en efecto, rebasamos la cifra de 30. 000 has. anuales transformadas por la acción pública. Creo que esa ha quedado como magnitud tipo de lo que ahora mismo y en años venideros debería lograrse. Por mi parte, como discípulo de Joaquín Costa, procedente de una provincia como la de Huesca tan afectada por las obras colonizadoras, siempre me manifesté en favor de esta labor y sigo a su favor hoy mismo, no obstante todas las advertencias formuladas sobre la selectividad que debemos oír a la hora de pla-

nificar nuevos regadíos. De acuerdo con esta selectividad, pero una cosa es evidente y es que España ha de ser pintada de verde para competir con Europa y con las demás agriculturas del mundo; esa competencia sólo la podremos mantener en los regadíos y en los secanos húmedos, allí pues donde podamos prescindir de la sequía y hacer previsiones empresariales estables. Buena prueba de ello es que en el 15% de nuestra superficie, que es la irrigada, se produce la mayor parte de nuestros alimentos y fibras.(65%)

G)El Texto Refundido de la Ley de Reforma y Desarrollo agrario

Es preciso recordar en lugar destacado una iniciativa de Allende, la de refundir la totalidad de las disposiciones aplicables en materia de reforma de estructuras, lo que se llevó a cabo mediante el Decreto, repetidamente citado, número 118 de 12 de enero de 1973. Desde un punto de vista de técnica legislativa fue un gran avance acabar con la fronda de leyes que hemos visto aparecer a lo largo de nuestra exposición y de otras más antiguas todavía para remitir al ciudadano, al funcionario y al estudioso de estos temas a un sólo texto, el cual, por lo demás, fue redactado por un equipo de juristas que hicieron gala de un gran esmero, espíritu sistemático y sentido progresivo.<sup>68</sup> Esa iniciativa estaba ligada a la transformación del antiguo Instituto Nacional de Colonización en el moderno Instituto de Reforma y Desarrollo agrario, denominación mucho más amplia (operada por la Ley 35/1971 de 21 de julio).<sup>69</sup>

También las palabras envejecen y ese hermoso término de **colonización** desaparecía en 1971 aunque debamos rendirle el homenaje que merece. Sánchez Albornoz había dicho que colonizar representaba a lo largo de nuestra historia, conquistar para poblar, poblar para conquistar. Ello podía aplicarse perfectamente a la colonización agraria, sólo que aquí la conquista se hacía con el agua que no con las armas, «convertidas en arados», pero de ella derivaron los más de 300 pueblos del Instituto, gracias a ella hubo muchos agricultores que siguieron viviendo en los pueblos de España tan primorosamente descritos por Azorín. La colonización, sobre todo, creó modelos de vida nuevos, lo mismo que nuevos tipos de agricultura-los cultivos enarenados de Almería por ejemplo-y nuevos tipos de agricultores empresarios.<sup>70</sup> Se atrevió incluso a afrontar el desarrollo regional. En suma, la colonización había sido

la más poderosa palanca de la modernización.<sup>71</sup>

El IRYDA había de continuar esa tradición con nuevos impulsos, pero también con nuevas ideas: no más pueblos, sino mejorar los existentes, no más colonos sino completar las explotaciones débiles, no más lotes de tres o cinco has. sino mucho más amplios hasta llegar a las 20 has. ;no más riego a manta o por inundación sino por aspersión pues había que economizar el agua de riego; no más planes sin estudiar el impacto ecológico como se hizo por primera vez en Almonte Marismas, impulsar la cooperación internacional proyectando fuera de España nuestra técnica, como habíamos de hacerlo a través de sendos Convenios con Brasil, Ecuador y Costa Rica. Todo ello venía impuesto por el cambio de circunstancias y constituyó mi modesto programa como presidente, aparte de impulsar al máximo los regadíos y de preparar la nueva Ley de arrendamientos. (En 25 de septiembre de 1972 se creó en el IRYDA una Comisión para el estudio y modificación de la Ley, la cual desarrolló una parte importante de su labor y, curiosamente, ello sirvió para la reforma que acometería más tarde el ministro de agricultura de la UCD Jaime Lamo de Espinosa, siendo yo Senador y miembro de la Comisión de Agricultura del Senado).

Las dos nuevas palabras eran importantes y pertinentes; la de desarrollo, por supuesto, muy en armonía con la planificación y la de reforma porque no se quería renunciar a ella. Ya aludimos a la relación existente entre ambas ideas. Tomás Allende, en su Discurso de presentación a las Cortes del proyecto de Ley, (20 de julio de 1971) dijo que había querido enfrentarse con el problema ya que permanecían vigentes los siguientes objetivos justificativos de la reforma agraria:

-contribuir a resolver el problema económico con el mejor aprovechamiento de tierras mal explotadas. Y a ello se atendió con su nueva Ley de Comarcas y Fincas Mejorables a la que me referiré más adelante.

-contribuir a resolver el problema social haciendo propietarios a los desposeídos.

-solucionar el problema político y de justicia general, eliminando irritantes diferencias.

-el más importante a juicio del ministro: romper viejas estructuras sociales para crear una clase media campesina que cambie la sociedad rural, preparándola para el despegue económico y eliminando la oli-



garquía agraria copmo única detentadora del poder político.

Esta última indicación de Allende merece algún comentario. Creo que se apunta por él a la democratización de la vida rural y, por lo tanto, a la democratización de la política española. Creo que se alude con toda justicia a que la labor del INC primero y del IRYDA después contribuyó a preparar a España para la transición a la democracia porque, gracias a la obra de creación de riqueza y de su distribución-aunque este aspecto fuera menos relevante que el primero-no cabe duda de que se fomentó la clase media rural y se eliminaron o atenuaron tensiones sociales como las que había conocido España en los tiempos anteriores a 1936.

No puede nunca olvidarse algo importante. La labor del Instituto tuvo asimismo un efecto indirecto o pedagógico: hizo saber a los propietarios que no debían acumular más tierra, (de hecho, la casa de Medinaceli por ejemplo vendió la casi totalidad de sus cortijos andaluces operándose pues en estos años un trasvase de tierras desde la aristocracia a los empresarios) y que debían cultivar adecuadamente la que poseían, realizando las mejoras y las transformaciones en regadío previstas, so pena de exponerse a la censura social y política no menos que a la expropiación. No estará de más recordar que ante una determinada postura de los grandes propietarios cordobeses, el mismo Franco, en 1962, aludió en un discurso público a que era necesario **corregir las irritantes desigualdades. . .**, lo que fue algo así como mentar la soga de la reforma agraria en casa del ahorcado.

Pudo haberse hecho más, utilizando la Ley de Expropiación de fincas por interés social, con el criterio interpretativo antes indicado, mas faltó casi siempre y, desde luego, en los años 70 más que nunca, la voluntad política para ello. El Régimen había llegado a su fase final, todos esperábamos ya un pronto desenlace. Las circunstancias internacionales habían cambiado; la PAC no venía a reforzar la idea de reforma agraria sino todo lo contrario, ya que precisamente durante el mandato del ministro Allende se ponen en vigor las tres Directivas socio estructurales de 1972, en las que se proclama como ideal el del agricultor a título principal que podía ser una gran empresario con tal de que dedicase la mayor parte de su tiempo a la agricultura y obtuviese de ella la mayor parte de sus ingresos. Lejos quedaba la otra figura, que fue modélica, del **cultivador directo y personal**. La reforma agraria

era algo totalmente ajeno a la PAC. Incluso en América latina, el Continente de la reforma agraria, se empezaba a manifestar un declive de la idea en los años 70 tras el impulso de los 60. La mística del Desarrollo había prevalecido.

#### H)La Ley de Comarcas y Fincas Mejorables

Allende envió a las Cortes un nuevo proyecto de Ley sobre Comarcas y Fincas Mejorables en cuya ponencia me tocó participar y quisiera destacarlo por cuanto, en su art. 2, se definía lo que debíamos entender por función social de la propiedad agraria. Este tipo de concreción se tomaba de las leyes hispanoamericanas de reforma agraria que yo había estudiado con cierto detalle.<sup>72</sup>

Esa Ley de Comarcas y Fincas Mejorables (Ley 27/1971 de 21 de julio) no sólo fue promovida por Allende sino que hicimos una amplia utilización de la misma, de modo que en la Sierra Norte de Sevilla se impusieron por el IRYDA 70 Planes de Mejora a grandes propietarios de la zona, los cuales se vieron obligados a ejecutarlos con una fuerte inversión de capital que vino a dinamizar aquella área andaluza, de 402. 000 has. de superficie.

#### I)Concentración parcelaria

Por lo que se refiere a la CP, la obra legislativa realizada fue la del Decreto 2059 de 27 de junio de 1974 por el que se regulaba provisionalmente la de carácter privado que, sin embargo, no tuvo aplicación práctica por faltarle los incentivos fiscales y otros.

#### J)La Comercialización

El otro aspecto de la obra legislativa de Allende fue el de la comercialización, gracias a la Ley 29/1972, de 22 de julio de Agrupación de Productores Agrarios (APAS). Como empresario que era conocía y lamentaba las deficiencias que padecíamos en este terreno de la comercialización y mediante esa normativa trató de fomentar la agrupación de productores, debidamente estimulada por la Administración, para que pudieran tener más fuerza a la hora de contratar. La Ley representaba otra aproximación a la Europa comunitaria donde estaban muy por delante de nosotros en estas técnicas, como lo prueba la experiencia holandesa de las Corporaciones de Productos y la

francesa de los Comités de Productores y de la Interprofesión. La Ley continúa en vigor y prestando buenos servicios. En relación con ella hay que citar el Decreto 2916/1970 de creación de los Mercados en Origen, no menos que la creación también de la Empresa Nacional MERCORSA.<sup>73</sup>

#### K)El Estatuto de la Viña, el Vino y los alcoholes

En la misma línea habría que citar la Ley 25/1970 de 2 de diciembre sobre el Estatuto de la Viña, el Vino y los Alcoholes y Decreto 835/1972 de 28 de enero de 1971, complementario. El Estatuto tenía un precedente en una disposición de la segunda República. Significó, por parte de Allende, una toma de conciencia muy seria sobre la necesidad de atender a la calidad, creándose el mismo año el Instituto Nacional de las Denominaciones de Origen (INDO) y lo cierto es que el tema de la calidad no ha dejado de acentuar su importancia hasta nuestros propios días ligado incluso al de la promoción del mundo rural, como lo veremos.

#### L)Semillas y Plantas de Vivero. Obtenciones Vegetales

También podríamos citar la Ley 11/1971 de 30 de marzo de sobre Semillas y Plantas de viveros y la importante Ley 13/1975 de 13 de marzo, de Protección de las Obtenciones Vegetales que hacía realidad aquellas demandas de mayor protección formuladas por Sebastián Martín Retortillo a que nos referimos más arriba.

### 8. -LA NUEVA LEY SINDICAL

En una serie de disposiciones de carácter general no debidas exactamente a la iniciativa de Tomás Allende, citaré la nueva Ley Sindical 2/1971 de 17 de febrero<sup>74</sup>

La Ley de 1971 fue precedida de un importante movimiento reformista en el que tuvo decisiva influencia mi admirado y querido amigo Pío Cabanillas Gaya. Se llevó a cabo en primer lugar una Consulta-Informe para celebrarse luego el Congreso de Tarragona, en mayo de 1968 y, de haberse seguido las orientaciones propugnadas por Cabanillas y otros aperturistas en esas fechas tan críticas del mayo francés, hubiera cambiado sustancialmente el panorama sindical y, por tanto, el político español, en el sentido de identificarnos rápidamente

con el modelo democrático pluralista. Pero del mismo modo que el aperturismo político de finales de los años 60, en el que participé tan activamente que, siendo Consejero Nacional, llegué a constituir la nueva Asociación política (embrión de un futuro partido demócrata cristiano y antecedente de la UCD) «Democracia Social», en 1968, se cerró también por Carrero Blanco la puerta sindical. Como lo ha escrito un hombre que vivió intensamente aquellas jornadas, Antonio Chozas, «la Ley y sus disposiciones complementarias frenaron el proceso de democracia interna, aumentaron la administrativización del sindicalismo y provocaron un divorcio creciente entre el sindicalismo real y el oficial, defraudando parte de las ilusiones depositadas en la nueva Ley». <sup>75</sup> De nuevo se retrasaba la democratización y, por lo tanto, nuestro ingreso en la CEE, cosa que tanto daño ocasionaba a nuestra agricultura.

#### 9. -LA ORDENANZA DE TRABAJO EN EL CAMPO

Aunque se aprobara con el rango de simple Orden ministerial el 1 de julio de 1975, derogando otra anterior de 2 de octubre de 1969, que había sido consecuencia de la Ley aprobatoria del II Plan de Desarrollo, quiero citar esta legislación que se ocupa de las especialidades del trabajo agrícola con buena sistemática, partiendo del ámbito de aplicación, regulando los sujetos, la organización del trabajo, los derechos y deberes, etc. con un modelo de contrato. <sup>76</sup>

#### 10. -ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN DEL CRÉDITO AGRARIO

En este lugar cronológico procede la referencia a la Ley 13/19-71 de 19 de junio sobre Organización y Régimen del Crédito Oficial, creadora del Instituto de Crédito Oficial que definió al Banco de Crédito Agrícola como Entidad Oficial de Crédito (art. 23). Se consideraban de carácter preferente para tales Entidades los préstamos a medio y largo plazo, lo que cuadraba muy bien al crédito agrario cuya razón de ser es la del ciclo largo de amortización exigido por las circunstancias y la escasez de recursos del prestatario lo que hace que el crédito agrario para merecer este nombre haya de ser en todo caso un crédito subvencionado. Con fecha 3 de diciembre de ese mismo año el Consejo de Ministros aprobó los Estatutos del Banco de Crédito Agrícola que venía a culminar el proceso de creación en España del Servicio del

Crédito agrario y debo decir que en este proceso tuvo una actuación muy positiva el que fuera durante muchos años Subsecretario de Agricultura Santiago Pardo Canalis. Por cierto, que últimamente el Banco de Crédito Agrícola está funcionando con criterios puramente empresariales como los del resto de la banca, siguiéndose el sistema de subvencionar los intereses las Administraciones públicas, como el Estado y las CC. AA.<sup>77</sup>

#### 11. -LA LEY GENERAL DE COOPERACION

Digamos, finalmente, que en 19 de diciembre de 1974 se promulga la Ley General de Cooperativas, de indudable trascendencia para el sector agroalimentario, la cual mereció elogios dentro y fuera de España, considerándose como un gran avance para homologar nuestras cooperativas con las europeas.<sup>78</sup>

#### 12. -EL ACUERDO PREFERENCIAL DE 29 DE JUNIO DE 1970

En lugar destacado hay que citar este Convenio entre España y la CEE, obra fundamentalmente de José Luis Cerón, negociado hábilmente por el Ministro Ullastres, que tuvo efectos muy positivos para el desarrollo de la agricultura española y representó un paso importante de cara a nuestra integración en el MC. Se establecían en él preferencias de doble vía con vistas a la «supresión progresiva en lo esencial de los obstáculos a los intercambios entre España y la CEE, a efectuar en dos etapas». La primera regida por el Acuerdo había de durar seis años y el paso a la segunda se haría de común acuerdo entre las Partes, en la medida en que se reúnan las condiciones, o sea, que había que esperar a la democratización de España de modo que nuestro sistema político fuera homologable con los europeos comunitarios, lo que no tendría lugar hasta después de 1975, pasados pues esos seis primeros años.<sup>79</sup>

## NOTAS CAPITULO II

<sup>1</sup> Sobre el impacto político de la liberalización económica ver en general el primer volumen de las «Memorias» de Laureano López Rodó, empezando por la p. 184, donde cita a Ullastres.

<sup>2</sup> Ob. cit. p. 143

<sup>3</sup> Ob. cit. p. 144

<sup>4</sup> López Rodó atribuye la aceptación del Plan por Franco, reacio hasta entonces, al tesón de Navarro Rubio que hizo cuestión de confianza de su aprobación. "Memorias" cit. I, p. 184

<sup>5</sup> Discurso de Navarro Rubio en las Cortes el 28 de julio de ese año 1959, cit. por López Rodó, *ibídem*.

<sup>6</sup> Arturo López Muñoz y José Luis García Delgado «Crecimiento y crisis del capitalismo español», Cuadernos para el Diálogo, Madrid 1968, ps. 131 y ss.

<sup>7</sup> Ob. cit. p. 137

<sup>8</sup> Para otros la crisis de la agricultura tradicional y el proceso de modernización se habrían producido a lo largo de las dos décadas precedentes, entre principios de los cuarenta y mediados de los 60. Arturo Camilleri, en una conferencia pronunciada en 1963 distinguió a propósito de esta idea de la crisis de la agricultura tradicional tres períodos, el de 1939 a 1952 que fue de afán productivista para el abastecimiento; el de 1952-1960 que él llama de la política Cavestany, con mayores inversiones públicas, consolidación de la política de precios y de la tecnificación. De 1960 a 1972 se pone en marcha la política de los Planes de Desarrollo.

Según Gustavo Matías este habría sido un proceso tardío y más concentrado en el tiempo, pues en países como Inglaterra y Francia duró casi un siglo. La agricultura redujo en ambas décadas su peso macroeconómico desde casi el 50% al 30%. Pero, ese cambio empalidecería en las dos décadas posteriores, tras las cuales el sector apenas produce el 5% de la renta nacional y emplea el 10,25 de la población. La política franquista de regadíos, colonización y concentración parcelaria sería potenciada con la mecanización intensiva, que nos conduciría desde un paisaje dominado por el arado romano (en los años 60 todavía quedaban dos millones) a un horizonte de tractores y cosechadoras (de menos de 100.000 pasamos a cerca de 600.000 entre el censo de 1962 y el de 1989). Artículo en «La Gaceta de los Negocios», de 14. 11. 93, cit. La cita de Camilleri la tomo de la REAS, núm. 85, octubre-diciembre de 1973, p. 126.

A la vista de estos datos estimo preferible mantener la fecha de 1961-2 como la de la crisis.

<sup>9</sup> «Fundamentos del Derecho civil patrimonial Las relaciones obligatorias», Madrid 1993, p. 56

<sup>10</sup> Por mi parte, sometí hace años al Código civil a un examen crítico desde el punto de vista de la modernización jurídico agraria que representaba el Derecho de la empresa frente al Derecho de la propiedad. «El Código civil y la agricultura», REAS, núm. 2 enero-marzo 1953, p. 7. Sería hoy de enorme utilidad repetir ese examen a la vista de los avances, mejor podríamos decir de los cambios, sufridos por la sociedad moderna que Díez-Picazo sintetiza con tanto acierto.

<sup>11</sup> Discurso de presentación de la Ley de Permutas Forzosas.

<sup>12</sup> «Actualidad de los riegos en España», REAS, núm. 31 abril-junio 1960, p. 7. Los datos en p. 18. No hay que decir que de la cifra existente hay que restar 1. 200. 000 has. que estaban transformadas en regadío antes de 1939.

<sup>13</sup> Datos de Emilio Gómez Ayau en su conferencia «Política de economía agraria frente a los problemas que presenta el Mercado Común», publicada en REAS, núm. 27, abril-junio de 1959, p. 143.

14 Discurso citado, p. 112

15 Según Ramón Tamames «el número de familias instaladas hasta 1957. . . ascendía a 33.663 (de los que sólo 2. 203 habían pasado a ser propietarios de los lotes adjudicados) lo que para esos dieciséis años transcurridos arroja un promedio de sólo dos mil por año». «Estructura Económica de España», Madrid 1960, p. 40. Comentando estas cifras decía yo en 1962 que podían ser optimistas y que, al parecer, desde 1952 a 1959 se habían asentado unos 14. 000 que suponen un promedio de 1.750 al año.

No nos ha de extrañar pues que una de las acusaciones más repetidas entonces contra la obra de colonización fuera la de lentitud atribuida por Tamames al pago de las indemnizaciones en dinero. En cambio, yo la atribuía a que se había prescindido demasiado de la iniciativa privada. El tiempo me había de dar la razón: cuando, en 1978 se puso la financiación, con sus estímulos correspondientes, al servicio de la iniciativa privada para transformar en regadío, quedaron bloqueadas las ventanillas del IRYDA por el gran número de peticiones.

Mis autocitas provienen del trabajo «La agricultura española en sus aspectos jurídicos», Madrid 1962, Instituto de Estudios Políticos, p. 59.

16 Un ejemplo lo consituye el Curso de Conferencias organizado por la Real Sociedad Económica Aragonesa de Amigos del País, en Zaragoza durante el mes de abril de 1959.

17 «Educación, desarrollo técnico y desarrollo económico», en REAS, núm. 28, p. 27. Allí, puede verse el artículo de José María Olías Porras «Papel de la agricultura en el Desarrollo económico», p. 29.

18 Zorrilla Dorronsoro «La agricultura en la «crisis»del desarrollo económico», en REAS, núm. 34, enero-marzo 1961, p. 62

19 Ver el trabajo de Bruno R. Knall «El equilibrio entre el desarrollo e la industria y la agricultura como condición de un crecimiento



orgánico de la economía», en REAS, núm. 30, p. 65. Igualmente interesa el de Alfonso García Barbancho «El binomio Agricultura-Industria ante el desarrollo económico español», en REAS, núm. 32, p. 27

20 Milán, 1958

21 La primera manifestación de mi método y el primer resultado de mis trabajos se puso de relieve en la Conferencia que pronuncié en Santander, en las Semana Notarial de 1950 sobre «La evolución jurídica en Francia hacia un moderno D. a. », publicada en el volumen «Derecho agrario y Política agraria», Zaragoza 1975, p. 41

22 He estudiado *in situ* y a través de publicaciones y de debates con colegas de aquel continente el magno problema de la Reforma agraria en Iberoamérica. Pueden verse «Principios Generales de la Reforma agraria integral», en REAS, núm. 52, julio-septiembre de 1965. Más tarde, «La reforma agraria en Iberoamérica», en Estudios en Honor del prof. Castán Tobeñas, otro de mis grandes maestros. Mis últimos planteamientos pueden verse en la Revista de Derecho agrario y alimentario.

23 El Derecho agrario español no es ajeno a este movimiento. En 1986 celebramos el primer Congreso Nacional en Sevilla, (fue reseñado en la RDAA) seguido luego por el de Oviedo-1991-por el Internacional e Iberoamericano de Zaragoza-en 1992- y en este mismo año hemos tenido el de Almería y vamos a celebrar en Madrid el cuarto Congreso Nacional, siempre bajo el patrocinio de la Asociación Española de Derecho agrario que me honro en presidir.

24 Citado por Pedro Ortega Campos en su libro sobre «16 años del Plan Jaén», Jaén 1973, p. 26

25 «Realidad y Perspectivas de la Planificación Regional en España», en REAS, primera parte en el núm. 33 de octubre-diciembre de 1960 y segunda parte en el 34 enero-marzo de 1961. La cita del texto se toma de la p. 105 de la segunda parte. En esos dos trabajos hallamos la teoría del desarrollo regional, citándose como precedentes en España las Confederaciones Hidrográficas y los Planes Provinciales o Comarcales

de Obras y Servicios iniciados en 1946 con la creación de la Secretaría General para la Ordenación económico-social por la Ley de 21 de enero.

<sup>26</sup> Ramón Hermida, cit. por Martín Lobo, segundo de sus artículos cit. p. 108, nota 41.

<sup>27</sup> Ramiro Campos Nordman en un artículo publicado en REAS, núm. 14 enero-marzo de 1956, p. 69 considera el caso de Badajoz, con sus 417. 700 has. y una población aproximada de 210. 000 habitantes, un ejemplo de planificación regional y lo mismo hace el economista Jean Moulias citado por Martín Lobo, en el segundo de sus trabajos cit. p. 113.

<sup>28</sup> En el segundo de sus artículos cit.

<sup>29</sup> En su tesis doctoral «Un exemple étranger de planification regional: le Plan Badajoz», para el Instituto de Estudios Políticos de París, abril de 1958, cit. por Martín Lobo en el segundo de sus artículos cit. p. 112.

<sup>30</sup> Ob. cit. p. 201

<sup>31</sup> También aquí podría decirse que se llevó a cabo en un área que había merecido ser zona de repoblación durante el reinado de Carlos III, lo que confirmaría que hay constantes históricas para el reformismo agrario, como quedó confirmado en el Plan Badajoz.

<sup>32</sup> «El Plan de Tierra de Campos», aspectos jurídico agrarios, en REAS, núm. 44, julio-septiembre de 1963, p. 155

<sup>33</sup> En su reciente libro «Memorias de estío», Miguel Herrero de Miñón, mi admirado y querido amigo, hace una afirmación que considero digna de comentario: «Si la transición política de los setenta no hubiera sido posible sin la estabilización económica de 1959 y el ulterior desarrollo, tampoco lo hubiera sido sin la creación de un moderno sistema jurídico-administrativo en los mismos años», Madrid 1993, p. 24. Ver sobre ello el primer v. de las Memorias cit. de López Rodó, especial-

mente en p. 134 bajo el título «Reforma administrativa y anquilosis política».

Yo añadiría a esos dos elementos otro de especial interés, también de los años 60, al final. Me refiero al aperturismo político que practicamos durante el tardo franquismo una serie de personas entre ellas yo para sostener, nadando contra corriente, que era posible y deseable una evolución ordenada y jurídica hacia la democracia. Por cierto que entre esas personas hay que colocar en lugar destacado al propio Herrero de Miñón con su tesis de que los Principios Fundamentales del Movimiento tenían un valor doctrinal más bien que legislativo, lo cual abría el camino para su superación tal como se llevó a cabo en los años 70.

Por supuesto que hubo otros factores, fundamentalmente la presión sindical y política de lo que pudiéramos llamar la izquierda; también de la derecha y del centro juanista y demócratacristiano y liberal, sin olvidar la acción de los intelectuales y la evidente presión internacional.

<sup>34</sup> Esa opinión la recoge López Rodó en el primer vol. cit. de sus Memorias, p. 317

Como lo dijo Ullastres «Plan de Desarrollo e integración son piezas de un mismo engranaje; son objetivos tan estrechamente unidos que no podemos resolver el uno sin el otro; el Plan determinará nuestro ingreso en el MC; la petición de ingreso ha suscitado la necesidad de contar con un Plan de Desarrollo». Cit. por Luis García de Oteyza en su trabajo «La agricultura, el desarrollo económico y la integración europea», en REAS, núm. 38, enero-marzo 1962, p. 8.

<sup>35</sup> En su importante artículo cit. de la REAS, p. 9

<sup>36</sup> Ob. cit. p. 15 donde cita en el mismo sentido del texto a otro gran economista agrario, Emilio Gómez Ayau.

<sup>37</sup> Ob. cit. p. 32

<sup>38</sup> «Consideraciones sobre las repercusiones que pueden derivarse de la entrada de España en el Mercado Común en relación con los productos forestales y el área forestal», en REAS núm. 43, abril-junio 1963, p. 21

<sup>39</sup> En el libro ya cit. p. 143

El trabajo de Camilleri a que se refiere el texto lleva el título «Algunos aspectos de la política agraria del Mercado Común», en REAS, núm. 38, enero-marzo 1962, p. 55

<sup>40</sup> Camilleri nos anticipa más o menos las conclusiones a que había de llegar el conocido trabajo dirigido por él «La agricultura española ante la CEE», Madrid 1984, sin olvidar que el largo tiempo transcurrido justifica diversas apreciaciones en algunos puntos.

<sup>41</sup> Me refiero a la conferencia, luego publicada en 1962 por el I. de E. P. «La agricultura española en sus aspectos jurídicos» ya citada.

Significativo al respecto fue que por ese tiempo se creara en Córdoba la ETEA o Escuela Técnica de Empresarios agrarios, bajo la égida de la Compañía de Jesús que tanta experiencia había acumulado en el ICADE de Madrid, y bajo la dirección del P. Loring..

<sup>42</sup> Alejo Leal, «La política de cambio de estructuras en las nuevas leyes agrarias», en REAS, núm. 40, julio-septiembre 1962, p. 9

<sup>43</sup> Ese Discurso y el del Ministro Cánovas pueden verse en REAS, Núm. 39, abril-junio 1962, p. 91

<sup>44</sup> López Rodó, Memorias I cit. , p. 357

<sup>45</sup> Ver una exposición del contenido del Informe en mi trabajo «Planificación indicativa y socializada de la agricultura española», REAS núm. 44 julio-septiembre 1963, donde teorizo desde el punto de vista jurídico el tema de la planificación.

<sup>46</sup> El debate puede leerse en el núm. 41 de la REAS, de octubre-diciembre, donde se encuentran los trabajos de los autores citados en el texto.

<sup>47</sup> Edición del Informe por Documentación Económica, Madrid

1962, p. 431.

48 . Sobre el tema Carlos Iglesias Selgas en REAS, núm. 42, enero-marzo 1963, p. 159

49 Memorias I, cit. p. 418

Un estudio del espectacular aumento de la demanda de carne en España, a partir de 1958 hasta 1973, fue el de Rosa Soria Rodríguez, Francisco Delgado Salas y Manuel Rodríguez R. Zúñiga, en REAS, núm. 97 octubre-diciembre de 1976, p. 7. Significaba un aumento del nivel de vida.

50 Un estudio del espectacular aumento de la demanda de carne en España, a partir de 1958 hasta 1973, fue el de Rosa Soria Rodríguez, Francisco Delgado Salas y Manuel Rodríguez R. Zúñiga, en REAS, núm. 97 octubre-diciembre de 1976, p. 7

51 Conferencia sobre «La agricultura y el Plan de Desarrollo», 21 de enero de 1964.

52 Tomados del trabajo de María Pilar Laso y Erich Bauer «La propiedad forestal en España», REAS, Núm. 49, octubre-diciembre de 1964, p. 46.

53 López Rodó, Memorias I, cit. p. 427

54 López Rodó, Memorias I, cit. p. 550

55 París 1992, en especial, la Tercera Parte.

56 Ver de Alejo Leal su precioso artículo «La Encíclica «Mater et Magistra» y el problema agrario», en REAS, núm. 36, julio-septiembre 1961, p. 7

57 Por ahora citaré el Seminario Europeo sobre Desarrollo Comunitario Rural, celebrado en Madrid y reseñado en REAS, núm. 63, p. 136 y el número 66 de esa misma Revista (enero-marzo 1968) consagrado por entero a este tipo de problemas ya que se recogen en el mismo

las Conferencias pronunciadas en un ciclo que tuvo lugar los días 12 de noviembre a 10 de diciembre de 1968 en Madrid, organizado conjuntamente por el Instituto de Estudios de Administración local y por el Instituto de Estudios Agro-sociales

Previamente, la REAS había dedicado su núm. 61, de octubre-diciembre al tema del Desarrollo comunitario que sería una de las claves, tal vez la más importante, del Desarrollo rural.

Al escribir este Discurso acabo de regresar de Interlaken (Suiza) donde he tenido el honor de presidir el XVII Congreso del Comité Europeo de Derecho rural. Uno de su dos temas principales ha sido el de la **Multifuncionalidad de la agricultura**, es decir, una cuestión que va ligada a la del Mundo rural.

58 Ver últimamente el trabajo de Pedro de Pablo Contreras «La casa en Derecho Navarro, una aproximación», en el libro homenaje al prof. Lacruz, Zaragoza 1992, p. 663 y la bibliografía que allí cita, de entre la que destacaría yo el magnífico comentario realizado a propósito de la casa por Juan García Granero en la colección dirigida por Manuel Albaladejo de «Comentarios» al Código civil y legislaciones forales (compilación navarra)

59 Quizá en este punto convenga señalar que uno de los efectos del Desarrollo fue la aparición del fenómeno de la agricultura a tiempo parcial, estudiado por Jaime Lamo de Espinosa, según el cual, en 1967, cuando publicó su artículo, se daba la circunstancia de que «mientras se decidía sobre si era o no deseable, la mayoría de los pequeños agricultores está pasando a esta categoría», un proceso que no ha dejado de incrementarse. «Agricultura a tiempo parcial y minifundios», REAS, núm. 60, julio-septiembre de 1967, p. 101.

60 Para un estudio de la evolución que ha tenido en el tiempo la financiación de la S. S. A. ver el artículo de Laureano Lázaro y María Amparo Gómez «El régimen especial agrario de la Seguridad social. su financiación», en REAS núm. 138, octubre-diciembre 1986, p. 75. Allí se analiza bien el tema de la progresiva equiparación. Llama la atención el salto desde 1971, con un gasto de 35. 785 millones de pts. a 369. 880 millones en 1979, p. 105. . Pero es que en 1985 llegaríamos a ! los 760.

405 millones j, p. 109.

<sup>61</sup> Ver el artículo de Miguel Olmeda Fernández «Productos agrarios en el comercio interior español», en REAS, núm. 126, enero-marzo 1984, p. 135

<sup>62</sup> Ver sobre ello el núm. 75 de la REAS, abril-junio de 1971 dedicado a exponer los trabajos del Coloquio Hispano-Francés sobre Ordenación y Regulación de los Mercados agrícolas.

<sup>63</sup> Ello pudo verse también en la creación del Instituto Nacional de Investigaciones agrarias, (INIA) por Real Decreto de 28 de octubre de 1971 que reunía la tarea encomendada anteriormente a tres organismos, uno por cuerpo. Se trataba de lograr un planteamiento integrado de la investigación, coordinado a nivel nacional, en busca de la eficacia derivada de métodos racionales. Se crearon como unidades operativas los C. R. I. D. A. Centros Regionales de Investigación y Desarrollo agrario, probablemente la primera estructura regional completa antes de la transición política.

<sup>64</sup> Los días 4, 5 y 6 de mayo de 1970 se celebró un Coloquio en París bajo el patronazgo del Consejo de Europa, con la colaboración de la FAO y del W. W. F. (Fondo Mundial para la Naturaleza) sobre **El mundo rural como guardián de la naturaleza**, reseñado en REAS, núm. 70 enero-marzo 1970, p. 183. En ese mismo número, ver el interesante trabajo de Bernardo Mesanza Ruiz de Salas, ilustre Ingeniero de Montes, sobre «El bosque y la conservación de la naturaleza en Vizcaya», p. 36 y otro de Vicente-Angel Sebastián, «Función social-recreativa del monte», p. 106

<sup>65</sup> «Comentarios al Código civil», dirigidos por Albaladejo, Madrid 1987, p. 278.

<sup>66</sup> Ver Ortuño Medina «Aspectos sociales de la caza», en REAS, núm. 70, enero-marzo, p. 7. El autor era a la sazón Director del ICONA y, por tanto, profundo conocedor del tema.

<sup>67</sup> En relación con el Reglamento de Pastos hay que citar los arts. 600 al 604 del Código civil y el Reglamento de Poblaciones y Demarcaciones Territoriales de la Entidades Locales Menores (Decreto de 17 de mayo de 1952) cuyo art. 69 alude a las Comunidades de Pastos entre otras entidades, respetando sus normas consuetudinarias y tradicionales. Ver Juan Roca Juan, en «Comentarios al Código civil» dirigidos por Albaladejo, Madrid 1990, al art. 600 y ss. p. 274.

<sup>68</sup> Podemos hacernos una idea de aquella fronda legislativa sin más que leer la Disposición final derogatoria del Texto refundido en la que se enumeran 19 leyes para derogarlas.

Si tuviera ahora que formular alguna queja en relación con ese Texto sería la de haber prescindido sus redactores de la expresión **ordenación rural** mucho más amplia y moderna que la de **ordenación de explotaciones**, por ellos adoptada.

<sup>69</sup> Sobre el proceso formativo de la ley de reforma y desarrollo agrario publicó Emilio Lamo de Espinosa un sustancioso y muy documentado estudio en la REAS, núm. 91, abril-junio de 1975, p. 7 en el que puede verse la lista de Ministros de Agricultura, todos citados por mí en el texto, salvo Joaquín Benjumea Burín, intercalado entre Fernández Cuesta y Miguel Primo de Rivera, así como la de Subsecretarios de Agricultura y Directores del INC, además del nombre de Ramón Beneyto Sanchís que, junto con Luis García de Oteyza, fueron los que pusieron en marcha el Servicio Nacional de Concentración Parcelaria, luego refundido en el IRYDA bajo la presidencia en ese momento de García de Oteyza.

Este trabajo es de capital importancia para la historia de la legislación agraria española desde 1939 a 1973.

<sup>70</sup> En el desarrollo de los cultivos enarenados de Almería fue decisiva la obra del Ingeniero el Iryda Pérez de los Cobos.

<sup>71</sup> En este punto quisiera rendir un homenaje de reconocimiento y gratitud al equipo humano que colaboró conmigo en el IRYDA, empezando por mi Secretario General Gabriel Baquero, siguiendo por el ase-



sor jurídico, el Abogado del Estado Francisco Gómez y Gómez-Jordana, autor material del Texto Refundido de la Ley de Reforma y Desarrollo agrario, junto con el también ilustre civilista y agrarista Manuel Peña Bernaldo de Quirós. Ambos tuvieron gran influencia en el perfeccionamiento de la legislación de CP y en la preparación de la reforma de los Arrendamientos. Citaré asimismo a los Ingenieros agrónomos Odón Fernández Lavandera, Manuel García Oteyza y Antonio Pizarro, Tomás Villanueva, Evaristo Babé, José Murcia, Sánchez de Miguel, Antonio Gil Alberdi que luego fue Presidente del organismo, el economista Miguel Bueno, Emilio Gómez Ayau que para mí simbolizaba la continuidad entre el Instituto de Reforma agraria republicano, el INC y el IRYDA.

Debo recordar de modo especial a Juan José Sanz Jarque, agrarista de reconocido prestigio, que hacía funciones de Secretario del Instituto y asesor.

También a los que llamaré grandes colonizadores regionales como Francisco de los Ríos para Aragón y el Ebro; Grande Cobián para Sevilla y el Guadalquivir; el Ingeniero canario José Galván que fue Presidente del Cabildo de Tenerife, José Baquero para Cataluña, el castellano Heriberto Alonso, el extremeño Jacinto Blanco, el levantino Luis Miralles, el gallego Odón Abad Flores, luego Consejero de Agricultura de la Xunta. ¿Qué duda puede haber de que todos ellos influyeron con sus ideas y su gran experiencia en la legislación y en la obra colonizadora?

<sup>72</sup> Cfr. mis trabajos «Principios Generales de la Reforma Agraria Integral», en REAS, Madrid 1965, núm. 52, julio-septiembre 1965, p. 197 y «La reforma agraria en Iberoamérica», en Estudios en honor del prof. Castán, vol. II

<sup>73</sup> Ver sobre todo ello y su precedente en la Declaración de la Comisión de Comercio Interior del II PPlan de Desarrollo la reseña de Pedro Caldentey en REAS, núm. 73, octubre-diciembre de 1970, p. 105.

<sup>74</sup> Fundamental en esta materia es el libro «La problemática laboral de la agricultura», V. A. Madrid 1974 y, dentro del mismo, el trabajo de Luis Enrique de la Villa sobre La Ordenanza General de Trabajo en el Campo.

75 «La Organización Sindical Española», en el libro de V. A. «El legado de Franco», Madrid 1992, p. 718

76 Puede verse en el libro de Luis Sánchez Gavito «Prontuario básico de legislación agraria», Barcelona 1976, mas no aparece en la edición de Tecnos de «Legislación agraria», Madrid 1985; Tecnos ha editado también «Legislación forestal» Madrid 1987; se trata de las dos recopilaciones más serias existentes.

A ellas habría que añadir la de José María Blasi «Todo sobre derechos y deberes del agricultor», Barcelona 1985, que ni siquiera contiene la fecha de las disposiciones que resume, por ser obra de mera divulgación (aunque contiene la Ordenanza Laboral) y la de editorial Colex, de Joaquín Huelín Martínez de Velasco «Legislación básica sobre fincas rústica», Madrid 1986 que no la recoge.

Se echa en falta en nuestro país una buena recopilación de leyes agrarias puesta al día.

77 Una recopilación de la normativa en la materia ha sido publicada por el Banco de Crédito Agrícola, en Madrid 1980, bajo el título «Crédito agrario Compilación legislativa».

78 Puede verse sobre el tema la importante obra editada por el prof. Sanz Jarque «Coperación Teoría y práctica de las sociedades cooperativas», Madrid 1974, antes de dictarse la nueva Ley, clasificándose las etapas del movimiento cooperativo en España en 6 períodos, el quinto desde 1931 a 1942 en que el nuevo Estado promulga la Ley citada en el texto y el sexto, desde 1942 a 1973. V. también Giménez Lorente «El movimiento cooperativo en España», p. 63

79 Sobre el Acuerdo, en sentido favorable al mismo, ver el libro de Antonio Alonso «España en el Mercado Común. Del Acuerdo de 1970 a la Comunidad de los Doce», Madrid 1985.

«La exportación española a la CEE fue creciendo más rápidamente que las importación hasta llegar a superar a ésta en 1983, lográndose un superavit en 1984, de casi un 20%», p. 181.

### **CAPITULO III**

#### **1975-1985**

#### **LA TRANSICION A LA DEMOCRACIA. NUEVA CONSTITUCION. APROXIMACION A LA CEE**

#### **II. LA TRANSICION Y LA LEGISLACION AGRARIA**

##### **1. UNA NUEVA EPOCA**

El 20 de noviembre de 1975 murió Franco. Como Presidente del IRYDA me tocó asistir a sus funerales en el Valle de los Caídos y viví el momento inolvidable en que sobre su tumba cayó para siempre la gran losa de piedra granítica, prevista por él mismo. Aquel gran ruido, que todavía resuena en mis oídos, señaló el fin de una época y el comienzo de otra que iba a ser muy diferente.<sup>1</sup>

En el siguiente mes de diciembre se produjo la crisis y tomó posesión el primer Gobierno de la Monarquía cesando en su cargo el Ministro Allende y yo en el mío. Comenzaba la etapa final de la transición a la democracia. El Real Decreto de 24 de noviembre de 1976 sometió a referendun el Proyecto de Ley de Reforma política; su art. 4 expresaba la idea que yo había defendido, en 1968, en el Consejo Nacional: «La democracia en el Estado español se basa en la supremacía de la Ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo». Sabido es que se aprobó por amplia mayoría la Ley. Las primeras elecciones democráticas se celebrarían en junio de 1977 y yo tomé parte en ellas como candidato al Senado en la lista de la Unión de Centro Democrático por Huesca, mi provincia natal. Había sido antes Consejo Nacional, en la época de Franco, elegido por esa provincia. Personalmente era importante para mí obtener una legitimación democrática **a posteriori**.

Sin embargo, antes de las elecciones, continuó la producción legislativa, como lo rueba la Ley de Fomento de la Producción Forestal.

## 2. -LA LEY DE FOMENTO DE LA PRODUCCION FORESTAL

La Ley 5/1977 de 4 de enero, preocupada por la urgente necesidad de aprovisionar de materia prima a las industrias de la madera, según se confiesa en su Exposición de Motivos, trajo una serie de incentivos con la finalidad que revelaba su título, aplicados a las plantaciones cuyo principal aprovechamiento fuera la madera, acusando así el gran déficit de esta materia prima que veíamos padeciendo desde hacía años y que se cifraba en 100. 000 millones de pts. anuales más o menos gastados en importaciones. Esos beneficios se manifestaban en la Contribución rústica y pecuaria, en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en el dedicado a los Bienes de las Personas Jurídicas y en el de Transmisiones Patrimoniales, además de preverse «subvenciones y créditos, auxilios y atenciones».

La Ley trajo la novedad de las **Sociedades de Inversión** (Título V) a fin de fomentar la inversión de dinero **en patrimonios inmobiliarios de carácter forestal, favoreciendo su constitución, la transmisión de participaciones y la emisión de bonos u obligaciones** (art. 36). Se pensaba pues en los llamados **Fondos forestales**, conocidos en algún país, como Francia, en paralelo con los Fondos Inmobiliarios, que acaban de regularse en España, mientras que nada se ha hecho por articular aquellos otros Fondos forestales, los cuales resultan necesarios dada la larga duración del ciclo productivo para que el propietario del suelo pueda resarcirse anticipadamente del valor del mismo y de las masas forestales, lo que puede justificar, dada la urgente necesidad de madera que padecemos, una serie de beneficios fiscales y crediticios que habrían de ser muy importantes para movilizar a los particulares y a las empresas nacionales y extranjeras. En el diseño de una nueva política forestal que trataremos de hacer en este trabajo, la regulación de los Fondos forestales puede ser uno de sus capítulos.

Lo cierto es que, no obstante la generosidad del legislador de 1977, no se movilizó a la iniciativa privada en la materia de modo suficiente ni tampoco la pública había de mostrar gran interés en esta nueva época, como vamos a comprobarlo a continuación, para demostrar que

sigue siendo una asignatura pendiente la de la repoblación forestal masiva y que, en nuestra opinión, el gran diseño político agrario en el momento presente, para reemplazar la mística del regadío y, por supuesto, la de la vieja fórmula de la reforma agraria, debe ser justamente éste de lo forestal o sea el de una **reforma agraria forestal**.

### 3. -LA DEMOCRATIZACION DE LOS SINDICATOS Y DE LAS ORGANIZACIONES PROFESIONALES AGRARIAS (OPAS)

Fue llevada a cabo por el Ministro de Agricultura de la Transición, que sustituyó a Virgilio Oñate, Fernando Abril Martorell, personaje de notable importancia en este período ya que de la cartera citada pasó a la Vicepresidencia económica del Gobierno, ejerciendo gran influencia en este ámbito que él conocía muy bien de la agricultura. A su vez, la relación privilegiada de amistad y de confianza que Fernando Abril tenía con el Presidente Adolfo Suárez le proporcionaba indudablemente una posición ventajosa como Ministro de Agricultura.

La Ley de 1 de abril de 1977 estableció la Libertad sindical apoyándose en una interpretación alternativa de la Declaración XIII del Fuero del Trabajo, con lo cual quedó derogada la Ley sindical de 1971. Todo el entramado de los Sindicatos Verticales, de las Cámaras Oficiales Sindicales agrarias y de la Hermandad Nacional de Labradores y Ganaderos sería desmontado rápidamente, ya que el 2 de junio siguiente el Real Decreto-Ley núm. 1336/77, en uso de la autorización que se había formulado en el Real Decreto Ley del mismo día, suprimió la afiliación obligatoria de los empresarios, técnicos y trabajadores exigida por la Ley 2/1971 de 17 de febrero y el pago de las exacciones parafiscales. Se refirió a las Cámaras agrarias como Corporaciones de Derecho Público, órganos de consulta y colaboración y autorizó al Gobierno a regular los Grupos Sindicales de Colonización con el nombre de Sociedades Agrarias de Transformación, (SAT) reconociendo su personalidad jurídica, con lo que se ponía fin a una notable orfandad legislativa y a las discusiones que había propiciado sobre si tenían o no esa personalidad. Tales cambios eran procedentes como preparación para las elecciones legislativas del 14 de ese mismo mes, de las que salimos los primeros representantes del pueblo realmente

elegidos por éste desde hacía muchos años. Se podía pensar que al haber establecido la Ley de Reforma política la provincia como base de la circunscripción electoral, con un mínimo de diputados a elegir y cuatro senadores por cada una de ellas, fueran grandes o pequeñas, ello beneficiaba a las regiones y sectores agrarios. En Francia el Senado había merecido el nombre de **Chambre des agriculteurs**, por su gran peso en esta materia dada su composición y quién sabe si a ello se debe el carácter avanzado y protector del Derecho rural francés. En España se dijo, en tal sentido, que votaban las hectáreas. .

Las Cámaras agrarias, que habían nacido en 1890, se podrían establecer a nivel local y provincial, existiendo una Confederación nacional; serían elegibles y electores **los titulares de explotaciones agrarias**, es decir, los empresarios agrícolas cualquiera que fuera su condición, algo que daría lugar en el futuro a discrepancias, pero que fue resuelto de manera lógica y sencilla por ese Decreto-Ley. Pronto se celebraron las primeras-y hasta ahora las únicas-elecciones a las Cámaras, determinando un cambio de la mayor parte de la clase dirigente agraria y del talante de aquellos que lograron sobrevivir.<sup>2</sup>

El Instituto de Estudios Agro-sociales, tan importante en la historia de nuestra legislación, según lo hemos podido comprobar en los capítulos precedentes, pasaba a ser y llamarse de Relaciones Sindicales (IRA) para encargarse de las relaciones con las Organizaciones Profesionales Agrarias (OPAS) cuya importancia en la democracia sería notable y con las Asociaciones de carácter económico social, las citadas SAT.<sup>3</sup>

#### 4. -EL PLAN DE URGENCIA ECONOMICA Y LOS PACTOS DE LA MONCLOA

El Gobierno (de la UCD) que salió de las elecciones de 1977 publicó su «declaración programática» poco menos de un mes después, el 11 de julio. En ella se planteaba la puesta en marcha de un «plan de urgencia económica», del cual la manifestación inmediata y más importante fue la devaluación de la peseta y el anuncio de la reforma fiscal. Pero en la declaración había lagunas importantes que fueron objeto de crítica inmediata:

«. . . -no había referencia ninguna concreta al sector agrario, circunstancia evidentemente criticable teniendo en cuenta los problemas de los

precios agrícolas y la descapitalización de las explotaciones». <sup>4</sup>

Si nos habíamos hecho ilusiones sobre el probable peso de «los agrarios» comprobamos pronto nuestra ingenuidad. La actividad parlamentaria pronto se vio dominada por la dinámica interna de los partidos y la UCD tenía otras preocupaciones mucho más apremiantes que las relativas a la agricultura

A poco de darse a conocer el Plan de Urgencia Económica, se pidió un Gobierno de concentración democrática entre cuyas «condiciones mínimas» se señalaba la de «atender con urgencia a los problemas de la agricultura, al sector pesquero y a otros sectores.» <sup>5</sup> Como puede observarse, los nuevos demócratas no pedían la reforma agraria y, en efecto, ésta no llegaría a figurar en los programas de los partidos políticos de derechas y de centro ni tampoco, lo cual es más importante, en el del PSOE.

En octubre (8-27) se llegó al consenso político representado por los llamados Pactos de la Moncloa, a fin de afrontar una situación económica comprometida. En ellos se previeron «profundas transformaciones de la economía» que en lo que nos interesa hablaban de una «nueva política agraria y pesquera», debiendo tener en cuenta, además, que, como sigue diciendo dice el mismo Tamames «de las fórmulas pactadas a la realidad hubo muchas diferencias, así como demoras ostensibles. Se dio absoluta prioridad a la política de saneamiento, en tanto que las reformas fueron quedando para decisiones «a tomar en su día». <sup>6</sup>

En todo caso examinemos lo relativo a **medidas de política agraria**, contenidas en el Capítulo VIII.

-El primer **criterio** establecido era el de **Ordenación de cultivos** limitándose a unas declaraciones de carácter general: participación de las OPAS, objetivo de equilibrio oferta demanda, aprovechamiento integral de los recursos naturales, reducir el desequilibrio de la Balanza Comercial agraria. El criterio sería **indicativo y habría una específica política ganadera y una política de grasas**

-El segundo era el relativo a una **Ley de Arrendamientos Rústicos**, cuyo proyecto se presentaría antes de 30 de junio de 1978, regulando el acceso a la propiedad, suprimiendo la fijación de cánones en función de los frutos obtenidos, lo que parecía apuntar a la supresión de la apar-

cería, seguramente por influencia de la izquierda italiana, mas la verdad es que a continuación se prometía un **examen profundo del régimen de aparcería a fin de darle la solución más adecuada de acuerdo con las características de las distintas zonas geográficas o regionales**. Se preveía el reembolso de las mejoras, la actuación fiscal sobre las tierras insuficientemente aprovechadas y la revisión de los derechos del arrendatario en caso de expropiación forzosa, en suma, una modernización legislativa

-Política de precios. Se fijarían con anterioridad a la campaña con participación de las OPAS y se prometía mantener al menos la proporción entre rentas agrarias y otras, o sea mantener la inferioridad, no corregirla. Para tal viaje no necesitábamos alforjas

-Ley de Cooperativas y Entidades Asociativas agrarias. Promesa no cumplida más que en lo relativo a las SAT de que trataremos

-Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. Promesa de nueva Ley no cumplida. Sigue en vigor y nadie habla ya de modificarla. Sí que se cumplió la promesa de un **estatuto de la explotación familiar agraria y la actualización de la ley de fincas mejorables**

-Seguros agrarios. Se cumplió la promesa de una nueva Ley como veremos

-Cámaras agrarias. Se prometió su democratización y, en efecto, se llevó a cabo

-Cajas Rurales. Se prometía su democratización y destino preferente de sus fondos al sector agrario

-En lo relativo a política de comercialización se prometía para antes el 30 de junio de 1978, un Programa de Reforma y Modernización de las Estructuras Comerciales, el cual incluiría la mejora de la comercialización en origen, con objeto de que los productores asuman una parte creciente del proceso de distribución. Para ello se fomentarán las cooperativas de comercialización agraria, se mejorará el funcionamiento de los mercados en origen y se facilitará la presencia de los productores en los mercados centrales, así como su relación directa con el escalón detallista y con las cooperativas de consumo

-en lo relativo a **política pesquera** se anunciaban las siguientes acciones:  
extensión de las aguas jurisdiccionales a 200 millas  
reforma de la estructura administrativa de la pesca  
plan de reestructuración del sector pesquero



-En el ámbito de la **regulación y ordenación de los mercados** se potenciarán los servicios de vigilancia y disciplina de los mismos, a fin de asegurar la competencia en precios, la lucha contra el fraude y el fomento de la calidad, a la vez que avanzamos en la normalización técnico-comercial de los productos en el mercado interior, como medio de conseguir una mayor fluidez de la actuación comercial y una mayor información de la administración y defensa de los derechos de los propios consumidores

Se revisará la normativa del Instituto Nacional del Consumo.

Se procederá a la transformación de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, con objeto de lograr una mayor libertad de mercado y reducir la intervención directa del Estado en los mismos.

-por lo que toca a la **Seguridad Social Agraria** se prometía su equiparación al Régimen General de acuerdo con el ritmo que permita la política económica, revisándose toda su normativa. Se incrementarán las subvenciones para mitigar el paro de las personas encuadradas en el Régimen Especial agrario y de los Trabajadores del Mar

**-adaptación a las instituciones autonómicas.** Se señalaban los criterios para la adaptación de todo ello a la distribución de competencias que había de lograrse con las instituciones autonómicas provisionales, las llamadas preautonomías

Los Pactos, cuyo objetivo básico, era el de **reequilibrar la economía española en dos años, aminorando la inflación, reduciendo el paro y mejorando la situación de la balanza de pagos**, significaron un programa importante de acción que resultó muy positivo para consolidar la democracia en España.<sup>7</sup>

En materia agroalimentaria si bien no se previeron acciones esenciales para combatir nuestro déficit estructural, tanto en lo productivo-como el aumento del tamaño de la superficie de las explotaciones por todos los medios posibles-ni en lo comercial-la interprofesional- al menos podemos consolarnos viendo cómo se llevó ya el énfasis a los aspectos de comercialización y, dentro de la misma, a la protección del consumidor. De todos modos, se señalaron unas líneas de reforma legislativa que fueron en su mayor parte cumplidas y, en conjunto, puede considerarse que todo ello significó un avance en el sentido de la que hemos llamado modernización europeísta.<sup>8</sup>

## 5. -DATOS SOCIO ECONOMICOS DE LA AGRICULTURA ESPAÑOLA

Quizá llegados a estas fechas nos convenga hacer un alto en el examen de las reformas jurídicas para señalar simplemente unos datos socio económicos que nos faciliten la comprensión de la marcha seguida por el Sector.

«Desde 1961 y hasta el año 1975 el porcentaje de crecimiento anual medio de la Renta Nacional fue del orden del 7 por ciento. La Renta Agraria creció también de una manera importante, aunque la tasa de crecimiento de la misma fue inferior a la de la Renta Nacional. En el período 1961/1980 la Renta agraria se incrementó en un 50% y la Producción Final agraria llegó a duplicarse en este período, siendo muy próxima al 3 por ciento en tasa de crecimiento medio anual. Esa tasa es análoga a la de otros países como Hungría y superior a la media mundial y a la europea. . . La población total española, que era de 30,6 millones en 1961, tuvo una tasa alta de crecimiento en este período, llegando hasta 37,3 millones en 1980. El porcentaje de la población activa agraria se redujo del 39 por ciento al 17 por ciento, reducción análoga a la correspondiente a otros países europeos y que constituye un indicador de crecimiento económico, como se ha puesto de manifiesto por Colin Clark. . . .

El número de explotaciones pasó de 2. 935. 345 a 2. 375. 327, si bien la distribución porcentual de las explotaciones según el tamaño apenas ha variado a lo largo de los tres últimos censos; el 50% de las censadas en 1982 tenía una superficie menor de 3 has. . . . Según los datos de 1982, casi las tres cuartas partes de la superficie (el 74,2%) se encontraban bajo el régimen de propiedad. De 1962 a 1982 disminuyó la aparcería (del 7,3% al 3%).<sup>9</sup>

Hay que destacar el gran incremento del consumo de energía, debido a la intensificación de la mecanización y el incremento en fertilizantes y semillas. El de piensos se ha debido al gran desarrollo de la ganadería que en parte ha pasado a depender de piensos de importación. De 68. 000 unidades de tractores en 1961 se ha pasado a un total estimado de 423. 000 en 1980. . . la superficie de regadío ha pasado de dos millones de has. en 1961 a tres millones en 1980. . . del total de la superficie labrada de secano, 17,7 millones de has. , el barbecho y los

cultivos de cereales y girasol representan un total de casi 12 millones, reducido en unas 600. 000 has. que sumada a la que ha experimentado la de leguminosas en secano, de 400. 000 has. representan un total de un millón de has. total que es aproximadamente igual al incremento experimentado por la superficie transformada en regadío. Otro grupo importante de cultivos de secano, constituido por el viñedo, olivar y almendro ocupa una superficie de unos 4,3 millones de has. superficie que prácticamente no ha variado en el período considerado. . . los rendimientos han pasado de 13 a 22 Qm. por ha. en la cebada de secano y en trigo, de 9 a 17. »

Todas esas cifras que tomo, en su mayoría, del ilustre Ingeniero Agrónomo Leovigildo Garrido Egido serían a mi juicio las que miden la modernización de nuestra agricultura iniciada en 1961, como ya vimos, y que en 1980 podía considerarse de alguna manera ultimada. Esa sería la fase productivista de nuestra agricultura, dominada por la idea de producir lo más posible. Modernizar se entendía igual a incrementar la producción. Pronto tendría que iniciarse la rectificación en la que nos hallamos todavía empeñados.

## II. LA CONSTITUCION DE 1978

### 1. -INTRODUCCION

En efecto, gracias a aquellos Pactos llegamos los españoles relativamente unidos o no enfrentados sustancialmente a la gran tarea de elaborar y aprobar la Constitución de 1978. Esta fue resultado del consenso antes ensayado en los Pactos y conseguido por primera vez en nuestra historia. ¿Cómo fueron posibles ese consenso y el constitucional?. En mi opinión habría que atribuirlo fundamentalmente al cambio de mentalidad operada en el hombre español, sin olvidar la influencia del Rey **de todos los españoles** que por su valor carismático y también por sus gestiones personales los hizo posibles. De este modo quedaron enterradas, para siempre, la realidad y la teoría de las dos Españas.

### 2. -MODELO ECONOMICO SOCIAL. LA REFORMA AGRARIA

En consecuencia, la elaboración del diseño de nuestra Ley de Leyes se llevó a cabo por un grupo de personalidades de diferente

signo, lo cual explica que quedaran armonizados en la misma los puntos de vista opuestos. Lo interesante a nuestro objeto es que en materia económico social no se siguió el modelo de la Constitución italiana de 1946 fuertemente influida por el peso de la izquierda en general sino el modelo alemán, liberal conservador. No se tuvo en cuenta el art. 44 del texto italiano en el que se había basado la reforma agraria de 1950. Se proclamó la función social de la propiedad en el art. 33 y no se habló para nada de reforma agraria, un tema olvidado en los Pactos de la Moncloa.<sup>10</sup>

En todo caso, no cabe duda de que una constitución democrática trae consigo la mística de la igualdad como nuevo valor de gran importancia, hasta el extremo de que la nuestra lo afirma en su art. 1 : **España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.** Ahora bien, sabemos que esa mística igualitaria ha estado siempre en la base de todas las reformas agrarias que en el mundo han sido. La alusión al estado **social y democrático** también se vió como refuerzo de tal mística. Además, el art. 9 , debido a la influencia de la Constitución italiana, señaló que **corresponde a los poderes públicos. . . remover los obstáculos que impidan o dificulten las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sea real, efectiva y plena.** La reforma agraria podía haberse hecho invocando tales preceptos constitucionales y así ha ocurrido por cierto en Andalucía, mas no se había de seguir ese camino. Tal vez se tuvo en cuenta la aguda observación de Tocqueville: se puede lograr la igualdad de oportunidades, se puede lograr también la igualdad de satisfacción de necesidades, lo que no cabe es conseguir ambas cosas a la vez. El nuevo Estado español democrático, situado en la órbita occidental, como se decía en aquellos años 70 dominados por la Guerra fría, se inclinaba más bien por la igualdad de oportunidades.

Seguramente había influído en todos nosotros el estrepitoso fracaso de la reforma (más bien revolución) agraria portuguesa subsiguiente a la «Revolución de los claveles» de 1975.<sup>11</sup> El partido Unión de Centro Democrático en el poder no haría la reforma agraria sino algo más fundamental, de mucha mayor trascendencia social y económica: la reforma fiscal.

### 3. -LA INFLUENCIA DEL TRATADO DE ROMA

Se tuvo en cuenta, como base constitucional, el Tratado de Roma al redactar el art. 130, expresivo de que **la agricultura, la pesca y la artesanía, así como las zonas de montaña serían objeto de una modernización y desarrollo especial a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles**, influido por el art. 139 del Tratado. Los españoles al hacer la Constitución, un trabajo en el que yo tuve el honor de intervenir como miembro de la Comisión constitucional del Senado, estábamos ya pensando en nuestro ingreso en la CEE de entonces. Ello se puso de manifiesto en la redacción del art. 93 que abría la puerta al Tratado de Adhesión a la Comunidad, pero también en el art. 130 que acabo de citar pues para ese ingreso éramos conscientes de que se precisaba una aproximación legislativa en busca de la mayor homogeneidad posible.<sup>12</sup>

### 4. -INICIATIVA PRIVADA Y PLANIFICACION

Nuestra Constitución declaró enfáticamente que **toda la riqueza del país, en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general**. Se previó **la iniciativa económica pública, la reserva por ley al sector público de recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio**, así como la posible **planificación** que, aunque no se decía expresamente, había que entender como indicativa, pues de otro modo chocaría frontalmente con el reconocimiento de la **libertad de empresa** del art. 38. También se establecía como viable **la intervención de las empresas caso de exigirlo el interés general**.

Ni la posible iniciativa pública económica ni la intervención de las empresas estaba pensada para el sector agrario, donde no se conocen las empresas productivas públicas ni llegan a plantearse esos problemas propios de las grandes empresas productivas o financieras que pueden justificar la intervención. En cambio sí que puede verse afectada la agricultura por una planificación que de hecho no ha dejado nunca de existir, en mayor o menor grado, y podemos afirmar que la hubo siempre en la CEE y la sigue habiendo en la actual Unión Europea pues el Derecho agrario comunitario es fuertemente intervencionista. No hay duda de que hoy día se funciona claramente sobre la base de pla-

nificar las producciones para evitar los famosos excedentes y el consiguiente gasto presupuestario.

Otro precepto de gran interés para nosotros es el del art. 129, más que en cuanto a la **participación**-, ya que la cogestión está pensada y legislada para la gran empresa allí donde existe—en lo que respecta a esa idea tan propia del D. a. **de establecer los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los instrumentos de producción**. Mi interpretación personal es la de que tiene gran valor que se dijera ahí **propiedad**, precisamente propiedad y no posesión o ambas cosas, tal como se puso de relieve en la sesión correspondiente de la Comisión constitucional del Senado. Ello cerraría el paso, según yo veo las cosas, a una reforma agraria que pretendiera crear entre nosotros empresas de tipo kolkosiano, es decir, haría inconstitucional normas como las de la Ley de reforma agraria andaluza que dan preferencia a la adjudicación de las tierras a cooperativas de producción frente a las adjudicaciones en propiedad a los mismos trabajadores. Sé que esta tesis mía no la comparte quizá el Tribunal Constitucional que ha examinado la legalidad de la Ley andaluza citada, pero sigo pensando que es la adecuada.<sup>13</sup>

Por lo que se refiere a los tipos de empresa agraria protegibles no se reprodujo el sistema italiano de citar al cultivador directo y personal, (**coltivatore diretto**), como único sujeto protegible sino que en ese art. 130 se declaró merecedor de amparo la totalidad del sector y, por otra parte, cabe deducir el carácter protegible de la empresa **familiar**, a partir del art. 39 que manifiesta la orientación de proteger económicamente a la familia, lo que no podría lograrse sin la protección de la empresa familiar agraria. Otro tipo de empresa protegible-, y ello es así gracias a una enmienda mía- es la **cooperativa**, (art. 129) lo cual no deja de ser interesante pues son muchos en Europa los que predicán que ningún beneficio especial debería darse a las cooperativas las cuales tendrían que competir a cuerpo limpio en el mercado con las empresas puramente capitalistas. Me parece más justa la solución española pues la cooperativa es empresa personalista que no puede acudir al mercado de capitales y cumple funciones promocionales y defensoras del usuario y del consumidor muy a tono con las orientaciones actuales, reflejadas, como vamos a verlo, en el propio texto constitucional.

Es de interés asimismo el precepto del art. 132 según el cual **la**

ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación, tras de lo cual no cabría aplicar el criterio del Informe del Banco Mundial de privatizar los bienes comunales mediante su venta a los particulares.

##### 5. -PROTECCION AL MUNDO RURAL

De cara a la protección del mundo rural que hoy forma parte esencial de la política agraria común, debo citar el art. 40 expresivo de que **los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo.**<sup>14</sup> También este tema del pleno empleo es interesante para la agricultura, aunque lo característico de la misma será de modo creciente la llamada **agricultura a tiempo parcial** donde se refleja, una vez más, el carácter subordinado o accesorio que el mundo rural va adquiriendo, mal que nos pese, respecto de la civilización urbano industrial. Otra característica ha sido la del paro estacional.<sup>15</sup>

Es verdad que no se menciona expresamente al mundo rural en nuestra Constitución, pero de ese precepto que acabamos de citar se deduce que toda la teoría del desarrollo regional y de la lucha contra los desequilibrios de ese carácter ha sido tenida en cuenta, hasta el extremo de que el art. 158. 2 creó el **Fondo de Compensación, para corregir desequilibrios económicos interterritoriales**. No podemos olvidar nunca que las regiones menos desarrolladas son precisamente las más ruralizadas. Por lo demás el espíritu que alienta en el 130. 2, ya citado, es el de favorecer al mundo rural del que las zonas de montaña son las partes más sensibles y desvalidas, por regla general, así como las hoy llamadas zonas desfavorecidas que se equiparan a ellas. Hasta podríamos citar el art. 46, según el cual, **los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran.** ¿Acaso el mundo rural no es uno de esos bienes culturales?.

## 6. -PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE, DE LOS RECURSOS NATURALES, DEL CONSUMIDOR

Fue muy sensible nuestra Carta Magna, como no podía dejar de serlo en el momento de su elaboración, a los problemas medioambientales. El art. 45. 1 dice a este respecto **todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.** En este precepto puede basarse lo que hoy se llama D. a. ambiental, del mismo modo que la más moderna teoría del desarrollo sostenido y de la agricultura sostenible encuentran su apoyo en el núm. 2 del mismo artículo: **los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.**

También nos interesa el art. 51. 1: **Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos. 3. En el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales.** Lo que yo he llamado Derecho agroalimentario, un nuevo enfoque del D. a. que contempla la relación de cadena productor-distribuidor-consumidor se basaría en esa importante norma, pues ya no se trata tan sólo de regular la producción sino que, como lo señala el Tratado de Roma en su art. 38, son objetivo de la PAC la agricultura y el comercio de los productos agroalimentarios y debe protegerse con normas cada día más rigurosas la salud. El ejemplo de las hormonas de crecimiento para el ganado vacuno nos ofrece el conflicto entre producción y salud de los consumidores. El nuevo D. a. debe proveer soluciones para oposiciones de intereses de ese tipo.<sup>16</sup>

## 7. -EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS

Tal vez la innovación más importante realizada por nuestra Carta Magna fue la configuración del Estado de las Autonomías que tanta repercusión había de tener en materia de agricultura, montes, medio ambiente, pesca en aguas interiores, acuicultura y marisqueo, caza y pesca fluvial, aguas, obras públicas, ordenación del territorio,



ferias, artesanía, turismo, deporte y ocio, cooperativas y SAT, etc. etc. es decir, en todas aquellas competencias que las nuevas Comunidades Autónomas podían asumir, con arreglo a los arts. 148, 149 y 150, y que de hecho asumieron todas ellas con criterios expansivos de todo tipo dirigidos a aumentar al máximo el acervo de sus atribuciones. También revistió gran importancia la posibilidad de **modificar y desarrollar (no sólo pues conservar) los Derechos forales**, debida a otra enmienda mía para la redacción definitiva del texto en el Senado.

Si hay alguna materia en la que la legislación autonómica, obra de sus Parlamentos respectivos, debe salir beneficiada con respecto a una legislación de carácter general, es justamente en lo relativo a la agricultura, mundo rural, medio ambiente, caza y pesca; en general en cuanto se refiere a la ordenación del territorio, pues no cabe duda de que el D. a. como **Derecho de la tierra** que es, emanado o condicionado por la historia, la costumbre y el paisaje de cada lugar, reclamado por la misma naturaleza del medio, del suelo y del clima, podrá ser ajustado mucho mejor a las circunstancias del territorio por esas Cámaras tan próximas a los ciudadanos, a sus pueblos y problemas.<sup>17</sup>

Lo que el Derecho foral nos había enseñado, o sea que sus normas eran mucho más adecuadas a las casas y patrimonios rurales, se ha confirmado por la experiencia que tenemos ya adquirida. Y es que la Constitución lo que ha hecho ha sido inspirarse en el criterio de nuestro Derecho histórico de reconocimiento de los diversos Derechos forales, mediante reconocer ahora autonomía a todos y cada uno de los territorios que componen el Estado sin atenerse a precedentes justificativos sino aplicando el principio de igualdad que no admite privilegios ni diferencias basados en la historia por muy reciente que sea.<sup>18</sup> Por el contrario se ha confiado de cara al futuro en la capacidad creadora de cada C. A. y ahora podemos ya afirmar que se hizo bien por el constituyente al adoptar ese criterio.

El tema de las competencias es abordado por el texto constitucional en sus arts. 148 y ss. Ese precepto dispone que **Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:**

**3ª. Ordenación del territorio y vivienda.**

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

**8ª. Los montes y aprovechamientos forestales.<sup>19</sup>**

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

**10ª. Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.**

**11ª. La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.**

**12ª. Ferias interiores.**

**13ª. El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica.**

**14ª. La artesanía.**

**17ª. El fomento de la cultura, de la investigación. .**

**18ª. Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.**

**20ª. Asistencia social.**

**21ª. Sanidad e higiene.**

He aquí como casi todas las reglas contenidas en el art. 148 interesan a lo que hoy llamamos Derecho agroalimentario, medioambiental y del Mundo rural, es decir, a la concepción amplia que tenemos del mismo.

El art. 149 señala como de competencia estatal **exclusiva** las siguientes, que nos pueden interesar:

**1ª. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.** Esta es una regla que puede interesar al tema de la Reforma agraria y que ha sido repetidamente alegada en contra de leyes autonómicas de ese cariz.

**2ª. Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo,** por cuanto cada día es mayor el número de trabajadores extranjeros, legales o ilegales, en el campo español.

**3ª. Relaciones internacionales,** dada la creciente importancia del Derecho agrario internacional puesta de relieve por los Acuerdos GATT y teniendo en cuenta que se cuestiona por algunas CC. AA. la exclusividad de esta competencia en favor del Estado solicitando una participación de aquellas en las cuestiones que les afecten.

**6ª. Legislación mercantil,** ya que hay una tendencia a la mercantiliza-

ción del DA, de modo que, por ejemplo, el Rto. de la Ley de Contratación de Productos agrarios define ya como mercantiles los contratos a que se refiere, relativos todos ellos a productos agrarios vendidos a empresas industriales. De este modo se hurtarían a la competencia de las CC. AA. importantes sectores normativos.

**7ª. Legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.**

**8ª. Legislación civil.** . . ya que la agricultura se rige en gran parte por normas de Derecho civil, como las relativas a la propiedad. En este punto hay que citar la doctrina, que yo comparto, según la cual cuando sea necesario legislar en zonas de Derecho civil, como esa citada de la propiedad, para conseguir finalidades propias del DA, por ejemplo: las de una mejor distribución de la tierra, etc. las CC. AA. tendrán competencia para hacerlo, ya que la política social agraria corresponde fijarla a las respectivas CC. como tuvo ocasión de decirlo nuestro Tribunal Constitucional en la S. citada en otro lugar que reconoció la conformidad con la C. de la Ley de Reforma agraria andaluza.<sup>20</sup>

Sabido es que durante la segunda República se planteó ante el Tribunal de Garantías Constitucionales si la legislación de arrendamientos y contratos agrarios en general era competencia estatal o regional fallando en favor de lo primero. Ahora no hay duda de que las CC. AA. pueden legislar sobre contratos agrarios y, de hecho, existe una ley gallega sobre los «Arrendamientos históricos» y otra valenciana.

**10ª. Régimen aduanero y arancelario: comercio exterior.**

**13ª. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.**

**14ª. Hacienda general y Deuda del Estado.**

**15ª Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.**

**Podríamos citar las reglas 16 sobre Sanidad, la 17 sobre Seguridad social.**

**18ª. Las Bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y de sus funcionarios. . . sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades autónomas; legislación sobre expropiación forzosa. . . .** En cuanto a lo primero, hay que meditar sobre la proliferación de funcionarios en las CC. AA. (la Generalitat de Cataluña tendría 160. 000 y de ellos un buen núme-

ro en el sector agrario, por lo que no es mala iniciativa la de la Administración única. . . Sobre este último punto, convendrá referirse a la S. de 27 de marzo 1987 sobre la Ley de Reforma agraria andaluza en la que se permite a las CC. AA. configurar **causas expropiandi** según la política social agraria adoptada.

**19ª. Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyen a las Comunidades Autónomas,** pues ya sabemos que para el Tratado de Roma los productos de la pesca marítima forman parte de la PAC, que se basa en un criterio alimentaria. De hecho también en España este tipo de pesca es competencia del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

**22ª. La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.** Por esta razón ha sido de competencia estatal el Plan Hidrológico Nacional.

**23ª. Legislación básica sobre el medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.** Esta norma explica que el Ministerio de Obras Públicas se llame ahora también Del Medio Ambiente y que la política ambiental sea allí donde se establezca para toda España, aunque lo cierto es que en esta como en muchas otras materias, la presión legislativa en sentido expansivo de las CC. AA. les ha llevado a dictar numerosas normas. Se explica que la Ley de Espacios Naturales de 1989 sea una Ley de Bases, con toda la problemática que ello comporta sobre el verdadero significado de esta expresión, repetidamente aclarada por nuestro Tribunal Constitucional.

**31ª. Estadística para fines estatales,** de tanta importancia para la agricultura. También lo es la Comunitaria (Eurostat).

### III. -LEGISLACION AGRARIA POSTERIOR A LA CONSTITUCION

#### 1. -LA CUESTION FORESTAL EN ESPAÑA. NECESIDAD DE UNA LEY DE BASES

Habría que recordar ante todo que, en España, el 66% de la superficie forestal y el 70 % de la producción maderera es privada. La legislación anterior al advenimiento de la Democracia fue intervencionista más bien que de fomento. El Plan de Repoblación Forestal que estuvo en vigor desde 1940 a 1986 y que consiguió la repoblación de 3. 383. 291 has. había previsto repoblar 6 millones de has. en 10 años, con una media de 60. 000 has. año. Fracasó en su objetivo de movilizar la iniciativa privada, como había de proclamarse en la Exposición de Motivos de la Ley de 1977.

Si hacemos, ahora, una recapitulación sobre lo que ha sido la política forestal en España, después de 1978, fecha de nuestra Carta Magna, señalaremos que se ha producido una disminución de las repoblaciones forestales, a pesar de que constantemente se habla de los beneficios económicos, ambientales y sociales del bosque. Como lo ha escrito Fernández-Espinar «los bosques, además de contribuir a la disminución del déficit existente en la Unión Europea de productos forestales (la importación de productos forestales supone en la UE el segundo capítulo de gastos detrás de los productos energéticos) suponen, entre otros, una fuente de empleo en el medio rural, contribuyen a la mejora del paisaje, al aumento de la biodiversidad y a mejorar el hábitat de determinadas especies, conservan y mejoran los suelos, regulan el régimen hídrico y disminuyen la erosión, mejoran la calidad de las aguas, ayudan a disminuir el efecto invernadero y la contaminación atmosférica, etc. »<sup>21</sup>

«Sin embargo-continúa diciendo Fernández-Espinar-las repoblaciones en España han disminuido produciéndose un alarmante descenso en estos últimos años, período 1983-1989, en los que no se ha superado la cifra de 50. 000 has. anuales. Muy lejos queda la cifra de 80. 000 a 136. 000 has. anuales de 1953 a 1977 y de 60. 000 a 100. 000 has. anuales de 1978 a 1984, como se refleja en el anuario de Estadística aparecido en 1990, a partir de 1988 la tendencia ha continuado disminuyendo-39. 411 Hs en 1989 y 1990, acentuándose la dis-

minución de las superficies repobladas por la acción directa de las Administraciones Públicas, con un ligero aumento de las realizadas por los particulares. . . a la gravedad de esta situación se añade decisivamente la pérdida progresiva de superficie arbolada debida a los incendios forestales que en los últimos años ha supuesto la pérdida anual media de 100. 000 has. de superficie arbolada y de 150. 000 has. de superficie desarbolada» . Si bien es verdad que últimamente parece haber disminuido la pérdida de árboles por incendios forestales, sólo en Galicia se puede considerar vencida esta plaga gracias a las medidas puestas en vigor por Fraga.

«Por otra parte, a lo largo del último decenio 1982-91 se ha producido un fuerte deterioro del comercio exterior de madera en España. Las importaciones se han cuadruplicado mientras las exportaciones han aumentado solamente un 55%. . . si a la madera añadimos el papel y las materias primas utilizadas en su fabricación, resulta que en su conjunto supone el quinto mayor entre los 99 capítulos del Arancel de Aduanas. El déficit en 1991 fue de 113. 119 millones de pts». <sup>22</sup>

La causa fundamental que explica haber llegado a esta situación radicaría, según la opinión de Fernández-Espinar, Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Politécnica de Madrid, es la falta de una Ley de Bases Forestal que debió haber seguido a la Constitución de 1978, en vista de lo declarado en su art. 149. 1. 23.

Tal norma de rango legal hubiera garantizado una definición clara y precisa de los marcos básicos delimitadores de las competencias autonómicas que, siendo fácilmente reconocibles, hubiera evitado la incertidumbre jurídica padecida durante estos años y que sigue vigente (STC 69/1988) .

Esta Ley Básica debería establecer el **común denominador básico** de todas las Administraciones públicas, teniendo muy en cuenta el principio constitucional de cooperación y coordinación entre todas ellas, el cual se acentúa en la materia forestal por ser de competencias concurrentes.

Debería establecer:

- la efectiva distribución de competencias
- la clasificación y régimen jurídico de la propiedad forestal
- el régimen especial de protección de los terrenos forestales declarados de utilidad pública e interés general en relación con la legislación urba-

nística y de ordenación del territorio

-el régimen jurídico de catalogación y deslinde

-las medidas de fomento

-la articulación de los instrumentos de cooperación y coordinación entre las Administraciones públicas, fundamentalmente entre el Estado y las CC. AA.<sup>23</sup>

Uno comprende que ahora, tras la abundante legislación forestal autonómica que tendremos ocasión de examinar, resulte más difícil esta Ley Básica pero, de todos modos, creo que valdría la pena llevarla adelante.

## 2. -LA LEY DE SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS

Inmediata a la promulgación constitucional, promovida por el Ministro de Agricultura que sucedió a Fernando Abril, Enrique Martínez Genique, es la 87/1978 de 28 de diciembre. Con precedentes legales a partir de 1919, especialmente en una Ley de 1953, otra de 1954 y en el Seguro Nacional de Cereales, esta Ley supone un importante avance en la protección de las rentas agrarias pues abarca un amplio número de productos y de riesgos, estableciendo el sistema de subvenciones estatales a las compañías aseguradoras.

Como lo ha señalado Sanz Jarque «la evolución del sistema español de seguros agrarios ha sido espectacular. Desde su entrada en vigor hasta ahora, hemos pasado de cubrir 15 producciones distintas a aplicar un total de 43 líneas de seguros que garantizan el 91% de producción agraria y el 60% de la pecuaria».<sup>24</sup> Con todo las OPAS se quejan de la escasez de las subvenciones.<sup>25</sup> En la actualidad hay 42 líneas de seguro; faltan productos todavía por asegurar como es el caso de la almendra. El Estado participa en un 46 % de los gastos totales, de modo que el seguro es otra vía de subvención para el agro.

## 3. -LA ETAPA LAMO DE ESPINOSA

En el año 1979, (durante los días 10 y 11 de junio) el nuevo Ministro de Agricultura Jaime Lamo de Espinosa promovió un gran Debate en el Congreso de los Diputados sobre la agricultura en el cual tuvieron ocasión de expresarse todos los grupos políticos a propósito de la modernización del sector. Yo señalaría en este Debate la misma característica que en los Pactos de la Moncloa: la moderación. El por-

tavoz del Grupo Socialista, Diputado por Huesca, Santiago Marraco se limitó a decir que hacía falta una política de justa expropiación allí donde haya latifundios o donde exista una injusta distribución de la propiedad y que los sistemas de precios debían ser adecuados para que no favorezcan más a los grandes empresarios. El portavoz del Grupo Comunista Ignacio Gallego, Diputado por Jaén, cantó las excelencias de la explotación familiar y dijo en frase relativamente vaga que debía perseguirse una transformación profunda de la estructura en sentido social y democrático.

A partir de tal Debate comenzó la importante obra legislativa de Lamo de Espinosa, que bien merece un epígrafe especial; iniciada por la Ley de Fincas Mejorables de 16 de noviembre de 1979, vino luego la de 11 de noviembre de 1980 de Montes Vecinales en Mano Común, siguió la importante Ley de Arrendamientos de 31 de diciembre de 1980; citaremos la también importante Ley sobre el Estatuto de la Explotación Familiar y de los Agricultores Jóvenes de 24 de diciembre de 1981, la Ley 25/1982 de Agricultura de Montaña, y la 18/1982 de 26 de mayo sobre Contratación de Productos Agrarios. A todo ello habría que añadir el Real Decreto de 1 de agosto de 1981 que reguló las Sociedades Agrarias de Transformación (SAT) al amparo de la autorización legal ya señalada. Quizá hubiera sido preferible, de todos modos, haber realizado por Ley esa regulación, lo que le hubiere dado mayor prestancia, así como se debieron acoger más tipos de SAT siguiendo el ejemplo francés del **Groupément agricole**.

Muy relevante resultó el cambio de nombre y de estructura del Ministerio que llevó a cabo (en 1981) Jaime Lamo, anteriormente Director General de Industrias Alimentarias, para que se denominara Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, lo que representaba un paso importante de aproximación a Europa al ampliar la visión desde lo agrario a lo agroalimentario, de acuerdo con las nuevas tendencias que se manifestaron originariamente en los Estados Unidos al definir el complejo o sistema agroalimentario como aquel que englobaba la cadena total que va de la producción hasta la distribución y el consumo pasando por la transformación.

#### 4. -LA NUEVA LEY DE ARRENDAMIENTOS

Jaime Lamo de Espinosa tomó como base el anteproyecto que



se había preparado en el IRYDA desde 1974 y con algunas modificaciones lo hizo convertir en Ley, la 83/1980 de 31 de diciembre de 1980, señalando en la presentación del Proyecto de Ley al Congreso que el arrendamiento por él configurado representaba «un instrumento imprescindible al servicio de cualquier política agraria que trate de movilizar la tierra, de mejorar las estructuras agrarias y de posibilitar la incorporación de agricultores más jóvenes en el campo español».

Nadie se había atrevido a reformar la ley de 1935 que con ciertas modificaciones continuaba vigente en el Reglamento refundidor de 1959. Lamo de Espinosa se atrevió y debe admitirse que logró la modernización de la Ley en numerosos aspectos técnicos. (Por ejemplo, la materia de acceso a la propiedad y concretamente del tanteo y retracto se reguló mucho mejor, aprovechando la experiencia que se tenía en el arrendamiento urbano). También trajo importantes novedades políticas, como la de sustituir el arrendamiento prácticamente de duración indefinida por un contrato a largo plazo-21 años como máximo-, que, además puede resolverse, al expirar cada período de prórroga, reclamando la finca para cultivo directo, no directo y personal como antes ocurría. Otra innovación, quizá la más importante, fue la de reservar el arrendamiento de tierras a los profesionales de la agricultura, definido este nuevo tipo, de acuerdo con las Directivas socio estructurales comunitarias de 1972, como aquel que «se dedique o vaya a dedicarse de manera preferente a actividades de carácter agrario y se ocupe de manera efectiva y directa de la explotación»; precisamente la **dedicación preferente** comportará, creo yo, que dedique a la agricultura la mayor parte de su actividad y obtenga de ella la mayor parte de sus ingresos, aunque tal vez sea más importante lo segundo que lo primero y habrá de tenderse flexibilidad en la apreciación.<sup>26</sup> Fue esta una medida típica de política social al mismo tiempo que significaba una aproximación al Derecho Comunitario. En ausencia de una reforma agraria redistributiva de la propiedad (a salvo la labor que desarrollaba el IRYDA) se pretendía distribuir el goce y disfrute, es decir, la explotación de la tierra mediante el arrendamiento que pasaba a ser así un instrumento de la reforma de estructuras. Asimismo, al poner un tope de 50 has. de regadío, 100 de secano, 1000 de pastos, de modo que quién lo rebasara no podía de ningún modo ser arrendatario, se perseguía la misma finalidad acusando la influencia de la legislación fran-

cesa **anticumul**. Las numerosas intervenciones previstas para el IRYDA respondían asimismo al ejemplo francés y europeo del **control de estructuras**.

Esas innovaciones, vistas ahora con cierta perspectiva, no se han revelado demasiado útiles ni eficaces. Las esperanzas que yo mismo había puesto en el arrendamiento como instrumento de reforma se han visto casi totalmente defraudadas y no digamos la confianza en que el intervencionismo del IRYDA serviría para algo, cuando el hecho es que no ha actuado que yo sepa ni una sola vez.<sup>27</sup> Un excelente civilista y agrarista como José Luis de los Mozos hizo una crítica severa en cuanto a ciertos aspectos técnicos y se manifestó cerradamente en contra de aquellos toques numéricos.<sup>28</sup>

En este momento, cuando contemplamos la liberalización de los arrendamientos, yo debo darle la razón a De los Mozos, hacer auto-crítica y propugnar que en la nueva Ley de Modernización de la agricultura no sólo se eliminen las prórrogas sino ese tope, incluso el requisito de profesionalidad es discutible, pues la práctica nos ha enseñado que se ha prescindido de él en numerosos casos.

Esto último nos conduce a una gran cuestión, a saber, si sigue siendo oportuno que el Derecho Comunitario se apoye como figura central y modélica en ese personaje del cultivador a título principal. No podemos olvidar la importancia creciente de los agricultores cultivadores o ganaderos a tiempo parcial, ni olvidar que la inyección de capitales y de nuevas tecnologías en el campo se ha realizado muchas veces por los que podríamos llamar «empresarios a tiempo parcial». Aquellas luchas francesas contra el actor Jean Gabin para impedirle adquirir una granja en Normandía pertenecen al pasado. Ahora lo que sobra es tierra y lo que falta es rentabilidad, capital y puestos de trabajo. Todavía hoy, hasta que los agricultores a tiempo parcial sean una gran mayoría, lo que mal que nos pese llegará a ocurrir, puedo hallar justificada la prioridad en las ayudas previstas por la PAC, pero ¿por qué negarles a unos y a otros la posibilidad de arrendar?.<sup>29</sup>

La verdad es que me he vuelto con el tiempo más liberal porque la experiencia me ha enseñado que donde se coarta la libre iniciativa lo único que se consigue es, queriendo proteger a los que supuestamente son los más débiles, perjudicar a la generalidad incluidos aquellos y, por supuesto, entorpecer la labor de los verdaderos empresarios que

crean riqueza y dan movilidad a una estructura de agricultores a los que no podemos ni debemos fijar en la tierra como estaban atados los **coloni adscripti**. Yo comprendo que al mundo rural le convienen residentes fijos, pero dudo de que el medio para conseguirlo sea el de primar por todas partes al agricultor a título principal.

## 5. -EL ESTATUTO JURIDICO DE LA EXPLOTACION FAMILIAR Y DE LOS AGRICULTORES JOVENES

He aquí otra de las piezas maestras de las reformas de Jaime Lamo de Espinosa, a quién bien podemos mantener el título de **ministro legislador agrario** que yo le atribuía en mi primer comentario, antes citado, a su ley de arrendamientos.

El propósito del Estatuto era oportuno y ambicioso: reestructurar a través de planes de modernización las débiles explotaciones familiares españolas que constituyen la gran mayoría y el frente más difícil de nuestra política, encauzando la incorporación a las mismas de agricultores jóvenes, los cuales, ya lo sabemos, son portadores de futuro. Una vez modernizadas esas unidades deberían mantenerse incólumes para basarse en ellas la nueva clase de los agricultores **familiares** a título principal, columna vertebral del campo español. He subrayado el adjetivo familiares por cuanto el Estatuto define a este tipo de **agricultor ideal**, es decir, al que, cumpliendo los requisitos de las Directivas comunitarias socio estructurales de 1972, lleva su explotación con el trabajo predominante de la familia.

Se previeron en la Ley una serie de medidas acertadas de modernización, pero se cometió el error a mi juicio de prescribir como obligatoria la inscripción en un Registro administrativo del MAPA. La consecuencia es que muy pocas unidades se acogieron a estas medidas.

La Ley traía asimismo un Derecho sucesorio agrario que faltaba en Derecho español como falta en casi todos los países comunitarios. Se configuró como una síntesis de las normas de nuestro Código civil y de los Derechos forales, los cuales habían sido calificados de verdaderos Derecho agrarios con un sistema jurídico matrimonial y sucesorio elaborado a través de la historia para la conservación de las casas labradoras o sea, de lo que modernamente llamamos empresas o explotaciones agrarias. Grandes civilistas como Roca Sastre o Vallet de Goytisolo habían hablado de la necesidad de diferenciar lo rústico y lo

urbano y de atender a esa idea de conservación de los patrimonios rurales en el Derecho de Sucesiones y así se hizo en la Ley que comento.<sup>30</sup> Quizá su resultado haya sido excesivamente complejo y novedoso para los castellanos y aún para los países de Derecho foral donde hay instituciones históricas que apenas se practican, por muy interesantes que nos parezcan a los juristas que las vemos con amor de botánicos. Ello ocurre, al menos en el Derecho aragonés que yo conozco, con las capitulaciones matrimoniales y la designación de heredero único en las mismas, con el testamento mancomunado o por comisario, etc. De todos modos, la Ley está sirviendo para regular la herencia de los lotes asignados por el IRYDA o por el IARA andaluz y ofrece un interés científico indudable de cara al futuro para una obra de simplificación.

Conviene tener en cuenta que, según la Disposición Adicional Primera, ap. 1 de la Ley, ésta tendrá **carácter supletorio respecto de las normas específicas en la materia de los Derechos civiles forales o especiales y de las dictadas por las Comunidades autónomas en el ámbito de su competencia**. A la vista de tal precepto, el ilustre agrarista extremeño Antonio Agúndez destacaba este «hito de una etapa legislativa largamente deseada, este acercamiento entre las leyes forales y el Código civil, tendiéndose hacia la unificación legislativa con la circulación de la savia vivificante contenida en aquellas legislaciones históricas y tradicionales».<sup>31</sup>

La verdad es que el camino hacia la unificación legislativa se aleja cada día más dada la vitalidad que más adelante comprobaremos de los Derechos autonómicos agrarios. Nos contentaríamos con la armonía entre todas las normas de la geografía española, la cual debe derivar incluso de la pertenencia a la Unión Europea que reconoce la vigencia de unos principios generales de los Derechos de los Estados miembros y ordena la aproximación de las legislaciones nacionales. (art. 3 del Tratado y el art. 215 como base para hablar de los principios comunes a los Estados miembros). Mal podríamos aproximar éstas si no se aproximaran las autonómicas entre sí y con las del Estado.

Hay aquí un punto de la mayor importancia al que quisiera referirme de modo especial: la libertad de testar y el sistema legitimario de Derecho común que, evidentemente, es el que acoge el Estatuto, bien que permitiendo el pago de las legítimas en metálico y diferir su pago. Yo estimo que ello es acertado y suficiente para preservar la unidad de

los patrimonios familiares en el fenómeno sucesorio. En cambio me atrevo a considerar excesivo el principio de la legítima puramente formal (por apartamiento formal) de los Derechos aragonés y navarro, el cual dudo que se halle ajustado del todo a nuestra Constitución (art. 33 que establece el **derecho a la herencia** y art. 39 que proclama el **principio rector de que los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia**).<sup>32</sup>

Por lo que se refiere a los incentivos fiscales para la conservación de las unidades en el fenómeno sucesorio me parecen hoy insuficientemente atractivos y por ello propongo que se amplíen notablemente para el día de mañana, dada la gravedad de nuestra situación estructural según resulta de los estudios que se han hecho por el IRYDA para el proyecto de Ley de Modernización.<sup>33</sup>

## 6. -EL CAMBIO DE NOMBRE DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA

Otra reforma de Jaime Lamo de Espinosa y no de las menos importantes estuvo representada por el cambio de nombre de su Departamento que tradicionalmente, tras desgajarse a principios de siglo del de Fomento, se había venido llamando de Agricultura y así se conoce el bello edificio de la plaza de Atocha presidido por los célebres caballos de bronce. En 1981 pasó a llamarse de Agricultura, Pesca y Alimentación. Ello representó a mi juicio un nuevo enfoque de sus competencias y, en el fondo, que nos hacíamos eco en España de la realidad trascendente del **complejo agroalimentario**.

De acuerdo con esa nueva realidad yo sostuve en mi ponencia al Congreso Internacional de Derecho agrario de Ferrara, en 1984, que la clásica concepción de éste como normativa de la agricultura en sus aspectos productivos, es decir, el Derecho de la empresa agraria, debía ser sustituida por la del Derecho agroalimentario y, por esta razón, le dimos este nuevo nombre a la Revista que se fundó en 1986, tantas veces aquí citada. Aquello empezó por sonarle a herejía a alguno de los agraristas italianos que me escuchaban pero, poco a poco, se va abriendo paso el nuevo enfoque doctrinal que ha sido asumido ya en la propia Italia por la profesora Rosalba Alessi, en Francia por Lorvellec e Hudault y en Alemania por el profesor Göetz, Director del Instituto de Derecho agrario de la Universidad de Göttingen.

## 7. -LA LEY DE CONTRATACION DE PRODUCTOS AGRARIOS

Hay que citar como correspondiente a la época del Gobierno de la UCD una interesante e importante disposición, la Ley 19/1982 de 26 de mayo, cuyo Reglamento, debido a la nueva Administración socialista que advino al poder a finales de 1982, es el 2707 de 7 de septiembre, con algunas órdenes ministeriales complementarias. <sup>34</sup>

Los principios de esa Ley, como lo expone Amat son: a) el de **estimulación**, ya que se ofrecen una serie de ventajas a los particulares si establecen entre ellos contratos homologados con arreglo a la Ley; b) **la especialidad de los contratos**, ya que se aplica a los de almacenamiento, conservación, transformación, siempre que permitan establecer previsiones cuantitativas o cualitativas durante varios años, para su comercialización (art. 2); c) **determinación de los productos** que hará el Gobierno cada dos años; d) **tipificación** de los contratos en interprofesionales, colectivos, contratos tipos de compraventa y contratos de campaña; e) **intervención administrativa**, para controlar el desarrollo de la contratación, incluido un arbitraje administrativo de solución de conflictos.

El Reglamento citado trae la importante novedad de que considera **mercantiles** estos contratos, apartándose pues del criterio del art. 321 del Código de Comercio que excluyó de los actos de comercio las ventas de sus cosechas hechas por los agricultores. <sup>35</sup> No me parece descabellado que se haya atribuido tal carácter mercantil a estos contratos, dado que se trata de contratos en masa, realizados frente a un empresario industrial, con criterios pues empresariales por ambas partes, de modo que la realidad de la actividad empresarial atrae la aplicación del Derecho mercantil que modernamente es el Derecho general de la empresa en materia de contratación por lo menos.

La Ley ha tenido un éxito indudable puesto que se ha incrementado paulatinamente el número de los productos **determinados** por el Gobierno y se ha generalizado ya en el campo español este tipo de contratación homologada que en el fondo posibilita una mejor protección del agricultor frente a la potencia de las industrias transformadoras.

La crítica que habíamos hecho a la Ley achacándole el defecto de no haber regulado la interprofesión va a ser corregida, está ya ela-

borado el anteproyecto de Ley de la Interprofesión, tantas veces reclamado.

## 8. -LA LEY DE AGRICULTURA DE MONTAÑA

Representó en su día el último de los pasos dados por Lamo de Espinosa para la aproximación a la CEE, la cual se había ocupado ya de la cuestión en la Directiva (CEE) 268/75 sobre la Agricultura de montaña y de determinadas zonas desfavorecidas. En efecto, las Cortes españolas aprobaron la que había de ser la Ley 25/1982, de 30 de junio llamada de Agricultura de Montaña.<sup>36</sup> Un antecedente de la misma lo hallaríamos en la Ley de Ordenación Rural de 1968 que posibilitaba acciones en zonas de montaña como las que llevamos a cabo, desde el IRYDA, en el valle pirenaico de Benasque y en la comarca de la Jacetania, también situada en el Pirineo central. Pero no cabía ninguna duda de que era preferible una Ley que tomase en consideración las particularidades de las zonas de montaña tal como lo había dispuesto el art. 130 de nuestra Constitución. Si todo el mundo rural acusa la disparidad, las zonas de montaña y algunas otras a ellas equiparables son las más afectadas.

La Directiva citada significó un cambio importante en la lógica que había inspirado la PAC. El cambio supuso, fundamentalmente, pasar de las medidas horizontales y uniformes a aquellas otras que suponían medidas específicas para territorios específicos.<sup>37</sup>

España es el país más montañoso de los integrados en la UE y el Informe del B. I. R. F. ya advirtió que sólo una parte insignificante de los diez millones de has. clasificadas como forestales y de los 14 millones de has. de las de pastos naturales puede considerarse que poseen en la actualidad una producción elevada o que están bien explotadas (1966). Un especialista en la materia como Rozas Majoral ha señalado más recientemente que «algunas comarcas (de montaña) no dedican a cultivos ni un 20% de su superficie y, en casos extremos, ni tan sólo un 10% en contraste con el 80 ó el 90% en las dos submesetas y en las grandes depresiones de los ríos Ebro y Guadalquivir».<sup>38</sup>

Las características actuales de estas zonas serían las de **despoblación, reducción del área cultivada, (abandono de los cereales) intensificación de aprovechamientos en los mejores enclaves, decadencia del ovino y de la trashumancia, colonización vegetal en la**

**dinámica del paisaje, deterioro de los campos abandonados y de los pueblos (la provincia de Huesca tiene más de cien en esa situación que ha dado lugar a creaciones literarias muy interesantes, como la tan conocida de Llamazares) etc.**

La ley citada fue seguida del Real Decreto 2721/1983 de 5 de octubre, por el que se constituyó la Comisión de Agricultura de Montaña, otro Decreto de 1984 (el 2164) por el que se regula la acción común, así como por órdenes ministeriales que integran un cuadro completo.<sup>39</sup> La más reciente es el Real Decreto 466/1990 de 6 de abril que viene a dar carácter permanente a la Indemnización Compensatoria para estas Zonas, siendo ésta el instrumento principal para subvencionarlas de modo muy especial, bien que inferior al de otros países de la UE.<sup>40</sup>

Se puede comprobar que el desarrollo que se pretende es lo que técnicamente se conoce con la denominación de **desarrollo comunitario, integral o global**, enmarcado en el desarrollo regional, no sólo pues agrario; un desarrollo con la **participación de los interesados (Asociaciones de Montaña)**, para elaborar las ordenanzas que recojan los usos comarcales, como lo hacían las antiguas.<sup>41</sup> También se exige un gran **respeto a las decisiones de las CC. AA.**, de las cuales Cataluña ha emanado en 1983 una Ley de la Montaña que ya por su título revela una mayor ambición que la estatal y un nuevo planteamiento.<sup>42</sup> Para acabar tratando el tema a nivel del Derecho Comunitario, siguiendo a Mairal Lacoma, diremos que debe tenerse en cuenta tanto allí como aquí la nueva legislación iniciada por el Rto. 797/85 sobre ayudas para mejorar la eficacia de las estructuras agrarias y las del Rto. 2338/91 sobre medidas para la mejora del Medio ambiente, debiéndose mencionar asimismo otro tipo de actuaciones como las **Intervenciones derivadas de los Fondos Estructurales, las Iniciativas comunitarias y las Acciones comunitarias para el fomento del turismo rural.**<sup>43</sup>

Sigo creyendo, como lo escribí en 1986, que el desarrollo de estas Zonas debe apoyarse en tres pilares, el agrario-incluido el forestal y medioambiental-, el turístico y el artesanal.<sup>44</sup> Por lo que al primero se refiere, la producción lechera es la que más interesa a la montaña (se ha llegado a decir por Wyder que «la cuota de producción de leche es la política agraria de la montaña»), por lo que deben cuidarse



de forma especial y así se hace ya en la reglamentación establecida. Dada la decadencia del ovino ya se comprende que todo lo relativo al bovino adquiere un gran interés. La idea moderna de **calidad** aplicada a los productos de un valle, por ejemplo en el queso, también es de considerar y con ella está ligada la de protección a la llamada agricultura biológica.

Pero hay un aspecto de la mayor importancia: el de la movilización en sentido privatizador de nuestros bienes comunales, lo que puede hacerse en un doble sentido: entrega a particulares de tierras de esa clase y devolución a los pueblos de montes públicos para que pasen a ser montes vecinales en mano común, como lo ha pedido García de Enterría para su Cantabria natal.<sup>45</sup> Otra clave para el desarrollo, muy relacionada con ésta, es la de la reforestación tanto pública como privada. Todo lo que venga a fomentarla será bueno para la montaña, fomentando las industrias transformadoras de madera a nivel de valle. A propósito de la reforestación volveremos a tratar este punto crucial de la privatización.

En el citado Documento de la Comisión se advierte que "sería oportuno revisar la política de ayuda en favor de las zonas desfavorecidas para transformarla en un instrumento más eficaz en el ámbito de la cohesión económica y social de la Comunidad".

La preocupación fundamental es la de hacer que esas ayudas resulten compatibles con las normas rigurosas del GATT que no admiten de ninguna manera la correlación entre una ayuda y el tipo de producción, cosa que hacen las legislaciones de algunos Estados Miembros a propósito de las Indemnizaciones Compensatorias.

## 9. -LA ETAPA DEL MINISTRO ROMERO

En septiembre de 1982 se celebraron las elecciones generales que acabaron con el Gobierno de la UCD, por lo que podríamos hablar de una nueva etapa, la correspondiente a la Administración socialista, representada por el nuevo ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación Carlos Romero. Sin embargo, prefiero considerar que el nuevo capítulo de nuestra legislación agraria esté representado por la integración europea que había de llegar en 1985, para empezar a aplicarse el 1 de marzo de 1986.

El nuevo titular de la cartera se tenía que concentrar en la actividad negociadora con la CEE y prever que ésta sería la gran legisladora del futu-

ro para nuestro agro, amén de que, como vamos a ver enseguida, la enorme vitalidad de las CC. AA. en cuanto a la legislación agraria se refiere empezó a manifestarse por entonces de modo rotundo.

La primera disposición legislativa que presentó a las Cortes, porque le resultaba totalmente obligado hacerlo, fue la Ley 16/1984 de 29 de mayo que regulaba la producción de trigo y sus derivados. Representó el fin del monopolio estatal de compra, es decir, el cierre de aquella política proteccionista franquista inaugurada por el Decreto-Ley de Ordenación Triguera de 1937. Una nueva época quedaba ahora abierta, la europeísta.

También en 1984 Romero promovió la Ley de Cultivos Marinos, (Ley 25/84 de 25 de junio; sus antecedentes están en la Ley 59/1969 de Ordenación marisquera y en el importante Reglamento para la Explotación de Viveros aprobado por Decreto 2559/1961 de 30 de noviembre). La nueva Ley es muy interesante para demostrar las nuevas aperturas del DA hacia lo alimentario, promovidas por el MAPA. España, como se dice en su Exposición de Motivos, reúne especiales circunstancias muy favorables al marisqueo y ese tipo de producciones, que evidentemente son distintas de las agrarias y que se toman en consideración no por razón de la empresa ni del empresario, que no son agricultores (algún Estatuto de Autonomía llamará a éstos **cultivos industriales**), sino por el producto que se obtiene de las mismas, el cual al entrar en la masa de los alimentos a consumir condiciona el precio de los demás e influye en el aprovisionamiento, por lo que resulta lógico que sea el MAPA el que se ocupe del mismo. En esta Ley hallamos la denominación y el concepto de **granja marina**. Como puede suponerse se regula un sistema de concesiones y autorizaciones con los debidos controles para la práctica de todos esos cultivos.

Ya he dicho que se abría en 1986 una nueva etapa europeísta, la cual por cierto siguió bajo la égida del Ministro Romero. Esta es justamente la que vamos a analizar en el siguiente capítulo.

### NOTAS CAPITULO III

<sup>1</sup> Permítaseme recoger aquí, tomadas de la Memoria de ese año, del IYDA, los datos sobre sus realizaciones hasta 31 de diciembre de 1975:

Nuevos regadíos. . . . .	1. 078. 080 has.
Regadíos mejorados. . . . .	425. 343 has.
Concentración Parcelaria. . . . .	4. 350. 000 has.
Ordenación Rural. . . . .	11. 830. 000 has.
Fincas a mejorar. . . . .	173
Nuevos empresarios. . . . .	53. 728 «colonos»
Viviendas Rurales. . . . .	30. 629 casas
Préstamos concedidos. . . . .	38. 247 millones de ptas.
Subvenciones a fondo perdido. . . . .	6. 568 millones de ptas.

Y las obras de caminos,-una red equivalente en longitud a la de las carreteras nacionales de entonces- y otras de infraestructura necesarias.

<sup>2</sup> Sobre los antecedentes y el Derecho Comparado en la materia ver Antonio Julve Benedicto «Las Cámaras agrarias», en REAS, núm. 112 julio-septiembre 1980, p. 57. Allí se reseña el Real Decreto 1. 127/1980 de 14 de marzo regulador de la Confederación Nacional de Cámaras agrarias que llegaría luego a desaparecer.

<sup>3</sup> Por mi parte, aproveché la vacación política que me daban al cesar en el IRYDA para promover la Asociación Regionalista Agraria (ARA) que llegó a tener cierta importancia por haber sido la primera OPA que surgió y también la primera que celebró en Madrid su Congreso Nacional (en diciembre de 1977). La redacción del Programa de ARA nos obligó a reflexionar una vez más sobre la problemática agraria y una serie de propuestas de tal documento vinieron a coincidir con iniciativas legislativas posteriores. Más tarde, ARA se refundiría con otras OPAS.

<sup>4</sup> Ramón Tamames, «Historia de España», cit. p. 297.

<sup>5</sup> Tamames, *ibídem*.

<sup>6</sup> *Ob. cit.* p. 302

<sup>7</sup> Los Pactos de la Moncloa fueron una operación que tuvo la virtualidad de evitar el colapso de la economía española, sin que llegaran a aplicarse para transformar en profundidad la estructura económica de España. En cualquier caso dieron el impulso necesario de convivencia social como para redactar la Constitución de 1978 y en este sentido cabe conceptuarlos como un paso fundamental de la transición a la democracia. Tamames, *ob. cit.* p. 303

<sup>8</sup> La crítica más severa fue la hecha por el académico Juan Vallet de Goytisolo, contraponiendo la idea del pactismo del gran jurista catalán Eiximenis con la actual: « hoy el poder del Estado se ha hecho absoluto, al haberse emancipado de todas las normas trascendentales, religiosas y naturales. . cuando ningún partido puede imponerse por sí solo, el Estado se convierte en un puro compromiso, en una transacción, recayendo entonces la dictadura sobre los demás que no han participado en el compromiso». Ponencia desarrollada el 20 de febrero de 1978 ante la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, publicada en Anales de dicha Academia, año 1978, ps. 173 a 186v

<sup>9</sup> «Cambios en la estructura agraria española durante el período censal 1962-1982», García Ferrando y Briz Escribano, en REAS, núm. 138, octubre-diciembre 1986, ps. 13 y ss.

<sup>10</sup> He hecho un examen relativamente extenso de la Constitución y la Agricultura en la segunda edición de mi libro, publicada en 1979, por la Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid. Por eso no me extenderé en esta ocasión.

<sup>11</sup> La verdad es que Portugal no había tenido nuestro **desarro-**

llo de los años 60 dirigido a la creación de clases medias ni nada comparable a nuestra política de colonización que, con todas sus limitaciones, había contribuido a resolver la cuestión agraria en España, mientras que en el país vecino se mantuvo intacto el «capitalismo latifundista» al sur del río Tajo. Sobre la reforma agraria portuguesa puede verse Alfonso de Barros «A reforma agraria em Portugal», Lisboa 1979.

12 Precisamente, en el año 1977, julio-septiembre, se había publicado el número extraordinario que la REAS consagró a «La incorporación de la agricultura española a la Comunidad Económica Europea», con una introducción de Luis García Oteyza y una serie de artículos que atendían a los aspectos básicos y a otros como el del desarrollo regional, la financiación, etc.

13 Ver la importante S. de 28 de marzo de 1987 y la más reciente de noviembre de 1993.

14 Al tema del desarrollo regional se consagró el núm. 103 de la REAS, de abril-junio 1978, del que yo destacaría el artículo de Ullastres sobre «Política agraria, Regiones y Mercado Común», en p. 87.

15 Gabino Escudero señalaba en 1983 las siguientes características del empleo agrícola en España: progresiva tendencia al desempleo en Andalucía; desempleo de braceros agrícolas en Levante compensado por cultivos de huertos o actividades de temporada; carácter estacional de las cadencias anuales de empleo y desempleo; épocas punta en requerimientos de empleo; explotaciones familiares con mano de obra excesiva y envejecida; nivel de cualificación de los braceros muy bajo; dispersión del mercado de trabajo en mercados locales. «Política de empleo agrario en España», en REAS, núm. 125 de octubre-diciembre, p. 7

El autor estudia el sistema de Empleo Comunitario, iniciado en 1971, reformado en 1978 por el R. D. 448 y calificado por él como «pozo sin fondo para los caudales públicos» (36. 000 millones de pts. en 1983) que, además «no genera trabajo productivo». El autor formula un replanteamiento interesante de cara al futuro.

<sup>16</sup> La Constitución suscitó críticas de los agraristas García Cantero y Corral Dueñas. Este último la acusó de «escasez o más bien ausencia de programas concretos, determinado todo por el consenso que ha presidido su redacción». García Cantero señalaba que «parecía haberse temido las reacciones de rechazo que los conceptos reformistas todavía podían suscitar». «El tratamiento del tema lo considero desenfocado e insuficiente.».

Corral Dueñas «La agricultura en las constituciones españolas», en REAS, núm. 114, ps. 7 y ss. La crítica en ps. 33 y 34. La cita de García Cantero la tomó de la p. 31.

Excuso decir que tales críticas me parecen poco afortunadas. Una Constitución no contiene programas sino principios. En cuanto a los conceptos reformistas, si el autor alude a la reforma agraria, ya se ha visto en el texto como hubiera sido extemporánea su mención. Por lo demás, se comprobaría más tarde que no se hallaba bloqueado el camino de una eventual reforma, como lo afirmó la S. del Tribunal Constitucional de 27 de marzo de 1987, al reconocer que cada C. A. podía plantearse el problema político de la reforma agraria y optar por él. Otra cosa es que tal camino deba considerarse superado, al menos en la concepción que podemos llamar clásica de la reforma agraria.

<sup>17</sup> Con ocasión de las Jornadas Nacionales celebradas en el IRYDA, a finales de 1974 se presentaron más de 70 Comunicaciones redactadas por los Letrados del Organismo que, con profundo conocimiento de causa, trataban de la problemática real en cada provincia española. Desgraciadamente no ha sido publicado tal trabajo pero de todos modos constituye un filón inigualable para quien pretenda conocer aquella.

<sup>18</sup> De todos modos téngase en cuenta la existencia de las llamadas CC. AA. históricas: Cataluña, Galicia, País Vasco.

<sup>19</sup> Pedro de Pablo Contreras, en su aportación al Congreso de DA de Sevilla (octubre 1987), dijo: «todas las autonomías cualquiera que sea su grado tienen plenitud de competencias en agricultura y gana-

dería, desarrollo de bases de la ordenación forestal y ejecución en materia medioambiental. Y todas ellas, por supuesto, se hallan sometidas a la «ordenación general de la economía» que no puede ser general sin afectar al conjunto y a cada una de ellas». Ponencia de Síntesis redactada por mí de ese Congreso; RDAA, núm. 9-10 julio-diciembre 1987, p. 65,.

<sup>20</sup> Esa doctrina la sustentó en el citado Congreso de DA de Sevilla (Octubre, 1987) el Catedrático de Derecho civil Pedro de Pablo Contreras: «la legislación civil pertenece también a las CC. AA. siempre que se trate de materia sectorial agraria», en lo cual vino a coincidir con lo expuesto por otro civilista, el entonces Presidente del Parlamento andaluz, Angel López en el estudio aportado al Congreso. RDAA, núm. 10, julio-diciembre 1987, p. 65; Ponencia de Síntesis de ese Congreso, antes cit.

<sup>21</sup> En su interesante trabajo «Repoblación forestal y política agrícola», Madrid 1994, p. 8

Yo añadiría por mi parte que si alguien quiere mayor comprobación de todo ello y contemplar un planteamiento de carácter internacional de la cuestión de los bosques no tiene sino que consultar las conclusiones de la importantísima Cumbre de Río de Janeiro desarrollada allí durante los meses de junio y julio de 1992.

<sup>22</sup> Ob. cit. ps. 11 y 12

<sup>23</sup> Continuó siguiendo la obra cit. de Fernández-Espinar, especialmente p. 16

<sup>24</sup> «El Seguro Agrario», en Revista Derecho agrario y alimentario, núm. 17, junio-diciembre 1991, p. 11

<sup>25</sup> También hay que destacar el Real Decreto 3629/1977 de 9 de diciembre sobre Regulación, Clasificación y Condicionado de Industrias agrarias firmado también por Enrique Martínez Genique

<sup>26</sup> Un análisis detallado de este requisito fue llevado a cabo por

Sanz Jarque en el núm. cit. de la REAS, «La profesioalidad del agricultor, nuevo requisito para ser arrendatario». No invoca el criterio de las Directivas socio-estructurales, pero llega prácticamente a las mismas o parecidas conclusiones, v. p. 21, donde exige «que incorpore su trabajo como **medio principal de vida**», expresión ésta que, según él, tendrá un aspecto cuantitativo, mayor renta para atender y satisfacer las necesidades». . .

<sup>27</sup> Me refiero a las esperanzas manifestadas ingenuamente por mí en el primer comentario de la nueva Ley contenido en el núm. que la REAS dedicó al tema, 117 de octubre-diciembre 1981, p. 9, «La nueva Ley de arrendamientos en el ámbito de la política agraria vigente»

Un comentarista de la Ley como José Antonio Cobacho Gómez llega a plantear la posible inconstitucionalidad del precepto, en su libro «Estudios sobre la nueva ley de arrendamientos rústicos», Valencia 1982, p. 40

<sup>28</sup> En el cit. núm. de la REAS «La nueva ley de arrendamientos rústicos: comparación y crítica», p. 28

<sup>29</sup> En el análisis de nuestra estructura productiva contenido en las «Notas para la estructura y contenido del anteproyecto de ley de bases sobre modernizació de las estructuras agrarias» se señala que «los que se dedican a tiempo completo a la explotación sin otra actividad lucrativa cultivan el 40,6% de la SAU y sólo el 52,2 % centran en el cultivo su principal actividad lucrativa. Ver esas «Notas» en la Revista D. A. A. n-um. 20, p. 21

<sup>30</sup> Me refiero a la conferencia de Roca Sastre de ese título «La necesidad de diferenciar lo rústico y lo urbano en el Derecho sucesorio», publicada en los Anales de la Academia Matritense del Notariaado y, respecto de Vallet de Goytisolo, a su importante trabajo «Conservación del **fundus instructus** como explotación familiar, tema básico de los derechos civiles forales o especiales españoles», en Rivista di Diritto agrario, núm. 45, n. 1-2, enero junio 1966.



31 En su interesante trabajo «Explotaciones familiares agrarias», en REAS, núm. 120 julio-septiembre 1982, p. 26

Ver también el artículo de Jose Luis Ferrero Hormigo «La explotación familiar agraria en la Ley de 24-XII—81» y Cuenca Anaya «Transmisión «mortis causa» de la explotación familiar agraria», ambos en REAS núm. 123, abril-junio 1983ps. 7 y ss.

32 Buena prueba de ello es que un civilista y agrarista, aragonés por más señas, igual que yo, Agustín Luna Serrano, en el trabajo publicado en el Libro Homenaje a su Maestro-y Maestro de todos-José Luis Lacruz, titulado «Proyección de la libertad de testar»-Zaragoza 1990- hace afirmaciones como la de que debe superarse la distinción entre legítima formal y material; ensalza el sistema catalán de legítima corta pero no formal; dice que se tiende a aumentar la posible atribución al cónyuge de mayor porción, tesis con la que estoy de acuerdo, pero si bien se mira con los tres tercios del Derecho común, más el sistema de gananciales, un viudo puede recibir prácticamente la misma cantidad o porción de herencia en Madrid que en Barcelona.

Luna, que a mi juicio se ha sabido mantener en una postura muy razonable y ajustada a la realidad social presente no propone como exportable el modelo aragonés-navarro de legítima formal, sino el usufructo universal del viudo y el posible pago de las legítimas en metálico, con todo lo cual estoy de acuerdo.

33 Si quisiéramos comprobar la importancia jurídica del tema sucesorio nos bastaría con ver la voz **sucesiones** en el volumen «Derecho agrario e informática», editado por Ricardo Zeledón en Costa Rica, 1990. De todos los trabajos citados yo destacaría como comentario muy interesante de la Ley el llevado a cabo por Wattier Fuenzalida que constituye un estudio completo de la problemática civil y agraria de la Ley.

Aprovecho la oportunidad para destacar el enorme valor de ese trabajo de informatización del ilustre agrarista de Costa Rica, Magistrado de la Corte Suprema de ese país hermano, el cual abarca la totalidad de la doctrina latinoamericana, europea, etc. .

34 Sobre la materia ver el importante artículo de Luis Amat Escandell en la RDAA núm. 8 de abril-junio 1987, p. 7

35 Sobre el tema de la distinción entre acto de comercio y agricultura ver los últimos planteamientos hechos por Germanó en su monografía «L'impresa agricola nel diritto spanolo», Milán 1993 y la Nota crítica que le he dedicado en la RDAA, núm. 2o, enero-marzo 1993, p. 42. Se trata de un libro del mayor interés.

36 Ver Gaspar de Aranda y Antón «La Ley de Agricultura de Montaña: su puesta en funcionamiento», RDAA, núm. 2 octubre-diciembre 1985, p. 31.

Ver asimismo Lobato Gómez «A propósito de la nueva Ley francesa de Montaña», en RDAA, núm. 3-4 enero-junio 1986, p. 26

37 Juan Angel Mairal Lacoma «La política de desarrollo de las zonas desfavorecidas y de montaña en la Comunidad Europea», RDAA, 21-22, abril-diciembre 1993, p. 45

El origen de este planteamiento hay que buscarlo en el informe Mansholt de 1968, el cual, como es harto sabdo, proponía completar la política de precios con otra política estructural, **de desarrollo rural para zonas particularmente desfavorecidas. donde no es posible producir eficazmente, de modo que se impidierra el éxodo rural y se preservara el espacio económico, social y ambiental.**

38 Citado por mí en la conferencia pronunciada en la Universidad de verano Narcis Monturiol, en Sitges, mes de septiembre de 1987, recogida en el volumen «Desenvolupament de les comarques de muntanya», Barcelona 1987, p. 19, bajo el título «La política agraria en relación con la agricultura de montaña y otras zonas desfavorecidas».

39 El MAPA ha publicado en 1986 un volumen que contiene toda esta legislación.

40 Un análisis de los efectos que ha tenido el apoyo a estas

Zonas puede verse en el interesante Documento de la Comisión de las Comunidades «La ayuda a las explotaciones agrícolas en las zonas de montaña y desfavorecidas», Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales, 1993.

41 Son interesantes las viejas Ordenanzas del Valle del Baztán, por ejemplo, en Navarra, en las que se regulaba todo lo relativo a aprovechamientos de pastos, leña, plantación de árboles, etc. etc. obligando a cada vecino a plantar 10 robles por año, para lo que se le facilitaban los plantones adecuados. . .

42 Un examen de la Ley catalana y de las disposiciones dictadas por esa C. A. pueden verse en el vol. citado de la Universidad Narcís Monturiol, artículo de Carles Gasoliba<sup>9</sup>ba «Comarques d'alta muntanya en el marc de les comunitats europees: ajuts, finançament i política comunitaria en aquest àmbit», p. 47 y ss.

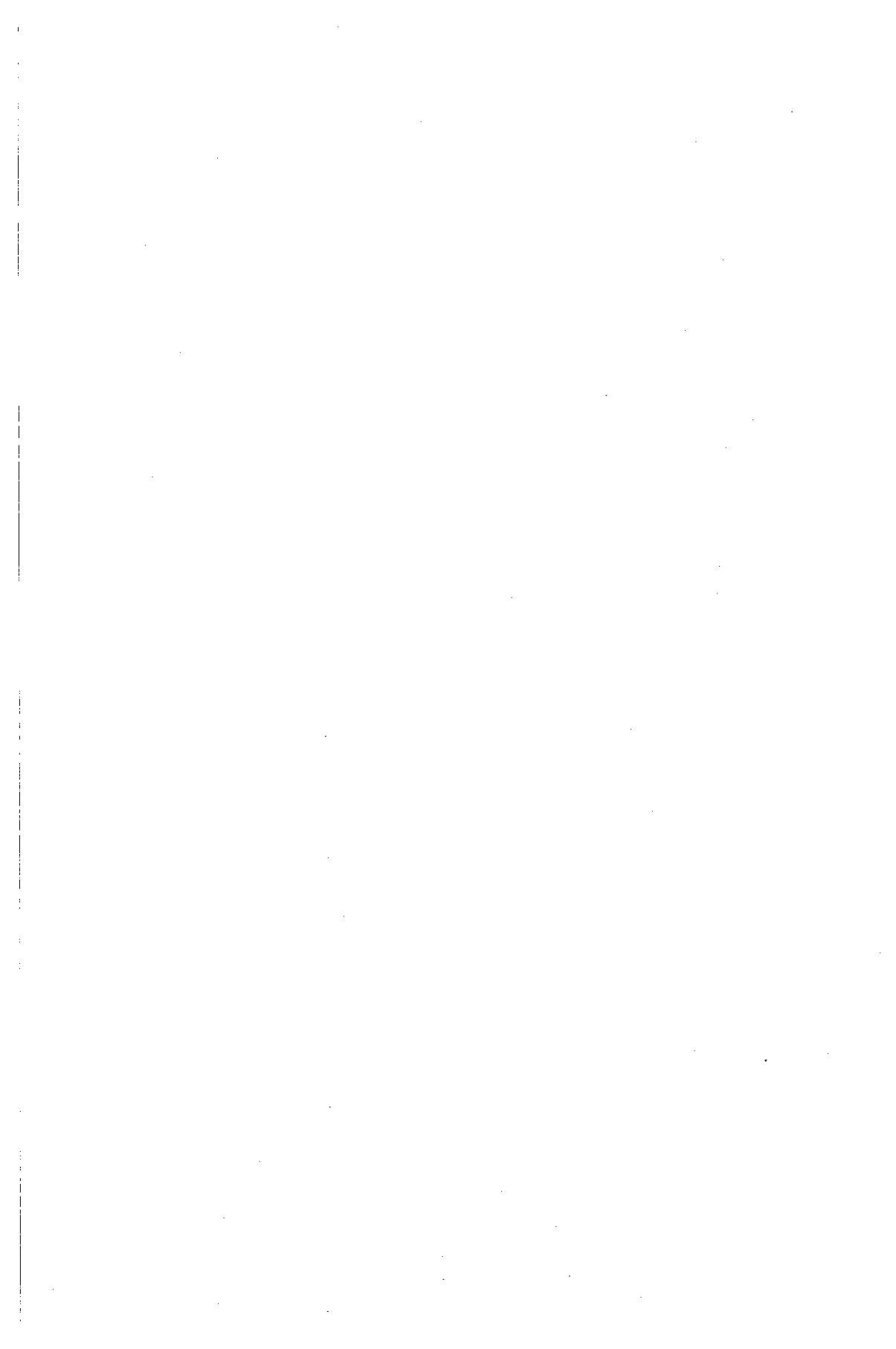
Para un estudio del problema en otras CC. AA. ver el interesante número 123 de la Revista «El Campo» de enero-marzo 1992.»

Sobre el impacto en el paisaje de las nuevas realidades ver el artículo de García Ruiz en REAS, octubre-diciembre de 1988 «La evolución de la agricultura de montaña y sus efectos en la dinámica del paisaje».

43 Me remito al citado trabajo para ahorrarme una farragosa exposición, ver p. 46 hasta el final.

44 Sobre el aspecto medioambiental de la agricultura de montaña ver el interesante artículo de Francisco Delgado de Miguel «La regulación del medio ambiente en la alta montaña española y su adaptación a la normativa de la CEE», RDAA, núm. 11-12, enero-junio 1988, p. 29 con referencia a la legislación de las diversas CC. AA.

45 Ver la cita y el comentario en mi citado trabajo, p. 43



## **CAPITULO IV**

### **1986**

## **LA ADHESION DE ESPAÑA A LA C. E. E. Y LA AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION. ASPECTOS JURIDICOS.**

### **I. - INTRODUCCION.**

Todos los fenómenos culturales europeos se manifestaron en nuestra patria: la romanización, el triunfo del Cristianismo, los modos de vida del medievo, el Renacimiento, la Ilustración, la Revolución liberal y democrática, la influencia marxista, etc. y, si nos atenemos al aspecto jurídico que es le que nos interesa, podríamos señalar la recepción del Derecho Romano -todavía vigente en la Comunidad Autónoma catalana- completada luego por otros elementos igualmente europeos, como el germánico o el canónico, el Derecho intermedio, la Codificación, el pandectismo, la brillante doctrina jurídica italiana que precede y sigue al Nuovo Codice Civile, etc. etc.

Concretamente, en el terreno de lo agrario España puso en marcha, después de la entrada en vigor del Código civil, en 1889, un proceso de legislación especial fuera del primer Cuerpo legal, similar y paralelo a los que se manifestaban en toda Europa. Las reformas agrarias de los años de entreguerras tuvieron su trasunto español en la Ley de 1932 y puede decirse que nuestra Ley de Arrendamientos de 1935 fué una de las primeras, en todo el Occidente europeo, que pasó de la idea básica contractual a la institucional. La creación del Servicio Nacional del Trigo -en 1937- siguió muy de cerca la del ONIC francés, las Leyes colonizadoras de 1940 y 1946 estaban fuertemente influidas por la «Bonifica» italiana . . . los ejemplos podríamos ampliarlos con numerosas citas, reveladoras no sólo del avance legislativo en paralelo sino también del doctrinal.

Un fenómeno que se explica gracias a las observaciones anteriores, pero que no ha dejado de llamar la atención por su intensidad y extensión es el europeísmo de los españoles, revelado por las encuestas de opinión, no menos que por ese dato de la aprobación unánime, por las Cortes, del Tratado de Adhesión a la Comunidad o por los esfuerzos realizados por nuestros políticos, siempre favorables a la mayor integración posible, no sólo ya económica sino política, tal como lo ha confirmado, por ejemplo, la negociación de Maastricht.

El europeísmo de nuestros agricultores y líderes agrarios se basaba, además, en la observación de que sus congéneres comunitarios resultaban notablemente mejor protegidos y en el espectáculo, muy convincente, de que los precios practicados por la CEE eran, en su inmensa mayoría, francamente superiores a los cobrados por los empresarios españoles.

Sin embargo, justo será reconocer que no llegamos a Bruselas, en el mejor momento de la Política Agrícola Común. Tras haber sido ésta expansionista se ha vuelto reduccionista, a partir de 1985. No obstante, el balance actual que ofrece nuestra incorporación no parece negativo<sup>1</sup>.

## II. - LA ADHESION DE ESPAÑA A LA CEE - FASE PREPARATORIA

### 1. - APROXIMACION LEGISLATIVA

Los gobernantes españoles siguieron siempre con gran interés la creación de la CEE y su evolución posterior.

Habría que recordar, en primer término, que España estuvo presente en los primeros intentos de unificación de los mercados agrarios, en 1950, con ocasión de celebrarse en Suecia la IV Asamblea General de la Federación Internacional de Productores Agrarios. Las delegaciones francesa y alemana pospusieron la organización europea de tales mercados.

Posteriormente, en este mismo año 1950, la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa recogió esta idea y sugirió una conferencia para estudiarla. Celebrada en París, en 1952, de ella surgió el **Pool Verde** del que formó parte España. Luego sus trabajos se continuaron por la OECE, en la que se integró nuestro país, que, sin embar-

go, no se había beneficiado de la ayuda americana de la postguerra.

A partir de 1955 se echa de ver por los grandes hombres de estado que habían de ser llamados los Padres de Europa, que lo más realista era la formación de una Comunidad restringida a los seis países democráticos que se agrupaban en torno al eje franco-alemán y España queda fuera de la misma, igual que había de ocurrir respecto de la Asociación de Libre Cambio, fundada casi simultáneamente <sup>2</sup>

La respuesta oficial a la demanda española tardó mas de dos años en llegar, pero al fin se obtuvo una contestación que permitió, tras laboriosas y lentas negociaciones, firmar el 20 de junio de 1970 un Tratado comercial preferencial con la Comunidad que dió resultados muy positivos.

Ese Tratado inaugura la que podríamos llamar «aproximación económica», pero nos referiremos ahora a la otra aproximación, a la legislativa, de acuerdo con el epígrafe estampado al principio.

#### A) LA PRIMERA APROXIMACION, ANTES DE LA CONSTITUCION DE 1978

La primera aproximación clara y manifiesta se halla en la Ley aprobatoria del Primer Plan de Desarrollo Económico y Social de 28 de diciembre de 1963, en cuyo art. 10 se señalan los siguientes objetivos de la acción del Estado en el sector agrario: «elevar la productividad del campo, mejorar el nivel y las condiciones de vida, facilitar la transferencia de los agricultores a los demás sectores, **preparar la Agricultura española para la integración, en su caso, en áreas económicas más amplias**», lo que está aludiendo, implícitamente, al Mercado Común pues nunca se pensó seriamente en la Asociación de Libre Cambio (EFTA) <sup>3</sup>.

En realidad, el conjunto de medidas que propone el primer Plan son claramente europeas; reflejan la influencia del Tratado de Roma (arts. 38 y 39) así como de la primera Ley francesa de Orientación que fué de 1960, pues debo ya afirmar que el Derecho agrario español no solo ha procurado seguir siempre al comunitario sino también estar en paralelo con el de los países integrados en la CEE, en especial Francia e Italia <sup>4</sup>.

Ya hemos ido viendo cómo la legislación española seguía caminos paralelos a la comunitaria y como los agraristas españoles nos habí-

amos integrado en el Comité Europeo de Derecho Agrario (desde 1965) y, en general, en el gran debate agrarista europeo, siendo todos nosotros sincera y profundamente europeistas.

## 2) LA APROXIMACION ECONOMICA

### A) El Acuerdo Preferencial

Ya nos referimos a la firma en 1970 del Acuerdo Preferencial

### B) Después del Acuerdo de 1970

a) «La ampliación de la Comunidad de seis a nueve EM (Reino Unido, Irlanda, Dinamarca), planteó a España una serie de problemas potenciales en su exportación, especialmente en la agrícola. Y fue la propia CEE la que consideró conveniente restablecer el equilibrio entre las concesiones mutuas, roto por la ampliación del Mercado común. España y la CEE suscribieron el 29 de enero de 1973, un Protocolo Adicional»<sup>5</sup>.

b) También se llegó a un Acuerdo con los países de la EFTA el 26 de junio de 1977. Su objetivo era el de reducir progresivamente los obstáculos para lo esencial de los intercambios entre los países EFTA y España.

c) Las negociaciones de adhesión. Se abrieron simbólicamente el 23 de julio de 1977. No fueron tan rápidas como se creía. La verdad es que la CEE tuvo que revisar la PAC en materias tan complejas como las hortofrutícolas, vino y aceite vegetales. En cuanto a la pesca, hubo de negociarse largamente, sentando las bases de la «Europa azul», lo cual no sucedió hasta marzo de 1983. Sólo en junio de ese mismo año, cuando el Consejo, reunido en Stuttgart, estableció las bases de la futura financiación comunitaria empezó a verse la luz al final del túnel . . . La negociación prosiguió con cierto ímpetu, previéndose la fecha de 1 de enero de 1986, como final. Esa fecha fue retenida como algo fundamental por el partido en el Gobierno y esa actitud permitió limar las diferencias, a la baja y en disfavor de España y, finalmente, el 12 de junio de 1985, el Tratado de Adhesión (TA) se firmaba con toda solemnidad por la mañana en Lisboa y por la tarde en Madrid.



### III. - EL TRATADO DE ADHESION

1. - El Planteamiento general. Cuando uno busca una sencilla explicación de por qué nació el Mercado común comprueba que Francia quería vender sus productos en Alemania y demás países no a precios internacionales sino más caros, que los alemanes aspiraban en cambio a liberalizar las exportaciones de automóviles y maquinaria en general, que Holanda sacaría ventajas de su competitividad y capacidad exportadora tradicional, que Italia estaría sólo como proveedora de productos mediterráneos (salvo la parte francesa) y esperaba obtener cuantiosos fondos comunitarios para la reforma de sus deficientes estructuras agrarias.

El caso de España y Portugal era algo distinto. Los franceses querían abrir el mercado español a sus productos, suplantando a los americanos y, además, supieron aprovechar el temor a la potencialidad agrícola española para lograr ventajas de la Comunidad, como los Programas Integrados Mediterráneos. Los italianos querían a España para reforzar la posición negociadora del SUR y, desde luego, acompañaron a los franceses en la demanda de compensaciones. España, por su parte, necesitaba la integración; la mayor parte de nuestras exportaciones iban a la CEE. Habíamos aprendido que éramos las víctimas de una política en la que no tomábamos parte. Éramos conscientes de que en la vida moderna, los países han de integrarse en grandes bloques. Del mismo modo que fuimos a la OTAN, nada menos que por un referéndum, teníamos que ingresar en la CEE; aquello era la carga, esto iba a ser quizá el beneficio . . . . No podíamos quedarnos fuera del curso de la historia, el cual se determina ahora por las superpotencias y las grandes comunidades supranacionales.

La verdad es que la integración resultaba posible -y al mismo tiempo necesaria- por la homogeneidad relativa lograda por nuestras estructuras políticas, sociales y jurídicas respecto a las comunitarias, así como por la complementariedad de las economías y por razones geoestratégicas evidentes. El mapa de Europa, de la Europa occidental y democrática, se completaba con España y Portugal.

2. - Aspectos jurídicos constitucionales previos a la integración. Mediante Ley Orgánica (art. 39) o con autorización previa de

las Cortes (art. 94) nuestra Constitución (CE) permite al Estado transmitir a organizaciones supranacionales competencias soberanas derivadas de la CE, incluso en relación con los derechos y libertades fundamentales recogidas en el Título primero (art. 94,1,c) y, en general, en materia de política económica. Se ha afirmado que «el art. 93 estuvo pensado en relación expresamente con la posible adhesión de España a las Comunidades y que tiene su antecedente en otras disposiciones europeas paralelas. Es evidente que estos preceptos se establecieron y aprobaron teniendo en mente la adhesión<sup>6</sup>».

Precisamente en aplicación de la normativa constitucional citada se aprobó la Ley Orgánica 18/1985 de 2 de agosto que contenía la autorización para la adhesión de España a las Comunidades europeas<sup>7</sup>.

### 3. - El Tratado y demás documentos de la Adhesión.

Al tiempo de la firma del TA, ratificado por los EM antes del 31 de diciembre de 1985, los representantes de los antiguos y nuevos miembros de la Comunidad suscribieron también el Acta final relativa a las condiciones de adhesión y a las modificaciones de los Tratados. El Acta, que forma parte tanto del TA como de la Decisión del Consejo de 11 de junio de 1985, es un extenso documento que contiene 403 artículos y viene completado por 36 anexos y 25 Protocolos. Todo ello pone de manifiesto la complejidad de la integración de las economías española y portuguesa. El núcleo del Acta radica en su cuarta parte, donde contiene las medidas transitorias para la aplicación en ambos países de los principios básicos de la comunidad y de sus políticas comunes.

### 4. - El período de transición.

#### A) Aspectos generales

El período de transición (PT) de los nuevos países adheridos en 1973 y 1981 tuvo una duración de 5 años y unas características que han dado lugar a lo que hoy denominamos «transición clásica».

Un país candidato debe asumir el conjunto de la normativa de la CEE («**aquis**»), aceptando la interpretación que le ha dado el Tribunal de Justicia Europeo (TJCE). Todo ello salvo excepciones, debidamente aprobadas por el TA. El cambio es trascendental. Así, en España se suprimió el llamado «comercio de Estado», porque los principios de

libre circulación de mercancías y privatización total del comercio entraron en vigor desde el día de la adhesión.

Sin embargo, hay muchos elementos cuantitativos que se dosifican en el tiempo, de modo, por ejemplo, que se hablará de «precio comunitario de tal producto aplicable en España», ya que será distinto del verdaderamente comunitario y se irá aproximando a él por etapas a lo largo del período de transición.

En el caso español, el PT para la agricultura incluyó:

- Mecanismos de transición clásica para todos los productos agrícolas del Anexo II del Tratado de Roma, salvo para frutas y hortalizas y materias grasas.

- Una transición específica en dos fases, de cuatro y seis años, respectivamente, en el caso de frutas y hortalizas frescas.

Otro de 10 años para el sector grasas, 5 años de «**stand still**» -o sea mantenimiento del statu quo- y otros 5 de transición clásica.

- Un mecanismo complementario de los intercambios, (MCI) instrumento adicional para vigilar la ejecución de éstos, aplicable a un conjunto de productos.

B) Los mecanismos de transición clásica son:

- a) La aproximación de precios y la aplicación de montantes compensatorios de adhesión (MCA)

- b) La aproximación de ayudas

- c) La realización de la Unión Aduanera, que, a su vez, implica:

- El desarme recíproco entre España y los países de la CEE 10 y Portugal.

- La adopción de la protección exterior común frente a terceros países.

- La denuncia de los actuales Tratados comerciales de nuestro país y la adopción de la política comercial exterior común.

- El mantenimiento, durante el período de transición, de una cláusula de salvaguardia específica para la agricultura

B) Ambito especial de aplicación a Ceuta, Melilla y Canarias.

Al igual que en la primera ampliación de la CEE, también en ésta fué preciso prever disposiciones específicas respecto a algunos territorios que exigían en algún aspecto un tratamiento singularizado.

Partiendo del principio general de que el Derecho Comunitario es aplicable en todos ellos, se hacen excepciones que, fundamentalmente, se refieren al territorio aduanero, libre circulación de mercancías, política comercial y política de pesca. El IVA no se aplicará. Sí, en cambio, la política de estructuras. Esas especialidades se pueden suprimir gradualmente, debiendo partir de España la iniciativa y con arreglo a un procedimiento que se establece en el TA <sup>8</sup>.

Debe decirse que las tensiones surgidas en Canarias entre los agricultores y el Gobierno regional como consecuencia de esta modalidad o especialidad de la adhesión fueron notables, por cuanto afectaban a aquellos desfavorablemente los llamados precios de referencia en materia de frutas y hortalizas. El plátano canario -una fuente importante de la riqueza del archipiélago- vió reservarse el mercado nacional.

Ahora se aplica la totalidad de la normativa comunitaria a Canarias.

#### IV. - CONSECUENCIAS DE LA ADHESION

##### 1. - Aspectos jurídicos constitucionales

A) Por lo que se refiere a la aplicación del Derecho Comunitario originario, debe tenerse en cuenta que nuestra Constitución acoge en el art. 96 la llamada tesis monista, es decir, que los Tratados internacionales válidamente celebrados formarán parte de nuestro Ordenamiento jurídico desde su completa publicación en el Boletín Oficial del Estado (así también el art. 1,5 del Código civil). ¿Son los Tratados fuente jurídica autónoma y que lugar se les asigna en la jerarquía de las fuentes?. La actual tendencia jurisprudencial se pronuncia en el sentido de que los Tratados priman sobre la legislación ordinaria. Indirectamente, la Constitución apoya esta tesis, cuando previene -art. 96,1- que las disposiciones de los Tratados sólo podrán ser derogadas modificadas o suspendidas en la forma prevista en las mismas o de acuerdo con las normas generales del derecho internacional <sup>9</sup>.

B) En cuanto al Derecho Comunitario derivado tampoco surgirá ningún problema. Como lo expresa Santaolalla, «mediando transmisión de competencias a las Comunidades, como es el caso, habrá de darse en España plena aplicación del Derecho Comunitario, tanto originario como derivado y, más aún, resultará obligado reconocer su prevalencia sobre el Derecho interno <sup>10</sup>».

C) Otra consecuencia es la aceptación del Derecho convencional, o sea, los actos, acuerdos y tratados internacionales internos entre los miembros de las Comunidades o externos, entre éstas y aquellos <sup>11</sup>.

Dada la primacía del Derecho Comunitario -tantas veces subrayada por el Tribunal Europeo de justicia- no cabe que una disposición de Derecho interno vaya contra el Derecho Comunitario. Ahora bien, sabemos que la Jurisprudencia de aquel Tribunal ha renecido como aplicables los «principios generales comunes a los derechos de los Estados miembros», a base de la referencia que hace a ellos el art. 215 del Tratado en materia de responsabilidad contractual.

Por otra parte, mediante la técnica de recurrir a los principios generales, el Tribunal de Justicia ha realizado una importante labor en materia de Derechos humanos, considerando, entre ellos, el derecho de propiedad.

D) Finalmente, resulta obligado referirse a la cuestión autonómica, dada la singular configuración de España como el Estado de las Autonomías. La doctrina española admite unánimemente que las Comunidades Autónomas «puedan participar, en base a un derecho propio, en la actividad exterior del Estado». A su vez, lo que parece fuera de toda duda es que, incorporado el Derecho externo a nuestro Ordenamiento interno, su ejecución habrá de llevarse a cabo por aquellas instituciones internas a quienes corresponda la competencia, por razón de la materia y de la correspondiente atribución, bien sea el poder central o las CC. AA. Con ello sin embargo no puede decirse que la cuestión en sí no ofrezca sus aristas y posibilidades de conflicto <sup>12</sup>.

## 2. - Derecho comunitario y Derecho constitucional.

El ya citado Alberto Alonso Ureba plantea una posible contraposición entre Derecho Comunitario y Derecho constitucional económico nacional en relación con las potestades públicas de intervención en la economía como vías para el desarrollo en lo económico del principio del Estado social, o sea, la tensión entre unos tratados que parten de una posición del Estado respecto de la economía vinculada a la ideología neoliberal y, de otro, el carácter abierto de los modelos económicos constitucionales a nivel nacional <sup>13</sup>.

Al final de su trabajo Alonso Ureba, responde, de acuerdo con el mercantilista Angel Rojo, que el ingreso de España en la CEE repre-

senta una garantía de que la ambigüedad típica de la Constitución económica española -que permite diversos modelos en razón de su apertura pluralista ligada al consenso político que presidió la obra constitucional- «va a ser objeto de una interpretación práctica concreta . . . La integración será, así, un hecho concluyente que servirá para orientar en sentido inequívoco la política nacional»<sup>14</sup>.

El tema puede revestir un especial interés en materia agraria, debido al famoso problema de la Reforma agraria y de hecho ya se han alzado voces destacando la contradicción entre el liberalismo comunitario y la Reforma agraria andaluza, por ejemplo. La Audiencia de Cáceres, en su Sentencia de 30 de marzo de 1988, en el asunto de la aplicación a un coto de caza de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, de 1979, ha utilizado el argumento del Derecho comunitario caracterizado en este momento por las restricciones productivas, para inclinarse en contra de una eventual expropiación de la finca a su propietaria.

No puedo tratar en extenso esta cuestión a la que he dedicado algunas reflexiones en mi trabajo sobre la función social de la propiedad<sup>15</sup>

En la misma o parecida línea que esos autores se expresa Gronda cuando se refiere al «cambio de modelo económico-social de las economías de los Estados miembros, orientadas cada vez más hacia fórmulas transaccionales de «economía mixta», en lugar del modelo neoliberal, por lo que «no era pensable que la Comunidad pudiera permanecer anclada en aquel modelo «estático» de economía de mercado, con la pretensión de mantener su vigencia exclusivamente en el ámbito de los intercambios económicos intracomunitarios. . . por lo que no tenía más alternativa que tratar de integrar de algún modo en el propio marco organizativo comunitario . . . y promoviendo ella misma políticas «ordenadoras» con apoyo en las competencias normativas disponibles en el Tratado<sup>16</sup>».

También en este caso me permito matizar; creo que, a pesar de todo, la CEE está siguiendo, y va a acentuar en el futuro, una PAC de base neoliberal, en la misma medida en que el juego del mercado va a incrementarse de modo notable al cercenarse -como se han cercenado en los Acuerdos de Bruselas de febrero de 1989- las medidas proteccionistas de otros tiempos y al producirse las reducciones «sustanciales y progresivas» de las subvenciones a la agricultura, por virtud del

Acuerdo GATT. 16 de Diciembre 1993)

Es cierto que precisamente la PAC significa una especialidad intervencionista respecto del modelo general del Tratado de Roma. Las características que atravesaban las economías nacionales en el momento de la creación de la CEE hacían exigible la inclusión de la agricultura en el Mercado Común y el establecimiento de una política común en este sector, pero en este ámbito material prima el principio de la especialidad, pues, como afirma el art. 38 del Tratado, la aplicación de las reglas del Mercado Común sólo procederá «salvo disposición en contrario de los arts. 39 a 46 ambos inclusive» <sup>17</sup>.

Las intervenciones previstas por la PAC -como las Organizaciones Comunes de Mercado- no van dirigidas contra éste, ya que, en todo caso, como lo veremos más adelante con cita de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, se respetaba el juego de los precios entre un mínimo -precio de intervención- y otro más elevado que es el de orientación, con lo que se salva el «market principe». Es evidente que el Derecho agrario comunitario puede caracterizarse como «orientador» y «protector» -de acuerdo con el título del Fondo Europeo de Orientación y Garantía- pero orientar no significa obligar: la libertad individual se respeta siempre: el empresario tiene el derecho a elegir sus opciones productivas y, por supuesto, el derecho a equivocarse y arruinarse. . . . Recuerdo siempre una observación del gran agrarista italiano Enrico Basanelli: «se le puede decir al empresario que debe producir, más no lo que haya de producir». La PAC es incompatible, en cambio, con todo tipo de intervención «contra el mercado», como era en España el precio político del trigo o el Comercio de Estado, suprimidos para posibilitar nuestro ingreso en la CEE.

En definitiva -y de acuerdo con Ureba y con Rojo- pienso que nuestro ingreso en la CEE ha venido a reforzar el modelo de economía de mercado consagrado por nuestra Constitución en su art. 38, garantizando, además, el art. 53,1 el «contenido esencial del derecho de propiedad» y de la libertad de empresa, (en cuanto ambas se contienen en el Capítulo II de la Constitución), es decir, la esencialidad del mercado como mecanismo de formación de precios y asignación de recursos, un modelo al que, curiosamente, los países del Este tratan de aproximarse afanosamente.

### 3. - La práctica española en materia de aplicación del Derecho Comunitario.

A lo largo de 1986 se produjeron los primeros pasos de la adaptación del derecho español al Derecho Comunitario.

La salida inicial de esta carrera de largo alcance en el tiempo, fue dada por la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, llamada Ley de Bases de Delegación al Gobierno, redactada con prisas -dice la prof. Araceli Mangas- por lo que se produjeron olvidos tanto en la lista de las Leyes españolas como de las directivas y decisiones comunitarias. El caso es que se hicieron esperar, por otra parte, los primeros Decretos legislativos hasta completar la lista de 15, siendo de destacar «la importancia y trascendencia de los ámbitos legales internos modificados». El ejercicio de la actividad legislativa por delegación terminó el 30 de junio de 1986. De todos ellos interesan a la agricultura, el 442/1986 de 10 de febrero, que modifica la Ley de semillas y el 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación del **impacto ambiental**. Araceli Mangas se refiere luego a las Leyes autonómicas de delegación, las de las CC. AA. vasca y catalana, ambas con errores de conceptos.

La misma autora señala que el ejecutivo español, con razón, no ha compartido el criterio extendido entre nuestros administrativistas a favor de que las Directivas sean desarrolladas mediante ley y los Reglamentos (equiparados a la ley) por medidas reglamentarias internas y administrativas. Ha seguido el criterio objetivo que tiene en cuenta la materia regulada por la norma comunitaria en cuestión; si la Directiva afectaba a materia regulada por Decreto y Orden, su transposición se ha hecho por Decreto u Orden, respectivamente. Cita, en este sentido, algunas normas agrarias emanadas en 1986; Orden de 28 de febrero sobre prevención y lucha contra los tortricitos del clavel, en aplicación de la Directiva 76/647 del Consejo de la CEE y, en esta misma fecha, 5 órdenes más del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, (MAPA) de contenidos técnicos desarrollando varias directivas; varias Ordenes de 1 de Julio de 1986 aprobando Rtos. Técnicos de Control y Certificación de diversas semillas; Real Decreto 1684/1986 de 13 de julio, por el que se regulan determinadas ayudas específicas a explotaciones agrarias ubicadas en Zonas de Montaña de un Reglamento comunitario y una directiva en aplicación **18**.



#### 4. - La armonización legislativa.

He aquí otra importante consecuencia de la Adhesión, que nos puede interesar sobremanera a los agraristas. Tampoco voy a intentar una exposición de esta materia de carácter general, pero sí quiero destacar que, como consecuencia de nuestra Adhesión y, sin duda alguna, para responder a la finalidad de la armonización legislativa que debe ser, en principio, la de propiciar una competencia más clara y verdadera, el legislador español ha abolido todas las viejas restricciones -iniciadas en los años 30- sobre posibilidad para los extranjeros de comprar fincas rústicas en España que, antes del TA, se limitaban a 5 hectáreas de regadío y 20 de secano, por lo que se acudía a la constitución de sociedades en cuyo capital el extranjero podía participar hasta el límite del 50%. Pues bien, todo esto ha sido suprimido y, hoy día, la capacidad de un agricultor francés o italiano para instalarse en España es idéntica a la de un nacional, con lo cual queda prácticamente salvada en este punto la libre circulación de personas y de capitales, la libertad de establecimiento, ya que podrá igualmente, ser arrendatario de una finca -siempre que sea un «profesional»<sup>19</sup>. Considero de especial interés para nosotros, la postura favorable a la armonización mantenida por el TJCE en materia de medio ambiente. Vale la pena citar de nuevo a Gronda (aunque no esté yo de acuerdo con él respecto al **modelo**): «la progresiva pérdida de vigencia del modelo económico neoliberal en la generalidad de los países europeos vendrá a orientar la armonización jurídica por derroteros bien distintos de los inicialmente previstos. Al tiempo que la «competencia» ve reducida progresivamente su función rectora del sistema económico (punto en el que yo no estaría totalmente de acuerdo) se insinuarán en la ordenación económica de la generalidad de los Estados miembros nuevas políticas «ordenadoras» de signo diferente . . . como las de protección laboral, de organización industrial, de programas en materia de protección del consumidor «y añade: «No deja de ser significativo a este respecto, el «compromiso» asumido por la Comisión en el apartado 3 del nuevo atr. 100 A, introducido por el Proyecto de «Acta Unica Europea» en el sentido de que sus propuestas de armonización legislativa en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y de los consumidores **se basen en un nivel de protección elevado**. Como es harto sabido, la modificación aportada por el Acta Unica es la de que baste la mayoría cualificada para que el Consejo

adopte medidas de acercamiento o armonización -»rapprochement»- de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los EMIV<sup>20</sup>.

## V. INTRODUCCION DEL DERECHO COMUNITARIO EN ESPAÑA

### 1. Observaciones de carácter general.

Ya dijimos que no llegamos los españoles a la CEE en un momento de PAC extensiva sino restrictiva. En efecto, el nuevo espíritu manifestado en el Libro Verde había de conducir a una serie de medidas que pueden clasificarse en tres grandes etapas:

El año 1984, en que se crearon en el sector lácteo las cuotas que, a continuación, se redujeron.

Los años 1986 y 1987, en que se impusieron limitaciones al sostenimiento de los mercados (recurso a la intervención) en los sectores de los cereales y de los productos lácteos.

Y, por fin, el año 1988, en que se introdujeron estabilizadores.

Así pues, tanto en la política de precios como en la de estructuras, la adhesión de España coincide con una reforma a fondo de la PAC. No pueden resistirse por más tiempo los gastos presupuestarios y los excedentes ocasionados por el proteccionismo agrario, mucho menos cuando las rentas de los agricultores no mejoraban, antes bien se comprobaba la regresión del 25% (en términos reales) del sector, mientras que, por otra parte, en todos los foros internacionales se acusaba constantemente a la CEE de desequilibrar los mercados mundiales con sus restituciones a la exportación, dañando de modo especial a los países en desarrollo que no podían exportar por tanto, carecían de medios para pagar sus cuantiosos débitos.

Como lo dice el Documento de la comisión «PAC: cuatro años de reforma»<sup>21</sup>, los precios debían volver progresivamente a un nivel que permita reequilibrar oferta y demanda y era igualmente necesario que los mecanismos de intervención se corrigieran, todo lo cual se había demandado por la OCDE.

Una política de este tipo, para ser aceptada desde el punto de vista político y social, debía ir acompañada de medidas que la hicieran soportable para los agricultores. No olvidemos, en efecto, que debido a

las ampliaciones de la CEE, las explotaciones agrícolas han aumentado en más del doble desde 1981 y el número de pequeñas explotaciones (menores de 20 has. ) ha pasado de 4,3 millones a 7,6 millones.

Las medidas complementarias adoptadas al efecto fueron:

Una ayuda a los pequeños productores de cereales

Aumento de las indemnizaciones compensatorias en las zonas de Montaña y Desfavorecidas

Régimen de ayudas para el abandono de la actividad agraria

Creación de un régimen atractivo de ayudas a la retirada de tierras de la producción (para los grandes cultivos)

He ahí el nuevo clima de la PAC, en el que los españoles nos vimos inmersos por la adhesión.

2. Consecuencias normativas de la Adhesión en las políticas de producciones y precios.

A) Remisión. - No podemos descender aquí a una exposición producto por producto de la problemática con la que se enfrentaba la adhesión, en cada caso. Tal análisis ha sido realizado con notable profundidad y acierto en dos obras fundamentales, la ya citada dirigida por Arturo Camilleri sobre la agricultura española ante la CEE y la también citada de Carlos Tió sobre el mismo tema. Otros autores, como Sanders, Binkey y Martin habían estudiado «La entrada de España y Portugal a la Comunidad Europea: impactos en su agricultura, en la PAC y en el comercio con terceros países»<sup>22</sup> enumerando datos comparativos del mayor interés, destacándose la mayor y mejor aproximación de la agricultura española respecto de la portuguesa, como ya lo habíamos afirmado nosotros en la primera parte, debido al desarrollo económico español de los años 60 y 70, no menos que al carácter más pacífico y reformista -no revolucionario- de la transición española a la democracia. Como acaba de decirlo el Presidente Soares (julio 1989) los españoles aprendieron de los portugueses la lección de su paso desde la dictadura a la democracia. Creo que supimos evitar sus errores, continuando durante los años 80 la buena marcha de nuestra economía y el esfuerzo de aproximación legislativa, según lo comprobamos anteriormente<sup>23</sup>. Por lo que se refiere a los aspectos jurídicos.

Ya que no debo alargar extraordinariamente este trabajo refiriéndome con detalle a la regulación jurídica de mercado de cada producto, directamente me remito a la serie de exposiciones realizadas por

diversos especialistas sobre las Organizaciones Comunes de Mercado y el período transitorio para España, publicadas todas ellas en el Boletín de Información Extranjera del MAPA (a partir de 1987 hasta hoy mismo) lo cual -junto con el carácter de funcionarios distinguidos de sus autores- les dota de un cierto valor oficial; salvo en el caso del vino y algún otro producto de menor importancia, respecto de los cuales no se ha publicado todavía un trabajo de ese tipo en el BIE, por lo que me remito a folletos del MAPA<sup>24</sup>

Por lo demás, las reformas de 1992-1993 han venido a sustituir este régimen jurídico en la mayoría de los productos tal como se explica en el capítulo último.

B) Cita de disposiciones del Derecho español agroalimentario consecuencia de nuestra adhesión.

Debo citar en primer término, para continuar con la materia vitivinícola, el Real Decreto 137/1988 de 22 de febrero por el que se establece la normativa a que deben ajustarse las denominaciones de origen y las denominaciones de origen calificadas de vinos y sus respectivos Reglamentos, en cuyo preámbulo se cita expresamente «la ampliación del marco legal aplicable, consecuencia de la incorporación de España a la CEE», como justificación de la nueva normativa española.

Del mismo modo hay que aludir al Real Decreto 728/1988 de 8 de julio por el que se establece la normativa a que deben ajustarse las Denominaciones de Origen. Específicas y Genéricas de productos agroalimentarios no vínicos, partiendo del Estatuto de la Viña, del Vino y de los Alcoholes, antes citado y del Real Decreto 1573/1985 de 1 de agosto por el que se regularon las Denominaciones Específicas y Genéricas de productos alimentarios, teniendo en cuenta la necesaria unidad de mercado que nuestra participación en organismos supranacionales requiere, con lo cual se alude claramente, en el preámbulo del Real Decreto que destacamos sobre los productos no vínicos, a la CEE.

El Real Decreto 646/1986 de 21 de marzo modificó el Decreto 3767/1972, de 23 de diciembre, por el que se aprobó el Reglamento General sobre la Producción de Semillas y Plantas de Vivero, como consecuencia de la trasposición de las Directivas del Consejo de la Comunidad que se citan en su artículo primero.

Una disposición de rango de Ley, la núm. 28/1987, de 11 de diciembre ha creado la Agencia para el Aceite de Oliva, en cumplimiento de lo dispuesto en el Rto. (CEE) núm. 2262/1984 del Consejo, de 17 de julio:» cada EM productor creará con arreglo a su ordenamiento jurídico, un organismo específico encargado de determinados controles y actividades en el marco de la ayuda a la producción de aceite de oliva»:

Un Real Decreto, el 702/1988, de 24 de junio, estableció el período de vigencia de las denominaciones y definiciones de los aceites de oliva y del orujo de oliva, también para cumplir lo dispuesto en la OCM.

Otra Disposición importante del año 1987 es el Real Decreto 1423/1987, de 22 de noviembre, por el que se dan normas sobre sustancias de acción hormonal y tireostática de uso en los animales, consecuencia del cambio de normativa comunitaria en la materia.

El Real Decreto 897/1988, de 29 de julio, suprimió el Consejo Tabaquero de Canarias, como inadecuado a las nuevas circunstancias derivadas de las peculiaridades que el TA establece para el archipiélago, así como de la asunción de competencias en la materia por parte de la C. A. de Canarias.

El Real Decreto 752/1988, de 8 de julio, ha fijado determinados precios del sector de frutas y hortalizas, por exigirlo así el Acta de Adhesión para la primera fase.

También podríamos traer aquí, a esta lista de disposiciones consecuencia de nuestra adhesión -que no pretende ser exhaustiva, sino ejemplificativa, aludiendo tan sólo a las que juzgamos más importantes-, el Instrumento de Ratificación del convenio Europeo de protección de los animales en explotaciones ganaderas, hecho en Estrasburgo el 10 de marzo de 1976, la cual tuvo que esperar a 21 de abril de 1988 -fecha de la ratificación- aunque los signatarios son, en este caso, no sólo los países de la CEE, sino los miembros del Consejo de Europa, más para mí no hay duda de que ha sido la dinámica de la adhesión la que ha producido este resultado.

Por la misma razón cabría referirse a la ratificación en ese mismo año de 1988, 7 de noviembre- del Convenio sobre la Ley aplicable a la responsabilidad por productos, hecho en La Haya el 2 de octubre de 1973, lo cual demuestra que, en efecto, la adhesión ha

desencadenado un proceso general de internacionalización de nuestro Derecho agroalimentario.

El Real Decreto 866/1988 de 24 de junio estableció determinadas medidas en relación con la Peste Porcina Africana, en vista de la inexistencia de la enfermedad en España y de lo dispuesto en las Directivas comunitarias.

Consecuencia directa de la adhesión fue el Real Decreto 2748/1986, de 5 de diciembre, por el que se regula la liquidación, recaudación y control de la tasa de corresponsabilidad establecida por la normativa de la CEE en el sector de la leche y de los productos lácteos, así como otro Real Decreto núm. 1423/1988 de 18 de noviembre, por el que se regula la liquidación, regulación y control de las tasas de corresponsabilidad.

Otra disposición típica de adaptación a la normativa comunitaria está representada por el Real Decreto 887/1988, de 29 de julio, por el que se modifican los arts. 27 y 34 de la Reglamentación Técnico-sanitaria para la Elaboración, Circulación y Comercio de la cerveza, ya que -dice su preámbulo- «la entrada de España como miembro de las Comunidades europeas hace necesaria esa modificación ya que existen tipos de cervezas fabricadas y comercializadas legalmente en otros EM que no responden a los parámetros establecidos en dicha Reglamentación y que, consecuentemente, impiden su comercialización en el territorio español».

Una Orden ministerial de 28 de julio de 1988 ha aprobado las normas de pureza para estabilizantes, emulgentes, espesantes y gelificantes, así como diluyentes o soportes para carragenanos y pectinas autorizados para su uso en la elaboración de diversos productos alimenticios, típica disposición de Derecho agroalimentario dictada, según confesión hecha en su preámbulo, para armonizar nuestra legislación con las Directivas comunitarias relativas a la aproximación de las legislaciones de los EM en esta importante materia.

De notable importancia es el Real Decreto 1122/1988 de 23 de septiembre por el que se aprueba la norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos, alimenticios envasados, en cumplimiento de las disposiciones comunitarias que se citan en su preámbulo. Por cierto que en él se alude a la «unidad del proceso de producción y transformación», lo que justifica, una vez más, el enfoque

global propio del Derecho agroalimentario.

Interesante resulta la Resolución del SENPA (Servicio Nacional de Productos Agrarios, encargado de ejecutar la política de regulación de mercados, existente en España desde mucho antes de la adhesión) sobre solicitud y concesión de ayudas comunitarias a los intercambios (restituciones a la exportación, MCA y MCM) de 28 de julio de 1988.

Hay una Orden de 30 de enero de 1989 relativa a la comercialización de piensos compuestos, dictada «en atención a las facultades y responsabilidades de los EM establecidas por las Directivas CEE».

Otra de 18 de mayo, también de 1989, sobre exención de la tasa de corresponsabilidad a los pequeños productores de cereales en la campaña 1989-90.

Creo que la lista de disposiciones que acabo de citar prueba la diligencia con que el Derecho agroalimentario español sigue al Derecho comunitario.

C) Principios generales en la materia. Ya sabemos que los tres principios fundamentales de la PAC son el de Unidad de Mercado, el de Preferencia Comunitaria y el de Solidaridad Financiera, pero no es de ellos de los que quisiera hablar sino más bien del espíritu que anima la PAC y de los criterios más concretos que vemos aplicados en materia de precios.

El ya citado Dominique Denis, aludiendo a ese espíritu, lo ha expresado así: una política contractual con tintes intervencionistas y una política dirigista contradicha por el liberalismo<sup>25</sup>.

Efectivamente, ya me había yo referido, al tratar de las consecuencias jurídicas constitucionales de la adhesión de España, a que la PAC era «orientadora» y «protectora», utilizando precisamente la protección para orientar, mediante la conocida fórmula intervencionista de «si haces ésto, tendrás estos beneficios. . . . » También destacué el papel esencial del «principio de mercado». Quiero mostrar mi acuerdo de principio con las líneas trazadas por Dominique Denis, las cuales podrían reducirse a una, en cuanto, efectivamente, se quiere por la PAC que, siempre que ello sea posible, sean los propios interesados quienes disciplinen la producción, se autoorganicen en grupos de productores y se corresponsabilicen de los excedentes que pueda producir la PAC. Coherente con el llamado «principio de mercado» - que pueda respetar la libre iniciativa de productores y consumidores - el criterio segun-

do sería pues éste de la máxima participación de los interesados en la gestión de la PAC o, si se quiere expresar de otro modo, una orientación y una intervención respetuosa al máximo con la voluntad de los productores y agentes interesados, lo que resulta, evidentemente, muy democrático. (particularmente prefiero hablar de orientación que de dirigismo, entre otras razones porque aquella es la palabra que figura en la denominación del FEOGA y no cre que expresen lo mismo una y otra).

En España hemos procurado desarrollar la política contractual, mediante la ya citada Ley de 1982, pero coincido con Denis en que debemos solicitar y esperar de Bruselas que regule esta cuestión, ya que una nota típica del moderno Derecho agroalimentario es la de abarcar no solo a los agricultores, sino a los consumidores y a los comerciantes y transformadores, de modo que conviene que surja entre todos ellos un acuerdo interprofesional, de algún modo homologado por la Administración, precisamente en defensa de los consumidores y del interés general, con lo que se llega a una armonía entre intervencionismo y contractualismo. A tal efecto está ya en marcha, como veremos más adelante, un Proyecto de Ley para regular la Interprofesión.

Un tercer principio sería el de armonizar asimismo el logro de los objetivos de la PAC, tal como se enuncian por el Tratado y han sido interpretados por el TJCE, el cual, en alguna ocasión, ha dado preeminencia a la protección de las rentas de los agricultores, en cuanto no debe la PAC lograr los precios al consumo más bajos que sean posibles<sup>26</sup>.

Sin olvidar, a este respecto, que la Conferencia de Stresa proclamó otro importante principio en relación con los precios: el sostenimiento de la agricultura comunitaria debe hacerse vía precios, no por medio de subvenciones o ayudas, por más que estas se utilicen también en el mismo sentido, pero la protección la pagan, en principio, los consumidores, lo cual distingue netamente la PAC del sistema inglés de los «deficiency payments» y dieron lugar a las críticas anglosajonas que pedían, la supresión de este tipo de sostenimiento vía precios, admitiendo ayudas directas, por estimar que éstas no distorsionan el mercado. Quizá nos reste añadir que el proteccionismo agrario español se orientó, desde sus orígenes, en 1973, al sostenimiento vía precios, si bien fue derivando desde los precios políticos hacia los de garantía,



aproximándose paulatinamente al sistema de la CEE. No obstante, la última reforma de la PAC, en 1992, utiliza ampliamente, la protección, no ya via precios sino por las ayudas por superficie, como veremos.

Otro principio, que venía asimismo de la Conferencia de Stresa, es el de una «estrecha correlación entre la política de precios y la de estructuras»; la primera debe conducir a una aproximación de precios y una orientación racional de la producción; la segunda debe ser conducida de modo que estimule la productividad. » Esta coordinación se practicaba asimismo en España antes de la adhesión; se fijaban, por ejemplo, las líneas de producciones que permitían a las empresas ser auxiliadas por el crédito agrícola.

Y con esto pasamos a la segunda parte, o sea, a la política de estructuras, donde tendremos ocasión de comprobar cómo existen abundantes medidas de orientación productiva, del mismo modo que hallaremos reformas estructurales contenidas en las Organizaciones de Mercados de tales o cuales productos.

### 3. - Consecuencias en la política de estructuras.

#### A) Observación previa.

Las medidas de carácter estructural tiene características distintas de las adoptadas para desarrollar la política de precios y producciones. Estas se refieren al producto agroalimentario, de cuya comercialización se ocupan, interesándose también en el capítulo de la transformación, siguiendo, pues, las cadenas alimentarias, ya que la PAC es, en realidad, una política agroalimentaria que persigue objetivos no sólo concernientes a los agricultores o productores agrarios, como a veces se les llama, sino también a los consumidores, los cuales, según el art. 39 del Tratado han de pagar «precios razonables». También concierne a los transformadores y comerciantes de granos o productos agroalimentarios que, a veces, son quienes más ventajas obtienen de la PAC (basta pensar en el tema de las restituciones a la exportación).

Las medidas de carácter estructural, en cambio, tienen como objetivo las estructuras productivas, no el producto, las explotaciones basadas total o parcialmente en la tierra de cultivo, aunque también se apoyan las explotaciones sin tierra, pero puede decirse que las ligadas a una extensión territorial obtienen mayores beneficios, porque se trata de corregir los defectos de una estructura heredada del pasado, no construída racionalmente en tiempos actuales o recientes como sucede con

las industrias. Ha de mejorarse la renta del agricultor comunitario, como lo exige también el citado precepto del Tratado de Roma y, a tal fin, procede aumentar la productividad lo que significa una mejor combinación de los factores productivos, combatiendo la excesiva pulverización de las unidades, típicas de una sociedad tan cargada de historia y de población como la europea (con una media del 6% dedicada a la agricultura en lugar del 2,3% propio de los Estados Unidos).

Ultimamente se ha añadido a las preocupaciones clásicas sobre el problema de la distribución de la tierra y los inconvenientes del minifundio, la temática del medio ambiente y del mundo rural, amenazado de extinción, por donde se refuerza la necesidad de tomar generalmente como punto de referencia la tierra o suelo de cultivo, aunque también las granjas tienen un efecto contaminante a considerar.

Como consecuencia de ese ligamen con la tierra, con el medio físico, resulta que las medidas socio estructurales han de adaptarse a las regiones y comarcas de la CEE las cuales acusan el desnivel enorme entre los ingresos del remolachero belga con los del campesino griego -desniveles hasta de 1 a 8- o si pensamos en la existencia de grandes áreas deprimidas como el Mezzogiorno italiano, al Oeste de España, de Francia o Irlanda, etc. etc. de modo que política de estructuras y política regional van indisolublemente unidas.

Precisamente la diversidad explica que esas medidas fueran dejadas a los Estados miembros, limitándose la CEE, a «coordinarlas» y encauzarlas por medio de Directivas, si bien el relativo fracaso de éstas en la práctica ha llevado a sustituir las tres famosas Directivas de 1972, por el Reglamento de 1985 (797/85, de 12 de marzo, dirigido a mejorar la eficacia de las estructuras agrarias). Hay que tener en cuenta la Decisión de la Comisión que establece una tipología comunitaria de las explotaciones agrícolas, distinguiendo las especializadas en productos vegetales, en productos animales y las mixtas, con subdivisiones muy detalladas en cada grupo. (Véase el Rto. CEE núm. 1137/88 del Consejo de 29 de marzo de 1988 por el que se modifica el Rto. CEE núm. 797/85).

Ahora bien, si los EM participan tan activamente para adaptar las medidas a cada país, incluso a cada región, pareció justo repartir la carga financiera entre los EM y el FEOGA, lo que ha contribuído a la poca operatividad práctica del sistema, ya que esta política socio

estructural tan sólo se ha beneficiado de un 5% del presupuesto de aquel Fondo, debiendo, sin embargo destacarse que, gracias en parte a la influencia española, se han duplicado los Fondos llamados estructurales.

#### B) Las normas fundamentales

a) La mejora de la eficacia de las estructuras agrarias. El Real Decreto 808/1987 de 19 de junio estableció un sistema de ayudas para la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, en aplicación del citado Rto. comunitario, norma que, junto con la Orden de 18 de diciembre de 1987, «cumplía las condiciones para una participación financiera de la Comunidad en la acción común mencionada en el art. 1 del citado Rto. comunitario», según la Decisión de la Comisión de 26-VII-1988. Hay que añadir la Orden de 1 de octubre de 1988, para el desarrollo del Rto. español de 1987, otra Orden de 21 de diciembre de 1988 por la que se fija la renta de referencia prevista en el Real Decreto y otra de 26 de diciembre de 1988, con normas de aplicación<sup>27</sup>

Sabemos que fue en los años 80 cuando hizo crisis la anterior política agrícola común. Pues bien, es en esa época cuando comienza una labor de apoyo de cierta importancia a la agricultura como si se tratara de paliar los malos efectos que sobre el sector iba a tener la nueva política de precios. Por otra parte, el Acta Unica traía la nueva filosofía de protección del Medio ambiente y defensa de los recursos naturales, así como la de promoción del Mundo rural. Ello se concretó por vez primera en el Reglamento (CEE) 797/85 del Consejo, de 12 de marzo de 1985, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias que estableció objetivos para que los EM, basándose en concepciones y criterios comunitarios, llevaran a cabo la acción común a través de sus propios medios legales, reglamentarios y administrativos, con objeto de contribuir a la mejora de las explotaciones agrarias mediante su modernización técnico-económica y la reorganización de sus estructuras, así como a la conservación del medio y de los recursos naturales de la agricultura.

Hubo luego diversas modificaciones hasta llegar al R. D. 887/1991 de 28 de diciembre, en cuya exposición de motivos se destaca «la experiencia en la aplicación del R. D. 808 **con una fuerte demanda y repercusión dentro del sector** tanto en número de solicitudes como en importe de las inversiones y ayudas concedidas», una

experiencia en la que el Ministro Solbes se ha querido basar para introducir algunas modificaciones para concentrar los recursos presupuestarios en favor del agricultor a título principal (ATP) -lo que quizá traiga como consecuencia el descenso en el número de peticiones pues muchas de las suscitadas por el R. D. 808 provenían de quienes no eran ATP- así como para fomentar la instalación de Jóvenes, objetivo plausible, que está de acuerdo con la línea mantenida por el MAPA.

Un examen siquiera sea rápido de este R. D. actual, continuador pues de esa política de ayudas tan importante, nos revelará cuales son las líneas maestras de la política agrícola actual en materia de estructuras, por lo que resulta especialmente interesante ocuparnos de su contenido:

a) centrarse en el ATP, lo que supone un intento de combatir la agricultura a tiempo parcial, lo mismo que a los empresarios no **profesionales**. En alguna ocasión se exige expresamente para alguna ayuda que el beneficiario sea agricultor a tiempo completo. También podría decirse que se trata de un orden de preferencias en el que el ATP ocupa, como es lógico, el lugar preferente. No cabe duda de que esta es la persona que habita en el medio rural y que necesita en mayor medida ayuda a sus rentas prevalentemente agrarias, dado que éstas adolecen de disparidad respecto de las demás, por todo lo cual encuentro justificado el criterio de Solbes.

b) definir y apoyar la figura del **pequeño productor**, aquel que no supera 8 unidades de dimensión europea (UDEs), con lo cual curiosamente se revitaliza al agricultor **especialmente protegido** o cultivador personal, conocida en el Derecho agrario español desde 1. 942.

c) acoger y fomentar la figura europea, francesa sobre todo, de la **instalación**.

d) subrayar la importancia de la **cualificación profesional**.

e) fomentar la **agricultura asociativa**, con la novedad que representan las **Agrupaciones de servicios**, muy bien intencionadas pero difíciles de conseguir mientras no se regule debidamente la forma de una nueva sociedad especial agraria.

f) apoyar la tecnificación económica **-contabilidad-** y general.

g) fomentar el **agrandamiento** de las explotaciones como puede verse por la nueva idea o concepto de la **fusión de explotaciones**, nada fácil de lograr.

h) ir en búsqueda de la **calidad de vida, y también de la referida al ambiente, al trabajo, al producto.**

j) señalaría como final, para destacar la importancia primordial que se le atribuye, el **fomento de la productividad.**

En conjunto, se trata de un **gran diseño de modernización** que nos permita disponer de una **agricultura profesionalizada, técnica, rejuvenecida en sus elementos personales, asociativa, rentable, sostenible sí pero competitiva, en un mundo rural sostenido también, multifuncional, (agrícola, turístico, recreativo) considerado como algo que pertenece al interés general en cuanto a su conservación y mejora, dotado de gran calidad de vida en todos los aspectos.**

a) Mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrícolas.

El Reglamento CEE núm. 355/77 tuvo como finalidad mejorar la estructura de mercado de los productos agrícolas fomentando el desarrollo o la racionalización de las empresas que se dedican al tratamiento, transformación o comercialización de tales productos.

El Reglamento 2. 224/86 estableció las adaptaciones necesarias del 355/77 con motivo de la nueva situación creada por la adhesión de España: las más significativas un tratamiento preferencial traducible en un porcentaje de subvención superior al normal del 25% y, paralelamente, en una menor exigencia de autofinanciación de las inversiones.

b) Apoyo a la transformación y comercialización de productos agrarios. El Rto. (CEE)355/77

Este de 1977 apareció con anterioridad a la reforma de estructuras agrarias de la CEE, adelantándose a los principios de diversificación económica de la sociedad rural y de promoción de un desarrollo equilibrado con el medio que la Comunidad hará suyos a partir de la reforma de 1985. Pese a ello empieza a plantearse contribuir al saneamiento del mercado, a través de la creación de nuevas salidas para la producción agrícola entre las que evidentemente se encuentra la transformación industrial y el fomento de la fabricación de nuevos productos y potenciar, por otra, la economía de las regiones más deprimidas a través de la implantación de empresas agroindustriales, pero, en la realidad, según Rocío Sila Pérez «está favoreciendo a las industrias agroalimentarias de mayor tamaño ubicadas preferentemente en las regiones urbano indus-

triales. **La Comunidad subvenciona más a quién más tiene**», dice la autora, expresando así una regla que ha dominado y sigue dominando el campo de las ayudas.

La normativa española que adaptó el Rto. está representada por el Real Decreto 1462/86 que aparece el mismo año de la adhesión y permite que esta línea estructural se pueda aplicar desde el primer momento, de modo que en el lapso de tiempo entre 1986 y 1990, un total de 1.232 empresas españolas se beneficiaron de las ayudas comunitarias previstas.

El programa que ha sustituido al Rto. 355 tras la entrada en vigor de la reforma de los Fondos Estructurales en la CEE (el Rto. (CEE) 866/1990) ha sido diseñado, según esa autora, de acuerdo con los mismos principios de apoyo a las grandes empresas.

Hay que citar en este lugar como disposiciones que han venido a desarrollar este tipo de acciones la Ley extremeña 5/1992 sobre Financiación agraria y la Ley 5/1992 de 26 de noviembre sobre Ordenación de producciones, incentivando la implantación de sistemas productivos que eviten el deterioro del medio ambiente y la **modernización y ampliación de industrias agrarias**.

Digamos finalmente que con la teoría y la práctica agroindustrial se halla relacionada la cuestión de creciente importancia de la **distribución**. En 1991, el 42% del valor total de las compras de los hogares españoles lo fue en super e hipermercados. «Se trata de un mercado desequilibrado en el que una potente demanda puede imponer condiciones de pago que las industrias repercuten sobre los productores. Una buena estructura en los procesos de producción y transformación puede estrellarse en este último y definitivo proceso, que parece requerir, en consecuencia, una cierta regulación».

c) Fomento de las agrupaciones de productores y de sus uniones.

En la misma línea -ya subrayada anteriormente- de favorecer la agricultura de grupo, para disciplinar la acción ante el mercado y propiciar una participación ordenada y racional de los interesados en la ejecución de la PAC, el Reglamento CEE núm. 1368/78 estableció una serie de incentivos en determinadas regiones para promover y potenciar la formación de Agrupaciones de Productores y las Uniones de estas.

Este Rto. se extiende a la totalidad del territorio español. El Real Decreto 280/1988 de 18 de marzo reguló el reconocimiento como

Agrupaciones de Productores y sus Uniones a quienes lo solicitaren cumpliendo los requisitos establecidos y la Orden de 1 de diciembre de 1988 creó el Registro General de Agrupaciones de Productores y sus Uniones.

Sin ánimo exhaustivo podemos citar algunas de las importantes, como la de Productores de Aceite de Oliva, regulada por el Real Decreto 2796 de 19 de diciembre de 1986. Siguiendo la pauta de la primera ley que en España reguló esta materia, la ley de APAS de 1971, se exige ahora también la forma de Cooperativa o de SAT, las cuales deberán llevar una contabilidad y presentar relación de sus asociados, comprometiéndose a cumplir las tareas propias de la Agrupación. Se hallan reguladas también las de Cereales -Real Decreto 2155/1985 de 21 de octubre- las de Lúpulo -Real Decreto 459/1986 de 21 de febrero-, la de Frutas y Hortalizas, por Real Decreto 1101/86 de 6 de junio, habiéndose dictado una Orden ministerial de 31 de octubre de 1988 para incentivar la constitución de tales Agrupaciones.

En España y de acuerdo con el art. 3 del R. D. 1101/86 que acabamos de citar, relativo al supuesto quizá más importante que ningún otro de las Organizaciones de Productores de Frutas y Hortalizas, las entidades deberán ser Cooperativas o Sats, aunque queda abierta la posibilidad a otro tipo asociativo si cumple los requisitos legales, es decir, que se sigue el criterio de la Ley de APAS debida al Ministro Allende citada en el lugar correspondiente dada su fecha (22 de julio de 1972). Hasta la fecha no parece que se haya dado el caso de ningún otro tipo asociativo demandante de reconocimiento.<sup>28</sup>

Estas Organizaciones son pieza básica en la regulación de esos productos mediante el mecanismo de la **retirada**, típico de los perecederos. Aquella Ley de APAS resultaba totalmente inaplicable por contener un régimen de auxilios diferente a la normativa comunitaria. Tal régimen ha sido derogado. Las ayudas, que pueden ser comunitarias o nacionales sirven a la constitución y al funcionamiento de estas APAS y tienen topes establecidos por la Comunidad para evitar, como es lógico, la discriminación.

El mecanismo de la retirada es el que se utiliza para evitar el hundimiento del mercado con la **retirada preventiva** de peras o manzanas o sencillamente para mantener un nivel de precios.

El esquema es parecido en todos los casos y debo advertir que

se reserva a las Comunidades Autónomas competentes que lleven a cabo el reconocimiento, en concordancia con los plazos y procedimientos previos en la normativa comunitaria.

Sin embargo, el movimiento asociativo a que me estoy refiriendo no ha alcanzado todavía, en nuestro país, una importancia acorde con la de nuestra agricultura, debido sin duda a que los españoles no nos caracterizamos por un espíritu asociativo muy desarrollado.

d) Otras medidas aprobadas en febrero de 1988 en Bruselas.

- La Extensificación y Reconversión, que consistía en reducir un 25% la producción, (Rto. CEE núm. 4115/88 de la Comisión. Ver también Rto. CEE núm. 1094 del Consejo de 25 de abril de 1988 por el que se modifican los Rtos. CEE núms. 797/85 y 1760/87 en lo relativo a la retirada de tierras y a la extensificación y reconversión de la producción)

Los estímulos a la retirada de tierras del cultivo. Esta normativa fue la única de todas las aprobadas en Bruselas, en febrero de 1988, que se desarrolló en España por el Real Decreto 435/1988 de 25 de noviembre, el cual excluyó, en su Anexo, una serie de zonas muy importantes, como Andalucía y Extremadura donde estaba en marcha un proceso de reforma agraria que podía aparecer contradictorio con esta nueva legislación. El Gobierno español ha elegido en este sentido la existencia de ciertas circunstancias socioeconómicas o el peligro de desertización.

Digamos de todos modos que la retirada de tierras, inspirada en la legislación americana<sup>29</sup> se ha trasladado a España con precedentes como los de arranque del viñedo, estimulado también con subvenciones, en virtud del Rto. CEE núm 2729 de la Comisión, de 31 de agosto de 1988 por el que se establecen normas de aplicación del Rto. CEE núm.1442/88 sobre la concesión, para las campañas vitivinícolas de 1988/89 a 1995/96, de primas por abandono definitivo de superficies vinícolas.

Puede tenerse en cuenta el Real Decreto español 275/1984 de 11 de enero, sobre reestructuración y reconversión del viñedo; la primera comprende el rejuvenecimiento de las plantas, renovación de la explotación y otras acciones para mejorar la calidad; la segunda, la sustitución de plantaciones por otros cultivos y la reorientación productiva hacia otra aprovechamientos; todo ello, antes de ingresar España en la



Comunidad: En cuanto al Plan de reestructuración comunitaria fue adaptado a España por el Rto. núm. 3827/85 <sup>30</sup>

El programa de retirada de tierras no tuvo gran éxito en España -menos de 40. 000 has. - debido a todas esas exclusiones territoriales, muy discutibles en sus fundamentaciones oficiales, y a que la prima no fué tan generosa como en otros países, Italia y Alemania, donde sí puede decir que fue considerable la superficie retirada. Además se puede decir que entre nosotros, hubo una propaganda contra la retirada y que fue muy complicado el procedimiento.

C) Otras medidas.

Castilla Gamero y Hernández Lafuente señalan<sup>31</sup>, aparte de los programas de desarrollo integrados que cabe formular al amparo de las disposiciones citadas con anterioridad, aquellas otras que tratan de ordenar la información objetiva y funcional sobre el sector y sobre las diferentes categorías de exportaciones agrícolas y su fundamento económico. En el año 1979 se creó una Red de información contable agrícola que permite evaluar anualmente los principales indicadores técnico económicos, así como los resultados empresariales de los diferentes grupos de explotaciones y que está regulada por un amplio número de Reglamentos, en especial por el Reglamento CE número 79/65 del Consejo de 15 de Junio.

También son, numerosas las normas que regulan las estadísticas y que se enmarcan dentro de la política de estructura agrícola, regulando la organización de encuestas sobre las estructuras de las explotaciones o sobre la comercialización de los diferentes productos agrícolas.

Solo nos resta recordar, por último, que hay numerosas disposiciones de política de estructuras contenidas en las OCM, para lo cual basta leer la de la leche y productos lácteos.

## NOTAS CAPITULO IV

<sup>1</sup> Me remito a las declaraciones del ex Ministro Albero sobre el aumento del 20% de la renta de los agricultores, las cuales no han dejado de ser cuestionadas.

<sup>2</sup> Ver sobre este proceso, Arturo Camilleri, Presentación de la obra colectiva «La agricultura española ante la CEE», editada por el Instituto de Estudios Económicos, Madrid 1984, p. 17. En general, puede verse el libro de Ramón Tamames «Formación y desarrollo del Mercado Común Europeo», Madrid 1965. En especial debe consultarse la obra reciente de Gilbert Noël «Du Pool vert a la Politique Agricole Commune», París, Economica, 1988 «Guía del Mercado Común europeo España en la Europa de los doce», Madrid 1986, ps. 167 y ss. Ultimamente, ver del ilustre economista Tamames repetidamente cit. gran especialista del tema «La Unión Europea». Madrid 1994.

<sup>3</sup> Tamames lo aclara: «no obstante la neutralidad oficial, desde el principio se apreció una inclinación manifiesta por el Mercado Común. El Tratado de Roma resultaba más claro para la mentalidad española que el tratado de Estocolmo. La CEE, desde sus comienzos hizo cuestión de principio de llegar al establecimiento de una política agrícola común, mientras que la EFTA excluyó la agricultura de zonas. Siendo esenciales para España las exportaciones agrícolas. . . Finalmente, el volumen del comercio con la CEE era el del 50% mucho más que el de la EFTA», ob. últimamente citada, ps. 169 y 170.

<sup>4</sup> Sobre este punto, ver mi libro «Derecho agrario», Madrid 1964, p. 188

<sup>5</sup> R. Tamames, ob. cit p. 178

<sup>6</sup> La cita es de Alberto Alonso Ureba «El marco constitucional económico español y la adhesión a las Comunidades europeas», en el vol. I de la obra colectiva más importante consagrada en España al Derecho comunitario que es el Tratado de Derecho Comunitario, dirigido por los profs. García de Enterría, González Campo y Muñoz Machado, Madrid 1986, p. 254.

<sup>7</sup> Cfr. en ese mismo volumen que acabamos de citar, el trabajo de Enrique Alonso García «Incidencia en el ordenamiento constitucional español» . . . de esta Ley Orgánica citada en el texto, p. 354.

**8** v. Julio D. González Campos y José Luis Piñar Mañas. «El ingreso de España en las Comunidades europeas y los efectos del Acta de Adhesión». vol. I del Tratado cit. p. 54.

**9** José Luis Ortega Sada y José Manuel Montollo Hernández, «CCE: Principios y mecanismos de la Organización Común de los Mercados agroalimentarios». Madrid 1988, p. 57.

**10** Citado por Ortega-Montolio, en la ob. cit. p. 60.

**11** Julio D. González Campos y Piñar Mañas, ob. cit. p. 41.

**12** Ortega-Montolio, ob. cit. p. 62.

**13** Ob. cit. p. 258.

**14** p. 274

**15** En el libro homenaje al Notario de Madrid Juan Vallet de Goytisolo, pero quiero matizar lo dicho por Alonso y por Rojo en el sentido de que, en mi opinión, la ambigüedad del modelo económico español tiene límites muy precisos: no cabe una economía planificada centralizada, ni tampoco una planificación que eliminara el juego del mercado.

**16** Ob. cit. p. 285.

**17** Norberto Castilla Gamero-Adolfo Hernández Lafuente. «La política agraria», en el vol. III del cit. tratado de Derecho Comunitario, p. 309.

**18** «Derecho Comunitario europeo y Derecho español», Madrid 1987, p. 211. Este libro es de obligada consulta para todas las cuestiones antes aludidas de Derecho constitucional y, por supuesto, para la bastante difícil de «Comunidades autónomas y Derecho Comunitario», tratada a partir de la p. 218. Por ejemplo, ella trata con gran acierto el tema de un eventual conflicto entre norma comunitaria y ley española posterior, para señalar que el juez debe aplicar, sin dudar, la norma comunitaria; la autora recuerda al Tribunal de Luxemburgo (TJCE), en el caso Simmenthal, p. 139. Muy interesante el estudio que hace a continuación de la oposición entre norma comunitaria y Constitución española y de «Los Derechos fundamentales y Derechos Comunitarios».

Hoy puede verse la importante obra, dirigida por Luigi Costato «Breve trattato di Deritto agrario Communitaria e Italiano - Padova 1994, donde se plantean estas cuestiones respecto de la legislación regional italiana.

**19** Sobre la armonización o aproximación legislativa, puede verse

Gronda, en el trabajo citado anteriormente y la monografía de Lucía Millán «La armonización legislativa en la C. E. E. » Centro de estudios Constitucionales, Madrid 1986.

**20** Ob. cit. Ver también «L'Acte Unique européen,» comentario de Jean de Ruyt, Bruselas 1989.

**21** Bruselas 1988, publicado en el Boletín de Información Extranjera, Madrid, MAPA 88/5, p. 57

**22** Revista de Estudios agro-sociales, 141, julio-septiembre 1987, p. 10

**23** Puede verse también, en «Agricultura y Sociedad» julio-septiembre 1986, «Coloquio sobre análisis de las consecuencias agrarias de la ampliación de la Comunidad», p. 207, con intervención de destacados agraristas españoles como Tomás García Azcárate, Carlos Tió, Leovigildo Garrido y otros no españoles.

**24** Sobre el tema del vino, recomiendo el estudio hecho por María de los Desamparados Llombart, publicado en la Revue de Droit rural núm. 168, diciembre 1988. «Le droit viticole et vinicole espagnol, avant et après l'entrée de l'Espagne dans la Communauté européenne». Para una comparación con el Derecho francés, v. el artículo del Catedrático de la materia en Burdeos, Dominique Denis, «Droit de la vigne et du vin», en la misma Revista, núm. 163, mayo 1988. Existe hoy una gran preocupación ante las propuestas comunitarias de reforma de la D.C.M. del vino que podrían suponer para España la pérdida de 400.000 h. de viñedo.

**25** En su trabajo «La régulation des marchés agricoles et la C. E. E. » publicado en la Revue de Droit rural, núm. 161, marzo 1988. Por mi parte, he tratado esta materia en mi ponencia general del Congreso del Comité Europeo de Derecho rural, Salzburgo, septiembre de 1987, que aparece en este número de la Revista de Derecho agrario y alimentario y a continuación del presente trabajo.

**26** No puedo extenderme sobre este interesante aspecto de la cuestión; puede verse el libro de Gerard Druésne sobre la PAC en la Jurisprudencia del TJCE, (1958-1978). París 1979.

**27** Ese Real Decreto ha sido reemplazado por otro de 1991, que se expondrá más adelante.

**28** Damián Pedro Carrasco Durán y José Antonio Carrasco Durán «La Pac aplicada a la Organización de Productores de Frutas y Hortalizas», Madrid junio de 1990.

Existe un Manual de Organizaciones y Agrupaciones de Procutores Agrarios editado por el MAPA, Dirección General de la Producción agraria, en novimebre 1988.

**29** V. Prof. Neil D. Hamilton, Drake University Law School des Moines, Iowa, abril 1986 «Multi-Year Land Retirement en the U. S. and the Legal Effect on Paricipants».

**30** Ver el cit. trabajo de Desamparados Llombart sobre esta materia.

**31** Ob. cit.



**CAPITULO V**  
**LA ULTIMA ETAPA: 1985-1994**  
**DERECHO AGRARIO ESTATAL Y AUTONOMICO**

**I. -INTRODUCCION**

En el último capítulo nos hemos referido al DA comunitario incluyendo algunas disposiciones españolas, como la del Decreto de 1991 sobre la Mejora de la Eficacia de las Estructuras agrarias, que de modo directo vienen a desarrollarlas y que, por lo tanto, parecía más lógico exponer y analizar junto a la norma comunitaria básica. En cambio, en el presente capítulo expondremos aquella normativa española de carácter general que no está ligada a Rtos o Directivas comunitarias, es decir, que no se trata de un Derecho derivado, para la aplicación en España de aquella normativa, sino que tiene vida independiente por así decirlo.

**II. -NORMAS ESTATALES**

**1. -LA LEY DE CAMARAS AGRARIAS**

Procede aludir en primer término, como Ley posterior a nuestro ingreso en la CEE, a la Ley 23/1986 de 24 de diciembre de Bases del Régimen jurídico de las Cámaras agrarias, una de las pocas disposiciones promovidas por el Ministro Carlos Romero en su larga etapa, de 9 años, al frente del MAPA. Se caracterizaba por un radicalismo que condujo a su impugnación ante el Tribunal Constitucional sobre todo por lo relativo a la supresión de las Cámaras agrarias locales de gran arraigo durante la etapa del franquismo, por las normas sobre el patrimonio de las Cámaras anteriores y también porque el derecho de sufragio activo y pasivo se reconocía tan sólo a los cultivadores directos y personales.

El recurso contra esa Ley se acumuló con el presentado por el Presidente del Gobierno en relación con la Ley del Parlamento de Cataluña 18/1985, de 23 de julio de Cámaras Profesionales Agrarias. Esta Ley autonómica hacía obligatoria la afiliación a las Cámaras, daba el sufragio a los **profesionales de la agricultura** y salvaguardaba las competencias autonómicas en la materia.

La importante Sentencia del TC de 18 de julio de 1989 resolvió todas estas cuestiones reafirmando la tradicionalmente reconocida naturaleza de las Cámaras como Corporaciones de Derecho público, negando la posibilidad de adscripción obligatoria como contraria al principio de **libertad negativa de asociación** y reconociendo la competencia autonómica en la materia.

El Tribunal anuló varios preceptos de la Ley estatal obligando al Gobierno a que la rectificara y, en cuanto al c. d. p. , se aclaró que debía entenderse como referencia al **profesional de la agricultura** no como alusión al personaje que la legislación de arrendamientos viene a definir como el cultivador **manual** de la tierra. (Me tocó de alguna manera intervenir en el recurso ante el Constitucional y sostuve esta tesis europeísta que fue la ganadora como no podía ser de otro modo). La interpretación del alto Tribunal, de obligado acatamiento, supuso un duro golpe a las pretensiones del legislador de Madrid, ya que aquel criterio del Ministro Romero contrastaba fuertemente con el de las leyes autonómicas sobre Cámaras agrarias-Cataluña, País Vasco, Galicia-las cuales se referían, de acuerdo con el Derecho comunitario, al ATP,<sup>1</sup> Lo importante es constatar que Romero no celebró elecciones a las Cámaras agrarias ni tampoco Solbes ni el actual Ministro Albero las ha anunciado, con lo cual resultan todavía en vigor las que tuvieron lugar bajo la égida de la UCD, en 1978. . . <sup>2</sup>

2. -LA LEY GENERAL DE COOPERACION. Es la 3/1987 de 2 de abril, obra de la nueva Administración socialista para sustituir a la Ley de 1974 y su Reglamento de 1978, tras proclamar en su Exposición de Motivos que constituyeron en su momento, en especial el Reglamento, «un perfeccionamiento importante de la regulación de las S. C. aunque no estaban ya en consonancia con los principios políticos y las circunstancias económico sociales del momento». Esta nueva Ley General llegó cuando ya varias CC. AA. habían regulado la materia por



medio de Leyes de sus respectivos Parlamentos: el País Vasco (1982), Cataluña (1983 y 1991), Navarra (1989), la Comunidad Valenciana (1985), Andalucía (1985), de todas las cuales la primera quizá fuera la más abierta y progresiva, al menos en los aspectos subjetivos relativos a los posibles socios. <sup>3</sup> Es de advertir que este proceso de legislación autonómica no está cerrado, sino que al amparo de la Ley Orgánica 9/1922 de 23 de septiembre otras CC. AA. seguirán elaborando leyes especiales. <sup>4</sup>

Entre las clases de cooperativas contempladas figuran, naturalmente, las **agrarias** y, por primera vez, se regulan las de **explotación comunitaria de la tierra**, interesándonos también las de **trabajo asociado** y las de **crédito**, dada la importancia alcanzada por las Cajas Rurales.

Las cooperativas de explotación comunitaria han merecido una atención notable del nuevo legislador democrático, tanto estatal como autonómico, en especial del andaluz que quizá esperaba un relanzamiento del colectivismo agrario en España, el cual en mi opinión no se ha producido ni mucho menos y ello porque el colectivismo agrario es algo parecido a la vida monástica, un ideal tan hermoso como difícil de alcanzar en la práctica. La verdad es que, consciente de la dificultad, el legislador facilita al máximo la creación de aquellas, permitiendo que el arrendatario u otro titular de derechos de goce los aporte, que haya socios simplemente trabajadores, que no se comprometa por más de diez años la aportación de inmuebles, etc.

Las cooperativas de crédito conllevaron una norma especial, la Ley 13/1989 y su Reglamento se aprobó por el Real Decreto 84/1993.

En todos los textos se permite que los Entes públicos o sociedades participadas por ellos sean socios, cosa interesante para el cooperativismo agrario pues uno de los secretos del éxito de la reforma agraria italiana de 1950 fue justamente la creación de cooperativas semiobligatorias entre los adjudicatarios de tierras y el Ente de Colonización que luego se retiraba de las mismas. De este modo se aseguró desde el inicio la comercialización e industrialización de las producciones de los nuevos propietarios y, por lo tanto, se les garantizaba una renta mejorada por el valor añadido. Pero nada parecido ha ocurrido entre nosotros desgraciadamente. <sup>5</sup>

Norma de gran interés es el Estatuto Fiscal de las Cooperativas

contenido en la Ley 20/1990 de 19 de diciembre, porque en él nos encontramos con el **favor legislatoris** hacia esta figura, como se ve leyendo sus normas y aún teniendo en cuenta la distinción entre cooperativas protegidas y no protegidas. Estas últimas se sujetan, por lo que respecta al impuesto de sociedades, al tipo del 20%, en lugar de al 36 propio de las mercantiles, mientras que las protegidas tienen una bonificación en la base del 50%. Entre estas últimas figuran las agrarias, así como las de explotación comunitaria de la tierra y las de trabajo asociado, por donde vemos que el criterio de protección especial a la agricultura y al mundo rural del art. 130 de nuestra Constitución se ha respetado plenamente. El Estatuto resolvió finalmente, en un tono menor que el de las cooperativas, las ventajas fiscales a favor de las SAT. <sup>6</sup>

De todos modos el movimiento cooperativo agrario español no puede compararse en importancia con el de los países más desarrollados de la Unión Europea como Dinamarca, Holanda, o Bélgica, y es menos importante que el francés que dispone de una gama de figuras asociativas mucho más rica que nuestro ordenamiento tanto para las cooperativas como para los llamados «**Groupements de production**», los **GAEC**, que han tenido allí mucho más éxito que en España. Seguramente ello no es culpa exclusiva del legislador sino que nos falla a nosotros el espíritu asociativo como lo evidencia la escasa afiliación a las OPAS y el canijo asociacionismo agrario en general que padecemos comparado con el de allende nuestras fronteras. Se trata de un problema ligado al atraso de nuestra cultura democrática que sólo lentamente se va incrementando. <sup>7</sup>

### 3. -LA LEY DE CONSERVACION DE LOS ESPACIOS NATURALES Y DE LA FLORA Y FAUNA SILVESTRE

He aquí una Ley importante dictada el 27 de enero de 1989 (Ley 4/1989) que, en su Exposición de Motivos, tras rendir cierto homenaje a la Ley equivalente de 2 de mayo de 1975, que fue para aquel tiempo verdaderamente notable, justifica su necesidad por un planteamiento más amplio y ambicioso de regulación de los recursos naturales en busca de **la calidad de vida** que obsesiona al legislador actual. En efecto, la Ley trae como novedad los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y las Directrices para tal ordenación.

Aquellos Planes-dice-serán un instrumento para que las CC. AA. implementen sus políticas territoriales, por donde se ve un esfuerzo más en aras de esa coordinación entre los diversos DA autonómicos que debe conseguirse en todos los ámbitos del DA.

La Ley distingue cuatro espacios a proteger: **los Parques Nacionales (que llevan una existencia de 75 años, los Parques Naturales, los Monumentos naturales y los Paisajes protegidos.** La declaración y gestión corresponderá a las CC. AA.

La Ley-y este es otro aspecto que la justifica-acoge la Directiva CEE sobre protección de la Flora y de la Fauna (79/409/CEE) y crea el Catálogo de Especies Amenazadas, del mismo modo que se prevén los Catálogos respectivos de las CC. AA.

Regula la caza y pesca continental como **recursos naturales**, a base de Planes Técnicos de capturas a realizar, cuyo contenido y aprobación se deja a las CC. AA. Introduce el examen de aptitud para el cazador lo que no dejó de suscitar polémica, y crea el Censo Nacional de Caza y Pesca. También se propone la coordinación de las actividades sancionadas de las CC. AA. mediante establecer un Registro Nacional de Infracciones de Caza y Pesca. Es evidente que la Ley no es ni pretende ser una Ley de Caza, pero sí es de gran importancia el cuadro de requisitos que establece en aras de la conservación de la Fauna.

Se crea asimismo la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza, órgano consultivo y de cooperación entre el Estado y las CC. AA. , una prueba final de los propósitos coordinadores de esta Ley que esperamos tengan éxito. **8**

#### 4. -LA LEY SOBRE LOS ARRENDAMIENTOS HISTÓRICOS

Esta denominación se aplica a los anteriores a 1 de agosto de 1942, con renta inferior a 40 quintales métricos de trigo. La Ley de 1980 estableció el derecho de acceso a la propiedad, con dos plazos, uno para los anteriores a la publicación de la Ley de 15 de marzo de 1935 y otro para los anteriores a 1 de agosto de 1942. La Ley 1/1987 de 12 de febrero, obra también de Romero, los prorrogó por 5 años con derecho de acceso a la propiedad. Como en tantas ocasiones anteriores, se le volvió a pedir al Ministro Solbes que los prorrogara pues está

visto que no acceden a la propiedad estos cultivadores a pesar de las incitaciones de que se les ha venido haciendo objeto a lo largo de la historia, tras la primera ley de 1954 que utilizó esta técnica de la prórroga con derecho a comprar. Se ve que se han aprendido la lección de que antes de expirar sus contratos bastará que vuelvan a pedir otra prórroga. . .

Solbes promovió la última Ley, la 1/1992 de 10 de febrero que distingue: a) los anteriores al Código civil; b) los anteriores a 15 de marzo de 1935; c) los anteriores a 1 de agosto de 1942 con renta inferior a 40 quintales métricos de trigo, llamados entonces **especialmente protegidos** y vive Dios que lo siguen siendo pues no se han acabado jamás sus prórrogas. Ahora se les estira el plazo hasta el 31 de diciembre de 1997, también con derecho de acceso, señalando como precio la media entre el valor fiscal y el valor venal de fincas análogas. Hay una prórroga complementaria para los mayores de 55 años hasta su jubilación, lo cual es humano. Si el arrendatario a requerimiento del propietario, dejare libre la tierra percibirá una indemnización de la tercera parte del valor de aquella. El acceso se facilita con promesas de préstamos y subvenciones.

Hay que citar en esa misma línea la Ley gallega sobre aparcerías y arrendamientos históricos. (Ley 3/1993 de 16 de abril).

## 5. -EL PROYECTO DE LEY DE MODERNIZACION DE LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS

En la etapa de Solbes se elaboró un Anteproyecto de Ley de ese título.<sup>9</sup> El Ministro Vicente Albero expresó antes de dimitir su intención de mantener tal iniciativa por lo que es de esperar que llegue a puerto, lo que no dejará de ser positivo para nuestra agricultura. A pesar de no ser todavía Ley me parece interesante una referencia al mismo pues nos señala el rumbo que puede seguir la evolución en España de la política de estructuras, con aciertos evidentes pero también con fallos, según mi modesta opinión, que podrían corregirse. Además, hay criterios de ese anteproyecto que han sido asumidos, como veremos, por leyes autonómicas, lo que les dota de un valor especial.

Las NOTAS sobre el anteproyecto son por demás interesantes pues nos proporcionan datos relativos a la agricultura española que vale

la pena reproducir en sus rasgos más esenciales según lo hemos venido haciendo a lo largo de este Discurso, para cada época de las examinadas.

Su primera afirmación, que podemos suscribir plenamente, es la de que «la agricultura española viene arrastrando unas carencias estructurales que han impedido la consecución de unos niveles de eficiencia económica deseables». . . «las explotaciones agrarias españolas siguen teniendo hoy una dimensión superficial y económica insuficiente». En efecto, esta es nuestra gran asignatura pendiente, no obstante cuanto se ha hecho con la Ley de Reforma y Desarrollo, Arrendamientos, Estatuto de la Explotación Familiar, Fincas Mejorables, entre otras y hasta podríamos añadir por nuestra cuenta las diversas y numerosas disposiciones dictadas en la materia por las CC. AA. si bien quizá no hayan tenido tiempo de demostrar su eficacia práctica. Y ello a pesar de la disminución de nuestra población activa agraria.

Pero veamos los datos: «Según el Censo de 1989 las explotaciones tienen un promedio de 18,9 has. de superficie total y 13,1 de Superficie Agraria Util. La explotación media ocupa un volumen de trabajo equivalente a 0,6 unidades de trabajo anuales (UTAs) y proporciona un margen bruto de 5,2 unidades de dimensión económica (UDEs). Los datos medios ocultan una dispersión en la dimensión, tanto física como económica. Así, 5462 explotaciones de más de 100 UDEs, es decir, el 0,3% de la SAU generan el 12,4% del margen bruto total y ocupan el 4,8% del trabajo total. Los que se dedican a tiempo completo a la agricultura cultivan el 40,6% de la SAU considerada, así que ni el adecuado descenso de activos ni la alta significación de las explotaciones marginales está induciendo una movilidad de la tierra que se traduzca en un crecimiento del tamaño de las explotaciones. La agricultura española está basada en explotaciones familiares, el 78,9% del total trabajo. Este predominio es especialmente acusado en las unidades pequeñas y medias. El Rto. (CEE) 2328/91 de Mejora de las estructuras agrarias ya apunta en este sentido de favorecer al ATP, si bien indica que los Estados miembros pueden concentrar las ayudas en las explotaciones familiares. El Rto. añade al requisito del ATP otros de residencia y edad que no se contemplaron en la Ley de 1981 sobre la Explotación Familiar y los Agricultores Jóvenes.» Los objetivos de

ésta siguen siendo válidos si bien no se ha mostrado en la práctica como el mejor instrumento para su consecución.

Luis Atienza, responsable del proyecto como Secretario de Estado que fue para la política de Estructuras y actual Ministro de Agricultura escribió sobre los nuevos retos de la actividad agraria algo muy interesante: «Es de todos conocido que la demanda de productos agrarios no crece como el resto de la economía. Al bajo crecimiento demográfico hay que añadir la caída en el peso de la alimentación en el gasto familiar. Una familia destinaba en 1950 el 50% de su renta a la alimentación. En 1989 sólo destinaba el 27%. La composición de esta demanda también ha variado. Se consume menos pan o leguminosas y más carne, huevos, leche y fruta. La demanda es cada vez más exigente en términos de calidad y presentación y se orienta hacia productos con algún grado de transformación y comercialización. . . se debe poner énfasis en la calidad frente a la cantidad, en la adaptación de los productos a la demanda y en la participación de los agricultores, sólo o asociados en las tareas de transformación y comercialización y por tanto en el valor añadido. . . una productividad que aumenta y una demanda estancada conduce a los excedentes. . . la población activa agraria era de 9,1% en 1992 y la superficie de cultivo ha experimentado pequeñas variaciones en los últimos treinta años. . . es socialmente deseable el sostenimiento de determinadas actividades agrícolas no competitivas por su contribución a la gestión del medio natural y hay que restringir ciertas prácticas agrícolas que contribuyen a generar excedentes y deterioran el medio ambiente, sin que se vea perjudicada la renta de los agricultores». <sup>10</sup>

Vemos pues que nuestra cruz sigue siendo el gran número de unidades insuficientes que padecemos. No nos debe engañar nunca la comparación de nuestra media de superficie con la de la UE, (son casi similares, pero, en primer lugar, estamos muy lejos de las medias anglosajonas y, además, allende el Pirineo las tierras son húmedas y aquende son secas lo que influye decisivamente en la productividad por ha.

Yo añadiría que la Ley de 49/1981 ha fracasado, porque su aplicación no se ha generalizado en el agro español principalmente debido al requisito de la inscripción en un Registro, a su complejidad excesiva por lo que hace a los mecanismos sucesorios y jurídicos en general

y por la insuficiencia de los estímulos ofrecidos. El anteproyecto propone su derogación.

Se regula la nueva figura del agricultor con dedicación plena. (90% de su renta debe ser de origen **agrario o diversificado** (alusión a la multifuncionalidad). Esta figura no deja de ser discutible.

La explotación prioritaria sería para el Anteproyecto la **familiar** de una unidad de trabajo familiar al menos, sin que la mano de obra externa sobrepase en cómputo anual dos unidades de trabajo con carácter general o tres en los supuestos excepcionales que se determinen. Su renta debe estar entre el 40 y el 120 % de la **renta de referencia** y, además, su titular ha de poseer una capacidad profesional suficiente; su edad, entre los 18 y los 56 años (que puede elevarse por las CC. AA. a 60) y residir en el ámbito geográfico de su explotación de modo que asegure su integración en la comunidad rural. Luego se citan las **explotaciones asociativas: Cooperativas, Sat, Sociedades civiles, laborales o mercantiles en que las participaciones sean nominativas y cuyo exclusivo objeto sea el ejercicio de la actividad agraria** (con esta alusión a las sociedades civiles y mercantiles de tan poco rigor se desvirtúa totalmente el anterior). Se cita una nueva figura, la de la Sociedad Especial agraria, que uno no sabe bien cómo se diferenciará de la SAT y de las civiles y mercantiles antes citadas. Esta figura, cuyo nombre me parece bien, creo que debería abarcar una trilogía de sociedades agrarias: la **familiar agraria**, integrada por padres e hijos o hermanos (trasunto del **groupement père et fils** del Derecho francés), la de **explotación de una empresa agraria**, con socios capitalistas incluso absorbiendo quizá las actuales apracerías y la de **cooperación profesional agraria**, más próxima a la cooperativa, integrada por un grupo de agricultores profesionales para la comercialización o transformación de sus productos o para utilizar maquinaria en común. A ellas se añadiría el **consorcio voluntario** formado por varios dueños de fincas afectadas por una mejora, como una defensa contra un río o un pozo común, etc.

Se crea un Registro por cada C. A. y un Registro General, lo cual garantiza que tampoco funcionará esta Ley. Lo más sensato sería regular un Registro de empresarios agrarios en general, pero sin dar a la inscripción carácter obligatorio. Se establecen ¡cómo no! una serie de ayudas económicas y beneficios fiscales igual que para la instalación de Jóvenes Agricultores.

Se atiende a la **conservación y ampliación de las explotaciones prioritarias** aplicando los arts. 62, 63 y 65 de la Ley de 1981. El beneficio fiscal de la reducción impositiva del 50% me sigue pareciendo insuficiente. Creo que si no se añaden primas de reestructuración no funcionará nada de esto en la práctica, ya que hoy los herederos gozan por Ley general de una franquicia de casi dos millones y medio totalmente exentos por lo que el estímulo fiscal sucesorio no basta.

Unidades Mínimas de Cultivo. Se acentúa el rigor de los efectos de la contravención de las normas con la sanción de la nulidad, pero lo lamentable es que se mantenga el criterio totalmente anticuado de la parcela, o sea, la pequeña dimensión-pequeñísima diríamos más bien de la UMC, que debería elevarse a la extensión de tierra precisa para trabajar y vivir una familia. Hay que introducir el concepto de la **Unidad Mínima de Explotación Familiar**, con superficies mucho más elevadas que las actuales, 20 has. de regadío, salvo el intensivo, 150 de secano, por ejemplo. Se dice en el Proyecto que las CC. AA. la revisarán para cada una de ellas pero el criterio que se les suministra a estos efectos es el mismo de antes, repito que el de la parcela no el de la UM de Explotación y en esto reside el error. La C. A. extremeña, como veremos, ha seguido ya, al menos para las tierras de regadío, el sistema de referirse a la explotación familiar, lo que resulta más lógico.

Coherentemente hay que regular el retracto de colindantes con este nuevo criterio, o sea reconocerlo siempre que la finca enajenada sea menor de la Unidad dicha.

Las reformas de los arrendamientos son positivas, aunque me parece ya discutible la reserva del arrendamiento al ATP, porque hemos visto en la práctica cómo se burlaba de mil maneras o no se le hacía ningún caso al requisito de la profesionalidad del arrendatario que, en 1980, introdujimos con la mejor voluntad. Pero es bueno que se legisle para el campo algo semejante a lo que representó el Decreto Ley Boyer para la vivienda, es decir, que se ponga en armonía la LAR con la nueva Ley promovida por el Ministro Borrell que establece tan sólo la duración mínima de 4 años en los arrendamientos de vivienda sin prórrogas de ninguna clase. <sup>12</sup>



## 6. -PROYECTO DE LEY DE LA INTERPROFESION

Se ha aprobado ya por el Consejo de Ministros. En España ha funcionado bastante bien la de los remolacheros y fabricantes de azúcar. Las más urgentes son las de frutas y la del vino, así como la del tabaco que es un sector bastante organizado. La finalidad de la interprofesión es mejorar la calidad y los precios de unos y otros. El ejemplo de la remolacha prueba que esa finalidad se va ampliando siempre en beneficio de las partes interesadas, que son el subsector productivo y el de la transformación y distribución, si bien que este participe y se someta a las normas interprofesionales es mucho más problemático, como lo demuestra que ni siquiera en Francia, donde cuentan con una Ley de 1975 (modificada en 1980) en la materia, se ha logrado que las grandes superficies acepten formar parte de la interprofesión lechera por ejemplo ni de otras, lo que les permite imponer, desde fuera, su ley, como ocurre con los pagos a 180 días de sus compras que obliga de hecho a que productores e industriales financien a esos gigantes del comercio.

El proyecto de Ley aprobado ha merecido la aprobación de ASAJA y de FIBAC (Federación de industrias de bebidas) pero ha suscitado la oposición de la COAG y de la UP, es decir, de aquellas OPAS que se consideran más próximas a los partidos de izquierda (PSOE e IU). El punto crucial es el de la representatividad atribuida a productores e industriales, alegándose por los opositores que, tal como está el Proyecto, se favorece la creación de sindicatos «amarillos». Las OPAS citadas están celosas respecto a los llamados sindicatos u organizaciones profesionales sectoriales. <sup>13</sup>

Por cierto que reitero mi propuesta de potenciar las OPAS mediante practicar más bien que regular un «pacto agrario anual» entre el MAPA y el conjunto de todas ellas, además de la Confederación Española de Cooperativas agrarias. <sup>14</sup> Ese pacto establecería periódicamente la política agraria a seguir, siendo un cauce de diálogo fundamental. Al sentirse interlocutores obligados del Gobierno las OPAS serían más importantes y se aumentaría la afiliación a las mismas.

## III. -EL DERECHO AGRARIO AUTONOMICO

### 1. -INTRODUCCION

En el lugar correspondiente, al comentar la nueva Constitución

de 1978, dije que su gran novedad en materia agraria estaba representada por la estructura del Estado español que la C. e. aportaba, basada en la existencia de 17 CC. AA. con sus correspondientes Parlamentos, Gobiernos y Administraciones públicas (amén de los Tribunales Superiores de Justicia). Esto era de gran trascendencia como se ha encargado de demostrarlo el transcurso del tiempo y aún no sabemos a la altura de 1994-donde se halla el punto final del proceso ni en qué va a consistir finalmente el modelo español de descentralización política.

Como lo vamos a ver enseguida la importancia del nuevo Estado de las Autonomías para la agricultura y para el Derecho agrario en particular ha sido extraordinaria.

## 2. -LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA Y LOS DECRETOS DE TRANSFERENCIAS

Unos Estatutos se limitan a decir que corresponderá a la C. A. la competencia sobre **agricultura y ganadería** (así por ej. Cataluña, País Vasco, Galicia), otros añaden algo más. Andalucía es a estos efectos la que cita **las competencias relativas a la reforma y desarrollo agrario y a la mejora y ordenación de las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales**. La cita se explica porque se estaba ya pensando en la reforma agraria y había que basarla en el Estatuto.

Otros añaden **las industrias agroalimentarias** (Aragón, Castilla León, Extremadura).

Las **Denominaciones de origen** son citadas por todos.

**Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, espacios naturales protegidos (ICONA)** dan lugar a diversas redacciones, utilizándose ampliamente el conocido recurso al **sin perjuicio de las competencias estatales** que, como es harto sabido, ha sido utilizado para la expansión del marco competencial autonómico.

**Investigación.** Los catalanes y otros varios dicen **sin perjuicio**. Y los vascos, igual que los canarios, **en coordinación con el Estado**. Los andaluces añaden «**con especial atención a las manifestaciones regionales**».

**Cámaras agrarias.** Unos no las citan como los catalanes, lo que no les ha impedido hacer una Ley de Cámaras Agrarias; otros sí,

como los vascos, gallegos, andaluces, aragoneses, baleares, las dos Castillas, Extremadura, Madrid, Navarra y La Rioja.

**Pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura.** Se acogen prácticamente en todos aunque con diferente terminología, aludiendo algunos a los **cultivos industriales** (Murcia, Asturias, quizá pensando en las algas).

**Pesca marítima.** Se cita de diverso modo: **ordenación del sector pesquero (en el marco de la legislación básica estatal)** dicen los catalanes, mientras los vascos se refieren a **la ordenación general de la economía** y se adentran en el tema de los Tratados internacionales, para reclamar **su ejecución y ser informados de la elaboración de aquellos así como de los proyectos de legislación aduanera en cuanto afecten a materias de específico interés para el País Vasco.** Todos los demás aluden simplemente a **la ordenación del sector pesquero.** También tratan de las **Cofradías de Pescadores** los vascos, gallegos, andaluces y baleares.

Por lo que se refiere a los trasposos de competencias sería excesivamente prolijo enumerar las normas correspondientes.<sup>15</sup> Comenzaron a adoptarse en 1978 y puede decirse que entre esa fecha y la de 1984, ambas inclusive, se había transferido prácticamente todo o casi todo el paquete de competencias agroalimentarias en el sentido amplio que aquí le venimos dando a la expresión. En efecto podemos afirmar que en la actualidad las CC. AA. en España son plenamente competentes en esta materia, sin que quepa distinguir a estos fines entre las CC. del art. 148 y las del 151 de la Constitución, aunque no todas han asumido las mismas competencias ni lo han hecho de la misma forma en los Decretos de Traspasos.<sup>16</sup> Estos se pueden analizar, como se hace en el volumen citado del MAPA, distinguiendo el **contenido y objeto de los trasposos y la referencia a la legislación del Estado,** señalando luego las **funciones traspasadas, las que se reserva la Administración del Estado y las funciones concurrentes y formas de cooperación.**<sup>17</sup> El examen de la Jurisprudencia en esta materia puede ser de gran interés y, en cualquier caso, el elevado número y complejidad de las sentencias dictadas prueba que España, también por lo que se refiere a estas cuestiones, se ha convertido en lo que los americanos llaman una **sociedad de litigios.**<sup>18</sup>

### 3. -LAS GRANDES LINEAS DEL DERECHO AUTONOMICO AGROALIMENTARIO, MEDIOAMBIENTAL Y DEL MUNDO RURAL

A) Panorama general. Los esfuerzos de la Asociación Española de Derecho agrario por un estudio sistemático del DA autonómico.

No tardamos mucho tiempo en percibir los estudiosos de esta rama jurídica el impacto profundo en la misma del hecho autonómico. El Gobierno del Estado y las Cortes de Madrid dejaban de preocuparse por la legislación agraria-salvo en los contados casos aquí reseñados-pero, en cambio, cada día mostraba mayor vitalidad el conjunto de los nuevos Parlamentos repartidos por la geografía española. Ello nos llevó a la convocatoria de una serie de Congresos dedicados a examinar los diversos DA autonómicos (DAA).

El primero de ellos fue el de Sevilla (octubre 1987), le siguió el de Oviedo (septiembre 1991) y culminó esta orientación en el de Zaragoza (septiembre 1992).<sup>19</sup>

Juan Francisco Delgado de Miguel en el trabajo introductorio al Congreso de Oviedo señalaba como **elementos configuradores de nuevo da DAA** los siguientes:

-el espacio rural se convierte en el elemento aglutinador de toda la actividad agraria, de sus sujetos, el agricultor, de sus elementos materiales, la explotación y el producto y de su actividad comercial, el mercado agrario.

-la nueva configuración de las explotaciones agrarias, centradas, por influencia del DA comunitario en el **agricultor a título principal, profesional de la agricultura.**

-la nueva dimensión **ecológica** de la **función social de la propiedad.** Parece aceptar mi concepto de función social salvo en lo relativo al abuso del derecho.

-la creciente importancia de las normas agroalimentarias.

-el fenómeno de la agricultura **part-time** que, según él, también está creciendo y merece un tratamiento especial y favorable.<sup>20</sup>

El Congreso de Zaragoza representa la culminación de la obra científica del agrarismo español, en cuanto se trató de una reunión nacional, para seguir analizando la cuestión del nuevo DAA: iberoa-

mericana-para conmemorar el V Centenario- e internacional, con participación de más de 30 países, de los más importantes en materia agraria, lo que nos permitió, creo que por primera vez en la historia del agrarismo, hacer una síntesis evolutiva del DA a niveles globales.<sup>21</sup>

B)La visión de un DAA carente de sistema.

En su aportación al Congreso de Zaragoza, el ilustre Catedrático de Derecho civil de la Universidad Cesaraugustana Gabriel García Cantero, hizo unas **reflexiones** sobre el «Derecho agrario autonómico» que vale la pena reseñar, tras constatar la aceptación suya de esta denominación, si bien la matizó enseguida señalando que no hay un DAA único sino una pluralidad.<sup>22</sup>

En cuanto a los **caracteres del DAA**, apuntaba que los diversos DAA «no ofrecen un conjunto sistemático de disposiciones sino más bien una temática variada»; que algunos, como el DAA catalán, según cita del Prof. Luna Serrano, siguen «un plan metódico con el propósito de regular la materia agraria», cosa fácilmente comprobable-diría yo-con sólo contemplar el número y los títulos de las leyes y normas infralegales dictadas por la Generalitat, sin olvidar las normas de Derecho civil foral que, como el Código de Sucesiones, tienen una clara pretensión de llegar a constituirse algún día en parte de un Código civil catalán.

Por cierto, que esa misma orientación se manifiesta en el DA andaluz, como se proclama enfáticamente en la Exposición de Motivos de la reciente Ley Forestal, la cual «se inserta en el ordenamiento jurídico andaluz que constituye ya en estos momentos un amplio y vivo cuerpo legislativo». (Ley 2/1992 de 15 de junio).

En claro contraste con esta orientación se podría citar la de La Rioja que parece haber renunciado a tener una legislación agraria propia, contentándose con la estatal.

La variedad de enfoques se comprueba, según García Cantero, al examinar las leyes de caza de Extremadura, Asturias y del País Vasco que se ha limitado a actualizar las sanciones pecuniarias. La extremeña aporta una concepción estatizadora de la caza que la ha hecho acreedora de un recurso ante el Tribunal Constitucional. Yo añadiría a ellas la aceptable, a mi juicio, Ley de Caza de Castilla La Mancha, respetuosa con la tradición española en la materia y digna continuadora,

con muchos perfeccionamientos, de la Ley de 1970.<sup>23</sup>

Se refiere ese autor a las posibles causas de las disparidades existentes: **ausencia de un modelo constitucional agrario y de directrices estatales post-constitucionales sobre política agraria**, en lo que tiene razón García Cantero, pues la verdad es que cuando el legislador estatal es activo y se adelanta con un texto coherente bien meditado, resulta aceptado por todos, tal como ha ocurrido con la Ley de Arrendamientos de 1980. Por supuesto que han faltado y siguen faltado esas directrices.

Dicho esto, también habría que añadir que, según el TC, cada C. A. es libre para determinar su política agraria, con un respeto razonable del marco legislativo estatal y del Derecho comunitario.

Señala también García Cantero la **carencia de una doctrina consolidada del TC y de los Ordinarios sobre conceptos jurídicos como utilidad pública e interés social, la incertidumbre de la PAC**-ahora ya despejada tras las reformas de 1993- y **las interferencias que producen algunas CC. AA. con el Derecho foral o civil especial**. (Caso de la famosa Ley aragonesa del Banco de Tierras en dexconexión con la Compilación).

#### C) Las dificultades de la armonización

En mi Ponencia de Síntesis de esa magna reunión señalaba yo las dificultades que se presentan en España para armonizar, por un lado, nuestra legislación con la de la CEE y, por otro, lograr una nueva armonía entre Derecho estatal y Derecho autonómico, dentro de nuestras propias fronteras, debido al tema siempre conflictivo de las competencias que se han retenido por los Estados y por las Comunidades de Estados y aquellas otras que corresponden a las CC. AA.

Si queremos percibir la conflictividad que en España encierra todas esta materia nos bastará leer la Ponencia de Jesús Navarro Caro presentada al Congreso de Zaragoza, que se dedica al estudio de las fuentes del Derecho público agrario y dentro de éste al área de constitucionalidad, concretada en el estudio de la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional durante una década, la iniciada por la S. 64/1982 de 4 de noviembre.

El autor subraya, por lo demás, la complejidad, antes citada,

que el ingreso de España en la Comunidad Europea ha introducido en la materia, en cuanto «resulta obligada la recepción del Derecho comunitario Europeo en el ámbito estatal, como si de Derecho interno se tratase, sin que tal recepción altere la distribución competencial constitucionalmente establecida entre el Estado y las Comunidades Autónomas. »

La conflictividad en definitiva deriva de que las competencias autonómicas están subordinadas por la Constitución a la competencia estatal de ordenación general de la economía, del art. 149. 1. 13a. El TC. ha tenido que recordar repetidamente que al Estado corresponde la dirección de aquella y, por tanto, de cada uno de sus sectores productivos. (El índice de las Sentencias del TC referidas a esta conflictividad agraria que ofrece la Ponencia es impresionante). La cuestión se complica todavía más en el País Vasco por las competencias que corresponden dentro del mismo a los llamados «Territorios históricos», como lo destaca la Ponencia al mismo Congreso de Martínez de Marigorta, quién cita como índice de conflictividad entre el Estado y esa C. A. 7 cuestiones litigiosas planteadas por el Estado contra ella y 43 impugnaciones realizadas por la C. A. contra el Estado, desde 1981 a 1989; 9, de 1981 a 1989.

Corresponde al Estado-ha dicho el TC- establecer las directrices globales de ordenación y regulación del mercado agropecuario quedando reservadas a la C. A. la competencia para adoptar, dentro del marco de medidas generales, las que sean complementarias, concurrentes o neutras, es decir, que no se opongan a aquellas.

En mi opinión había que llegar y se ha llegado al modelo Solbes, Ministro de Agricultura anterior al, que se propuso, en todo caso, alcanzar un acuerdo previo con las CC. AA. respecto de las acciones de su Departamento asumiendo la corresponsabilidad de las mismas y planificando su desarrollo o ejecución en los diversos planos de actuación. De este modo no cabe duda que se potencia la eficacia administrativa y se evitan conflictos competenciales y disfunciones de todo tipo.

El Ponente de Castilla León José María de la Cuesta, tras señalar que «la indudable regionalización de la PAC apunta hacia un destacado papel del D. a. autonómico» alude a que se aumentará el papel de las regiones en la metodología que los administrativistas califican

como coparticipación o partenariat».

D) Algunos criterios orientadores sobre la evolución del DAA  
De todas las maneras no tenemos más remedio que acometer la tarea, una vez más, de buscar las líneas generales o criterios orientadores del DAA español, aún dando por acertadas las críticas de García Cantero.

Si nos atenemos pues a las tres reuniones citadas -Sevilla, Oviedo, Zaragoza-si tenemos en cuenta, además, las disposiciones dictadas tras el Congreso de Zaragoza (septiembre de 1992) podríamos señalar las siguientes líneas o tendencias generales del D. a. autonómico:

**-concepción amplia de las competencias autonómicas, con el nuevo criterio de integración de actuaciones (autonomismo cooperativo y no conflictivo) y una mejor concreción de lo que debe entenderse por ordenación general de la economía**

**-todas las CC. AA. cualquiera que sea su grado tienen plenitud de competencias en agricultura y ganadería, desarrollo de bases de la ordenación forestal y ejecución en materia medioambiental.**

**-Por supuesto la tendencia es la de igualarse en competencias todas las CC. AA. acabando con la dualidad actual**

Como lo dice García Saleté en su Ponencia al Congreso de Zaragoza «los Estatutos aprobados han seguido la regla de configurar la práctica totalidad de las competencias que aparecen en la lista del art. 148 como **exclusivas** de la C. A. »

**-el hecho autonómico ha conducido a un gran enriquecimiento de la legislación agraria española.** El prof. Amat Escandell ha subrayado la gran proliferación de textos normativos en la Comunidad valenciana, por ejemplo. En general, puede constatarse la proliferación legislativa en casi todas las CC. AA.<sup>24</sup>

**-el hecho autonómico ha llevado a la renovación y ampliación del Derecho foral y del consuetudinario, con intentos incluso de ampliar la lista de regiones forales, como en el caso valenciano.** Esta ha sido la única Comunidad que no habiendo sido considerada territorio de Derecho foral en la época de la Codificación, ni habiendo tenido Compilación de Derecho civil, foral o especial. . . ha incluido en su Estatuto entre las competencias exclusivas la «Conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil valenciano». . . y, además, ha uti-



lizado esa facultad con la Ley de Arrendamientos históricos, pendiente de recurso de validez ante el Tribunal Constitucional.<sup>25</sup>

Se han renovado las Compilaciones forales y el Derecho civil especial, a fin de adaptar aquellas y éste a la Constitución nueva de 1978, con reformas muy importantes en Cataluña, Aragón, Galicia, Baleares, País Vasco, lo cual ha significado cambios de gran interés para el D. a.<sup>26</sup>

Sobre el Derecho civil vasco el Prof. Luna Serrano ha hecho algunas reflexiones interesantes en su aportación al libro homenaje al prof. Lacruz Berdejo<sup>27</sup> sobre el tema de las legítimas y de la libertad de testar, proponiendo como modelo a seguir el catalán de legítima corta y de favor hacia el cónyuge viudo; podemos estar de acuerdo con él, pero, si bien se mira, en el Derecho común, el viudo puede ser beneficiado también por su cónyuge de modo que llegue a percibir, entre sus gananciales y sus derechos hereditarios, tanto como en el Derecho catalán. Es cierto que el nuevo Código de Sucesiones cit. atribuye al viudo que concorra con descendientes el usufructo de la herencia aunque le haya dejado algo el testador, con lo cual se ha hecho obra de aproximación de ese importante Derecho foral al aragonés y al navarro no menos que al sistema de la Ley de 1981 sobre la Explotación Familiar.

Por lo que atañe al interés del legislador por el Derecho consuetudinario podría citarse el art. 16 del Estatuto de Asturias, más moderado que el valenciano en cuanto se limita a decir que «el Principado de Asturias impulsará la conservación y, en su caso, compilación del derecho consuetudinario asturiano».<sup>28</sup> Podríamos decir que todas las CC. AA. tienen **in mente** ese mismo principio lo cual explica una mayor atención por ejemplo al tema de los montes vecinales en mano común y al de los pastos en general.<sup>29</sup>

**-el hecho autonómico ha determinado un interés especial del legislador de cada C. A. por la regulación de las estructuras productivas, toda vez que los aspectos de producciones y precios quedan en manos de la Comunidad europea y del Estado. El otro aspecto especialmente atendido es el de fomento, donde por cierto se puede dar, con mayor operatividad, la complementariedad citada entre ayudas comunitarias, estatales y autonómicas**

En muchas CC. AA. se han dictado normas de **modernización**

de las explotaciones afirmando con esta palabra una filosofía propia de este tiempo. Se trata de **modernizar para europeizarnos y de europeizar para modernizarnos** si se me permite este juego de palabras. Somos conscientes de que nuestro ingreso en la CE, y este seguramente es su aspecto más positivo, nos exige un gran esfuerzo para ponernos a la altura de los grandes países comunitarios-el ejemplo mejor y más próximo en agricultura sería el de Francia-si queremos competir con ellos y evitar que perdiendo la batalla de la calidad y la de los precios nos veamos inundados por sus productos que de todos modos están ya en nuestras tiendas, dejándonos a veces tan atónitos como pesimistas, cuando vemos que nuestras manzanas se pierden en los campos mientras hemos de adquirir manzanas francesas. . .

De alguna manera modernizar puede significar también, o especialmente, industrializar la agricultura, o sea que cada subsector de la misma aparezca integrado en el sistema industrial agroalimentario. Esto es lo que está ocurriendo como veremos en la agricultura norteamericana determinando importantes efectos jurídicos. No es casual, desde luego, que en Cataluña se hayan regulado los contratos de integración porque ello es una respuesta típica a la industrialización ni que el ponente catalán en el Congreso de Zaragoza Sr. Borjabad, hablara no del D. a. sino del D. agroindustrial. Dejemos por ahora simplemente apuntado que la industrialización va en el camino de la internacionalización, por ejemplo plantea la cuestión de la aplicación del Codex Alimentarius en ciertos casos. . .

-de acuerdo con Juan Francisco Delgado de Miguel se debe considerar como uno de los elementos configuradores del actual D. a. **la nueva configuración de las explotaciones agrarias, sobre la base de dar prioridad al llamado agricultor a título principal.** Conviene tener presente que si bien la Conferencia de Stresa de 1958 señaló que la explotación familiar debería ser la base de la política agrícola común, la nueva idea del ATP traída por las Directivas socioestructurales de 1972 ha cambiado tal orientación en cuanto aquel puede ser un gran empresario que tenga varios trabajadores agrícolas, siempre que dedique la mayor parte de su tiempo a la agricultura y obtenga de ella la mayor parte de sus ingresos. Este cambio revela el intento de ampliar las explotaciones para prepararnos de cara a la competición internacional con la agricultura USA y de los países exportadores donde las

unidades son 10 o 20 veces mayores. Pienso pues que de lo que debemos hablar hoy es de una tendencia o principio impulsor hacia el **agrandamiento de las explotaciones agrarias en España** y tenemos que empezar a meditar sobre la afirmación de Jaime Lamo de Espinosa de que la empresa familiar no es ya el modelo de futuro. . .

Citaré una Ley de la C. A. extremeña para configurar al ATP, con la intención de revalorizar al agricultor de dedicación completa, (el 100% de su trabajo y el 75% de sus ingresos brutos) al que se protege sobre la base de priorizar a las llamadas **explotaciones agrarias calificadas de singulares**, es decir, que sigue el mismo criterio que el proyecto de ley estatal de Modernización de las Estructuras ya visto, al que trata de adelantarse. (Ley 7/1992, de 26 de febrero).<sup>30</sup>

Repetiré en este lugar que nos parece ya cuestionable esa figura del **agricultor a título principal** que, en materia de jubilaciones anticipadas, se ha sustituido ya por lo que pudiéramos llamar **el rural a título principal**, es decir, que se ha lexibilizado revelando el agotamiento del criterio inaugurado en 1972, muchos años ha. Se trata de una diferencia importante con los Derechos norteamericano, australiano, etc. es decir con las agriculturas modelo **nuevo continente** que son las más avanzadas y yo me pregunto si no constituye ello un obstáculo actual a la modernización, toda vez que el agricultor a tiempo parcial se impone por todas partes guste o no guste, como lo destacó Delgado de Miguel en el Congreso de Oviedo.

**-a partir de la constatación anterior se comprende la nueva atención prestada al tema de la Ordenación del Territorio, para delimitar con todo detalle el límite y las interacciones entre lo urbano y lo rural, sobre todo en las CC. con fuertes intereses en materia turística, (C. valenciana, cántabra, navarra y canaria por ejemplo. En esta última la Ley se llama de Ordenación del Suelo Rústico, Ley 5/87 de 7 de abril; en Valencia Ley 4/1992 de 5 de junio), o en las áreas metropolitanas, como Madrid y Barcelona. (donde se contemplan por primera vez las llamadas Zonas Perirurbanas). Así por ejemplo, en la C. A. madrileña se comprueba la importancia del Parque Regional de los ríos Manzanares y Jarama. Es significativo que el Ponente Juan Sánchez Jérez, refiriéndose a la C. A. de la Capital de España, señalara en Zaragoza que existe una subordinación de la legislación agraria a la legislación urbanística, manifestada en cuan-**

to a las Unidades Mínimas de Cultivo, en las Medidas de Disciplina Urbanística y en la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, así como en la Ley sobre Actuaciones Urbanísticas ilegales en la Comunidad de Madrid. ¿Hasta donde llega o debe llegar tal subordinación ? . . . , porque hay una zona de 150 o 200 kilómetros de radio evidentemente influida o condicionada económicamente-si se quiere expresar de otra manera- por la metrópoli.

Frente a este criterio de subordinación hay que alabar a la citada Ley valenciana que afirma en su Exposición de Motivos que el espacio rural no se ve ya como algo residual de lo urbano sino como un elemento o factor positivo para el medio ambiente, el ocio y en definitiva para el equilibrio entre campo y ciudad.

**-mayor preocupación por la cuestión del minifundismo, lo que se tiende a ver modernamente como algo integrado en la cuestión de la Ordenación del Territorio.<sup>31</sup>**

No nos extrañe, pues, el puñado de nuevas leyes autonómicas de Concentración parcelaria, en Castilla León, Galicia, Cantabria y Asturias, (sin contar las referencias de la Ley citada de reforma agraria andaluza que, por cierto trata de la concentración de explotaciones y de la aragonesa 14/1992 de 28 de diciembre sobre el Patrimonio agrario y medidas específicas de reforma y desarrollo agrario). Estas reglamentaciones han traído diversas novedades, de carácter técnico más bien, respecto de la legislación general del Estado en la materia (representada por la importante Ley de Reforma y Desarrollo agrario de 12 de enero de 1973), sobre todo en el tema de la Concentración parcelaria privada de carácter voluntario, pero no han sido capaces hasta ahora de revitalizar la institución mediante el fomento adecuado de las concentraciones o cambios privados de fincas, un capítulo de gran interés en algunos países europeos. La novedad del Fondo de Tierras propia de la C. A. de Castilla León para el fomento de la prejubilación del agricultor es una de las más interesantes, pero como dice el ponente De la Cuesta «no puede interpretarse como signo de ruptura con el D. a. tradicional».

La costosa -en una ocasión se gastaron 400 millones de pts. en un pueblo de 11 vecinos-, puede ser cuestionada, especialmente si se adoptara el criterio por mí propugnado de hacer una **reforma agraria forestal**, es decir, de resolver el problema de la falta de dimensión y de

rentas de las actuales explotaciones afectadas por medio de la reforestación en tierras y en otras adjudicadas de montes comunales o públicos.

**-en relación con la concentración parcelaria y en busca de un agrandamiento de las explotaciones que se considera como uno de los objetivos más acuciantes del nuevo D. A. español, el hecho autonómico ha favorecido una legislación sobre las Unidades Mínimas de Cultivo**, manifestada en Madrid y Cataluña, más bien por razones urbanísticas en aquella C. A. y también en Castilla León. Se ha introducido en Cataluña y Navarra la unidad mínima forestal. La dimensión de las Unidades se eleva notablemente respecto del sistema anterior,(8 has. en Castilla León), lo que revela la gran preocupación actual por agrandar las explotaciones. La protección de tales Unidades se formula de modo más enérgico sancionando con la nulidad las divisiones que las contraríen.

Quisiera destacar una novedad importante en este punto, la de la Ley extremeña sobre Modernización y Mejora de Tierras de Regadío, (Ley 8/1992 e 25 de febrero), en la cual se viene a establecer como UMC la explotación familiar agraria lo que resulta de una lógica aplastante y es digno de imitación. ¡Por fin se adopta el criterio de la explotación y no el de la parcela!

**-también a partir de la misma constatación y por otras razones se comprende que el hecho autonómico haya contribuido notablemente al renacimiento en España de la vieja cuestión de la reforma agraria**

Este punto requiere una especial atención. Sabido es que nosotros tuvimos una Ley de reforma agraria, promovida por la coalición socialista izquierdista republicana en 1932, derogada más tarde, en 1934, por una llamada Ley de Contrareforma y ordenada la devolución de fincas expropiadas u ocupadas por la reforma agraria gracias a una disposición del General Franco, Se podía decir que España había quedado fuera de la onda expansiva del reformismo agrario europeo de entreguerras, incluso del que siguió a la segunda guerra mundial que se manifestó por la Ley **stralcio** italiana de 1950 y no digamos por las que se operaron en todos los países de la órbita marxista.

Cabía esperar pues que con el advenimiento de la democracia y sobre todo con el triunfo electoral posterior del socialismo, que veía su

mandato durante la segunda República como modelo a imitar en muchos aspectos, la cuestión de la reforma agraria reverdecería. Así fue, en efecto. Aquella Ley de 1932 no era de aplicación general sino limitada a una parte del territorio nacional caracterizada por el latifundismo y por ello quizá se explica que los nuevos planteamientos políticos no vinieran del programa general o nacional del nuevo Gobierno instaurado en 1982 con mayoría absoluta en las Cámaras, sino de algunos tan sólo de sus Gobiernos autonómicos; concretamente el proceso empezó por Andalucía, siguió por Extremadura y Aragón, manifestándose asimismo, aunque sólo por lo relativo a la denominación, en la C. A. asturiana, todas ellas bajo Administración autonómica, radicalismo que, sin embargo, no era tan radical pues esa disposición constituía una Ley de Fincas Mejorables más que una ley verdadera y propia de reforma agraria -cuyo núcleo implica una acción masiva de expropiación a bajo precio para darle un vuelco radical a una estructura agraria de latifundio-minifundio sustituyéndola por otra basada en explotaciones familiares o comunitarias- por más que se adivinara fácilmente la ideología de sus redactores pues se trataba de fomentar el colectivismo agrario sobre tierras de propiedad pública, como se ha hecho en la práctica adquiriendo tierras por compra para cederla a cooperativas que invocan constantemente la ayuda oficial

La S. de 27 de octubre de 1993 del Tribunal Constitucional afirmó que la Ley de Reforma agraria andaluza no es anticonstitucional, por permitir sancionar en base a criterios desconocidos por el propietario hasta el momento mismo de la expropiación (no alcanzar el 50% de los índices de aprovechamiento. Prescinde del trámite de avisar a los propietarios posibles expropiados. Señala que la expropiación no es sancionatoria sino que se entiende como «la consecuencia objetiva derivada del estado de explotación insuficiente o nula de una finca que, por ser incompatible con la función social de la propiedad agrícola, se hace necesario remediar en atención a esa prioritaria finalidad.»

Ahora bien, como lo dijo Cuenca Anaya en el Congreso de Oviedo «el paso del tiempo ha hecho que se perdiera ese carácter conflictivo y ese interés morboso que en principio había despertado la Ley; a esta nueva situación que creo positiva han contribuido diversos factores», señalados por ese autor que, por su condición de notario de Sevilla es un profundo conocedor de la realidad de aquella C. A. , entre

los que destacaría la «divergencia entre la Ley andaluza que en sus aspectos más conflictivos buscaba incrementar la producción y la Política de la CE preocupada por los excedentes y favorecedora del abandono de cultivos». <sup>32</sup> Asimismo citó Cuenca «un cambio social en el campo andaluz gracias a los Planes de Empleo Rural que inyectan mucho dinero en el campo que deja fuera de contexto aquellos preceptos de la Ley con mayor carga ideológica».

Cosas parecidas podríamos decir de los otros dos ejemplos de reforma agraria autonómica, el extremeño, con una Ley de la Dehesa que el Ponente de aquella C. A. Rubio Rofiñac, en los Congresos de Zaragoza y Oviedo, criticó muy duramente señalando que «puede ser aparcada definitivamente, por su inutilidad y altos costos». <sup>33</sup> Por cierto que el radicalismo extremeño se manifestó de nuevo en otra polémica Ley, la de caza, Ley 8/1990 de 21 de diciembre, en cuya Exposición de Motivos se afirma que «viene a eliminar privilegios seculares devolviendo al pueblo extremeño el derecho a la caza y a la participación en los beneficios de aquellos que, voluntariamente, quieren explotar industrialmente la caza». La Ley acaba en Extremadura con el principio de que la caza es del propietario, por más que que haya de procurarse el **«ordenado aprovechamiento de esta riqueza compatible con su adecuada conservación y deseable fomento»**, como decía la Ley de Caza general para todo el Estado español de 4 de abril de 1970. Esta Ley se halla pendiente de recurso de inconstitucionalidad.

En cuanto al caso aragonés, la Ley de creación del Banco de Tierras dictada en 1987 (Ley 3, de 10 de marzo), una de las pocas novedades normativas de la C. A. aragonesa, vino a representar un intento de publicitar el derecho de propiedad sobre la tierra sustituyendo el principio de adjudicación de ésta en propiedad a los beneficiados por la obra del IRYDA por el de concesión, lo que provocó un fuerte «rechazo social», como se dijo en el preámbulo de la Ley 4/91, de 25 de abril sobre el Patrimonio agrario de la Comunidad que vino a sustituirla. García Cantero señaló, al comentarla en el Congreso de Oviedo, que su **ocasio legis** no resultó congruente con su **ratio** y menos con el entorno polémico que la rodeó. Siendo equivocado el punto de partida también lo fue su corolario: una Ley que se decía desamortizadora iba a transformar la Diputación General de Aragón en una gigantesca **mano muerta**. Añádense a ello las deficiencias técnicas y se comprenderá el

gran fracaso de la Ley.<sup>34</sup>

La sedicente reforma agraria asturiana tampoco lo es, sino que la Ley de Ordenación agraria y Desarrollo rural de 21 de julio de 1989, aparte las normas sobre concentración parcelaria, ha venido a establecer un derecho de retracto a favor del Principado de Asturias, representado por la Comisión Regional del Banco de Tierras y a exigir que se cumpla la función social de la propiedad bajo amenaza de expropiación en otro caso, trasladando aquí el principio que inaugurara la Ley de Fincas Mejorables de 1953, reformada sucesivamente bajo el franquismo y luego, en el período político de la UCD (1977-1982), en que se promulgó la Ley general del Estado, que sigue vigente, la 34/1979 de 16 de noviembre. Resulta curioso el éxito de aquella Ley de Fincas Mejorables, trasunto español de la normativa italiana y francesa sobre las tierras incultas, ya que también la Ley andaluza de reforma agraria y la extremeña sobre la dehesa, no sólo la asturiana citada en este lugar, no son sino leyes de Fincas Mejorables<sup>35</sup>. . . . También es de subrayar el desarrollo de todo tipo de tanteos y retractos a favor de las Administraciones públicas durante este período de administración socialista a fin de conseguir de cualquier modo convertir tierra privada en pública, interviniendo en el mercado libre. La Ley asturiana representa un leve intento de introducir en España el sistema de la SAFER francesa, relativamente fracasado en el país vecino para la reforma de estructuras mediante aquel derecho de retracto. En el caso asturiano como en el aragonés en favor de esa institución tan desafortunadamente llamada **banco de tierras**, es decir de un Fondo de carácter público que luego reintroduce la tierra en el sector privado para reestructurar.<sup>36</sup> **-un aspecto muy desarrollado, en parte gracias al hecho autonómico, es el ambientalismo.**

Aquella tendencia señalada por Delgado de Miguel se vió confirmada plenamente en el Congreso de Zaragoza y con posterioridad, pues prácticamente todas las ponencias se refirieron a la importancia del medio ambiente reseñando las normas protectoras, tanto en lo relativo a los suelos, como se hace en Asturias según la propia ponencia presentada por ese ilustre agrarista al Congreso, al prohibir ninguna labor que conlleve alteración de los perfiles existentes como en otras CC. AA. en las que se exige autorización administrativa para convertir



en cultivable un suelo forestal, cosa que ya había establecido el Derecho del Estado hace algún tiempo. Otro elemento está constituido por las aguas y también es rica la legislación para defenderlas de la contaminación si bien no se haya llegado todavía a la prohibición holandesa o sueca de emplear fertilizantes por encima de un tope.<sup>37</sup>

En la Ponencia relativa a Castilla León, Jose María de la Cuesta a CPa Cuesala León, José María de la Cuesta ve la concentración parcelaria como un aspecto de la Ordenación del Territorio, dentro del nuevo Derecho medio ambiental, si bien apunta a la paradoja que significa el que la protección del medio natural trascienda el ámbito de lo agrario para inscribirse en una órbita mucho más amplia. (En confirmación de este aserto podríamos citar con Sánchez Jerez, Ponente de la C. A. de Madrid la Ley de esta Comunidad de Gestión del Medio ambiente (1988) y otra de Protección del Medio ambiente, 1991). La verdad es que toda acción de transformación agraria importante, como lo es la concentración parcelaria y no digamos la puesta en regadío de grandes zonas ha de hacerse previo un estudio de evaluación del impacto ambiental (estudios que se iniciaron por el Iryda en 1974, con motivo de la transformación a realizar en Almonte Marismas, junto al parque de Doñana). Esta tendencia se manifiesta en el Decreto Foral navarro de 1991, para la concentración parcelaria.

Los agricultores de Castilla y León variarán su cosecha para proteger la avutarda. La UE financia un plan de 30. 000 millones de pts. para protegerla. Tal programa está pensado para incentivar prácticas agrícolas en tierras de secano que esquilmén menos la naturaleza y protejan las aves de las estepas cerealistas-ya que la cuarta parte de la población mundial está en esa región, unos 6. 000 ejemplares-pero también, el sisón, la calandria o el aguilucho cenizo. Los agricultores reciben primas en función de lo que dejan de producir.

Es interesante la nueva Ley extremeña en favor de la agricultura biológica, natural y extensiva

**-lo que se contempla ya unánimemente como ligado al medioambientalismo es lo forestal y la materia de pastos** que logran gracias al hecho autonómico un notable desarrollo, evidenciado, en primer término temporal, por las leyes forestales catalana y navarra.

Diré que, en Navarra, hay cuatro leyes dictadas que conciernen a lo forestal empezando por la importante Ley de Protección y

Desarrollo del Patrimonio Forestal de Navarra (1990), siguiendo por la Ley de Financiación agraria (modificada en 1991); la de Administración local (1990) y la Ley de Protección Sanitaria del Ganado que aprovecha los pastos comunales (1984) por lo que respecta, en ambos casos, a los bienes comunales que tienen una importancia extraordinaria en esa C. A. Cataluña se ha dado también una importante Ley de Ordenación Forestal (1988) y ha regulado por Decreto un Fondo Forestal(1989) así como la Unidad Mínima Forestal(1990). La Ley trae como novedad, a mi juicio de gran interés, la «mesa de la madera», verdadera entidad interprofesional que puede ser un modelo de cooperación de los sectores productivo, transformador y comercializador relativos a un producto determinado.

Alava se había dado la Norma Foral de 4 de julio de 1986 para su Territorio. Las Comunidades valenciana y andaluza se han dado recientemente Leyes Forestales de gran interés. (Respectivamente, la Ley 3/1993 de 9 de diciembre y la Ley 2/1992 de 15 de junio).

Cabe decir que se protege la actividad forestal en otras muchas normas de las CC. AA. y citaré como ejemplo el asturiano de la Ley de Ordenación agraria y Desarrollo rural (1989) en la que se prevee la elaboración de un Plan Forestal del territorio del Principado basado en una zonificación que señale las especies más idóneas en cada caso. Andalucía (1989), Galicia (1992), y Madrid (1993) han aprobado sendos Planes Forestales. Cantabria, Castilla La Mancha y Galicia han aprobado leyes sobre aspectos parciales forestales, (Ley cántabra de 1984 de protección y fomento de las especies forestales autóctonas y otra sobre aprovechamiento de pastos de 1990; Ley de Castilla- La Mancha de 31 mayo 1988 de conservación del suelo y protección de la cubierta vegetal; Galicia. Ley 10 octubre 1989 de montes vecinales en mano común).

Cada C. A. es extraordinariamente celosa del cuidado y desarrollo de **sus** montes y bosques, de **sus** plantas autóctonas y de **sus** espacios naturales, de **sus** zonas de montaña, amén de estar mejor preparada que el Estado para afrontar problemas muy particularizados como el de los montes vecinales y en mano común, comunales, vías pecuarias y pastos, etc. a veces cuestiones muy concretas heredadas de la historia como la de los Baldíos de Alburquerque,(45. 000 has. a las que se refirió la Ley 1/1991 de 7 de marzo de la C. A. de Extremadura,

una C. A. que ha regulado recientemente la materia de pastos<sup>38</sup>), conflictos localizados entre un gran propietario y uno o varios pueblos que desde el centro político administrativo regional se sienten y se conocen de un modo mucho más vivo y directo que por la anterior Administración central. Este sería por ejemplo el caso del **dominio dividido entre suelo y vuelo**, afrontado por la Ley extremeña de la Dehesa. Otro caso importante, no obstante, es el de los llamados Estados del Duque, de Malagón, en Castilla-La Mancha. La Ley 5/1980, de 22 de febrero, ley del Estado, no autonómica, vino a resolver la cuestión lo que nos daría pié para meditar sobre el progreso jurídico que trae consigo un régimen democrático como el instaurado en España a partir de 1977.<sup>39</sup>

Aquella cuestión de los montes vecinales en mano común ha dado lugar, como acabamos de ver, a leyes como la gallega y la cántabra, mientras que en Aragón la Ley 6/1987, de 15 de abril sobre Mancomunidades de Municipios dispone que «las mancomunidades o comunidades de villa y tierra, comunidades de pastos, aguas y otras análogas existentes podrán modificar sus estatutos por el procedimiento regulado en la Ley», habiéndose modificado en aplicación de la misma en 1992 las Ordenanzas de la Comunidad de Albarracín y añade que «así se entronca con la pérdida de nuestro Derecho público en el siglo XVIII y la confusión que generó la variable legislación general del siglo XIX». En el nuevo Estado de las autonomías se corrigen pues aquellos ataques centralistas a los Derechos forales y consuetudinarios.<sup>40</sup>

Esta que podríamos llamar mística forestal, constituye una de las características más destacadas del nuevo D. a. autonómico, muy a tono con las orientaciones de la PAC.

La protección de los espacios naturales corresponde también a este medioambientalismo al que nos estamos refiriendo el cual abarca el suelo, las aguas, la atmósfera, la fauna y la flora, el paisaje y hasta podría sostenerse con un criterio muy amplio que los valores del Mundo rural en general, estos último señalados como eminentes para la cultura europea por el gran filósofo Heidegger.

En cuanto a la protección de esos Espacios naturales, contamos con una importante Ley estatal oportunamente reseñada. Pero muchas CC. AA. han emanado disposiciones protectoras como la Ley madrile-

ña del Medio ambiente (1991) o ley vasca de Protección y Ordenación de la Biosfera de Urdaibai (1989) y otros varios ejemplos que podrían citarse, entre los que destacaría el de la Ley de esa finalidad de Andalucía que ha convertido en espacio natural protegido de alguna manera la mayor parte del territorio andaluz. (Ley 2/1989 de 18 de Julio de Inventario de los Espacios Naturales Protegidos y Medidas para su Protección), así como la Ley catalana de Espacios naturales, que es la 12/1985 de 13 de junio; y podríamos citar aquí la Ley 1/1985 de 23 de enero sobre la Cuenca del río Manzanares.

**-el control de las aguas de riego con vistas a su óptimo aprovechamiento** es otra de las novedades del nuevo D. a. autonómico que se manifiesta en leyes concretas tanto en la C. valenciana como en la extremeña, para insistir y modernizar el viejo principio, afirmado ya en los estatutos del Canal Imperial de Aragón, según el cual quien pudiendo regar no lo hace o lo hace de mala manera incumple la función social de la propiedad.

También son numerosas las normas sobre **mejora de los regadíos** siendo todos conscientes de que ello constituye un aspecto de la modernización de nuestra agricultura, la cual sólo podrá competir en Europa y en el mundo a base de las producciones que conjuguen nuestro clima más favorable con el riego del que han carecido o padecido escasez los países mediterráneos, como lo prueba por cierto la terrible sequía que padecemos los españoles en este año de 1992.<sup>41</sup> Hay que aludir a la petición formulada unánimemente por el Congreso de los Diputados (1994) al Gobierno para que presente, junto con el Plan Hidrológico Nacional, un Plan de Regadíos también nacional, que enmarcaría naturalmente las acciones estatales y autonómicas en la materia.

Mi postura personal es favorable a los nuevos regadíos y sobre todo a la mejora de los existentes con vistas al ahorro del agua, factor extraordinariamente escaso en el mundo moderno. Las transformaciones han vuelto a bajar en España y es preciso recuperar un ritmo razonable que podría ser el señalado en el Plan Hidrológico Nacional. Es cierto que la mayor parte de las aguas españolas se consume en el destino al riego, mas no podemos olvidar que España es un país seco, donde llueve poco y llueve mal. Pienso que el criterio de nuestra Ley de Reforma y Desarrollo agrario de transformar y distribuir luego es

bueno para aumentar el tamaño económico de las explotaciones.

**-importancia de las normas alimentarias y sobre la calidad de los productos ligada a las denominaciones comarcales o territoriales en general.** Podrían citarse en este sentido la creación en Cataluña de la marca «Q» o la marca «carne de Galicia» o la de «productos de Castilla León». Podríamos citar la Ley catalana sobre higiene y control alimentarios como norma típica del Derecho agroalimentario en cuanto revela la preocupación por promover la calidad de los productos pensando también en la salud del consumidor.

También aquí constatamos que quizá sea más factible en el ámbito de una C. A. el control y la promoción de calidades o la aplicación de las normas fitosanitarias. A veces la solución podrá venir por apelar a una denominación de varias CC. AA. como Navarra, La Rioja y Aragón por ejemplo para los espárragos o el pimiento. También es significativa la regulación de los Mercados agrarios, en Andalucía. (Decreto de 1991).

**-característica de la nueva fase es la preocupación por el mundo rural,** considerando que, en efecto, la normativa del viejo DA se amplía ahora a este espacio, para promover en él un género de vida que garantice su permanencia y desarrollo, a lo que sirven las normas sobre calidad y sobre agroturismo y turismo rural,<sup>42</sup> pero, de un modo fundamental, ello ha de conseguirse, como lo hemos sostenido anteriormente, mediante la reforestación.

**-la aplicación de la normativa comunitaria en las diversas CC. AA. ha dado lugar a nuevas normas y problemas.** Según José María de la Cuesta «son los objetivos del art. 39 del Tratado de Roma los que han de estar en el punto de mira y en ello hay una tranquilizadora continuidad pero al mismo tiempo una intensa renovación de los instrumentos para alcanzarlos que vienen, se quiera o no, dados por el Derecho de la PAC, por el Derecho agrario comunitario. Porque **cuanto más perfecta sea la armonización, mejores frutos rendirán las políticas comunitarias que inciden en la actividad agroalimentaria**». El ve en el Derecho de Castilla y León una intención de armonización respecto del Derecho comunitario.<sup>43</sup> Delgado de Miguel estudió la aplicación en Asturias del Derecho Comunitario y citó el caso de las **explotaciones pecuarias especiales** (Decreto de 1987) dedicadas a la cría de animales con fines productivos, antes objeto de depredación

en el medio natural y a través de procedimientos no del todo legales, todo lo cual afecta al medio natural y ha de cumplir las normas comunitarias de notificación de enfermedades infecto-contagiosas.<sup>44</sup>

Por lo que se refiere a la Industria agroalimentaria cita el autor un Plan Agroalimentario para Asturias 1989-93, cuyos objetivos tienden a confluir con los del Reglamento CEE de 15 de febrero de 1977 con prioridad para las actividades de este tipo en zonas de montaña, buscando pues una dispersión industrial.

Por cierto que también en esta materia sería de gran utilidad un Plan Nacional de Industrias agroalimentarias.

Otra norma positiva es la del fomento de la ganadería extensiva ampliando el contenido de la Directiva 268/75 y otra la de Inversiones forestales en superficies agrarias, en la que se preve un Plan Forestal del Territorio (1992) todavía no aprobado y que trataría entre otras cosas de adaptarse a la normativa comunitaria para completar las medidas agrícolas con medidas de tipo forestal.

**-importancia de la planificación zonificada.** Ya se deduce de todo lo anterior que para llevar a cabo ese tipo de acciones se planifica la ordenación del territorio por zonas en casi todas las CC. AA. Véase **ad exemplum** el caso asturiano. Rubio Rofiñac expone en su Ponencia al Congreso la **zonificación de Extremadura.**<sup>45</sup>

**-un caso especial lo constituyen en este sentido las zonas de montaña y desfavorecidas a ellas equiparables.** En un país de tan accidentada geografía como España casi todas las CC. AA. se han ocupado de estas zonas, debido sin duda a que el terreno estaba preparado con la Ley española de 1982 y, tras la entrada en la CE con las normas comunitarias En muchos casos se han venido a completar las **indemnizaciones compensatorias** y en el de Cataluña se ha dictado una Ley que ya no es de agricultura de Montaña como la estatal citada sino de la Montaña, buscando pues un planteamiento más amplio y más acorde con el medioambientalismo.

**- importancia de las normas alimentarias y sobre la calidad de los productos ligada a las denominaciones comarcales o territoriales en general.** Se comprueba con ello la ampliación del ámbito propio del D. a. que el ponente catalán Borjabad expresa mediante su teoría sobre el Derecho agroindustrial, a mi juicio más restringido e incompleto que el agroalimentario.<sup>46</sup> Juan Francisco Delgado de Miguel en su síntesis

del Congreso de Oviedo señalóya esta tendencia que no ha hecho más que acentuarse con el paso del tiempo. Por ejemplo, la creación en Cataluña de la marca «Q» o la marca «carne de Galicia» o la de «productos de Castilla-León». Podríamos citar la Ley catalana sobre higiene y control alimentarios como norma típica del Derecho agroalimentario en cuanto revela la preocupación por promover la calidad de los productos pensando también en la salud del consumidor.

También aquí constatamos que quizá sea más factible en el ámbito de una C.A. el control y la promoción de calidades o la aplicación de las normas fitosanitarias. A veces la solución podrá venir por apelar a una denominación de varias CC.AA. como Navarra. La Rioja y Aragón por ejemplo para los espárragos o el pimiento. También es significativa la regulación de los Mercados agrarios, en Andalucía. (Decreto de 1991).

**- característica de la nueva fase es la preocupación por el mundo rural**, considerando que, en efecto, la normativa del viejo D.a. se amplía ahora a este espacio, para promover en él un género de vida que garantice su permanencia y desarrollo, a lo que sirven las normas sobre **calidad y sobre agroturismo y turismo rural fundamentalmente**. A las primeras ya nos hemos referido; añadiré que, en opinión de algunos, el futuro abarcará una dualidad de agriculturas, aquella orientada a la calidad, propia del mundo rural que se mantendrá por razones sociales a falta de suficiente rentabilidad-y a ello sin duda responde ya todo el sistema de ayudas para la agricultura de montaña o de zonas desfavorecidas- y , por otra parte, en un terreno de racionalidad económica, hallaremos un número no muy grande de explotaciones altamente productivas que satisfarán las necesidades alimenticias de las masas urbano industriales.<sup>47</sup>

**-la aplicación de la normativa comunitaria en las diversas CC. AA. es un aspecto imporante que mereció ser estudiado en los Congresos citados**. Significativa a este respecto fue la Ponencia de Juan Francisco Delgado de Miguel que lleva ese título concretado a Asturias, pero la misma inquietud se advirtió en José María de la Cuesta, para Castilla León o en los Ponentes de la CC. AA. valenciana, navarra, cántabra y otros.

Tiene razón De la Cuesta cuando afirma que «son los objetivos del art. 39 del Tratado de Roma los que han de estar en el punto de mira

y en ello hay una tranquilizadora continuidad pero al mismo tiempo una intensa renovación de los instrumentos para alcanzarlos que vienen, se quiera o no, dados por el Derecho de la PAC, por el Derecho agrario comunitario. Porque **cuanto más perfecta sea la armonización, mejores frutos rendirán las políticas comunitarias que inciden en la actividad agroalimentaria**». El ve en el Derecho de Castilla y León una intención de armonización respecto del Derecho comunitario que se refleja, por una parte, en el aspecto negativo de no haber intentado procesos de reforma agraria disonantes respecto de la PAC a partir de 1985, a diferencia de lo ocurrido en otras CC. AA. y en el aspecto positivo de haber mostrado sensibilidad hacia los enfoques resultantes del Acta Unica Europea, en materia medioambiental por ejemplo, sin que ello signifique que la actividad agroalimentaria pase a un segundo plano. Mirando al futuro señala que institutos vetustísimos, incluso de origen consuetudinario, van a necesitar de una rápida adecuación como ocurre en el caso de los pastos hierbas y rastrojeras, regulado en 1938, ya que ahora la PAC contractualista exige tratar con el propietario lo que resulta incompatible con el **dominia plurium in solidum** que, pese a la enemiga del legislador del XIX, ha subsistido en España en materia de pastos, hierbas y rastrojeras. En definitiva los institutos del D. a. tradicional están llamados a recomponerse.

**-Un incremento notable de la Planificación en general, de los controles a base de Registros administrativos y del intervencionismo dirigista.** Ya se deduce de todo lo anterior que para llevar a cabo ese tipo de acciones se planifica la ordenación del territorio por zonas en casi todas las CC. AA. (Véase **ad exemplum** el caso asturiano y el extremeño). Y donde no exista comarcalización autonómica regirá la de Estadística, del Censo agrario.

En algunas CC. AA. se manifiesta una tendencia muy marcada hacia la planificación, el control social y el dirigismo, por más que se afirme enfáticamente el respeto a las leyes del mercado.

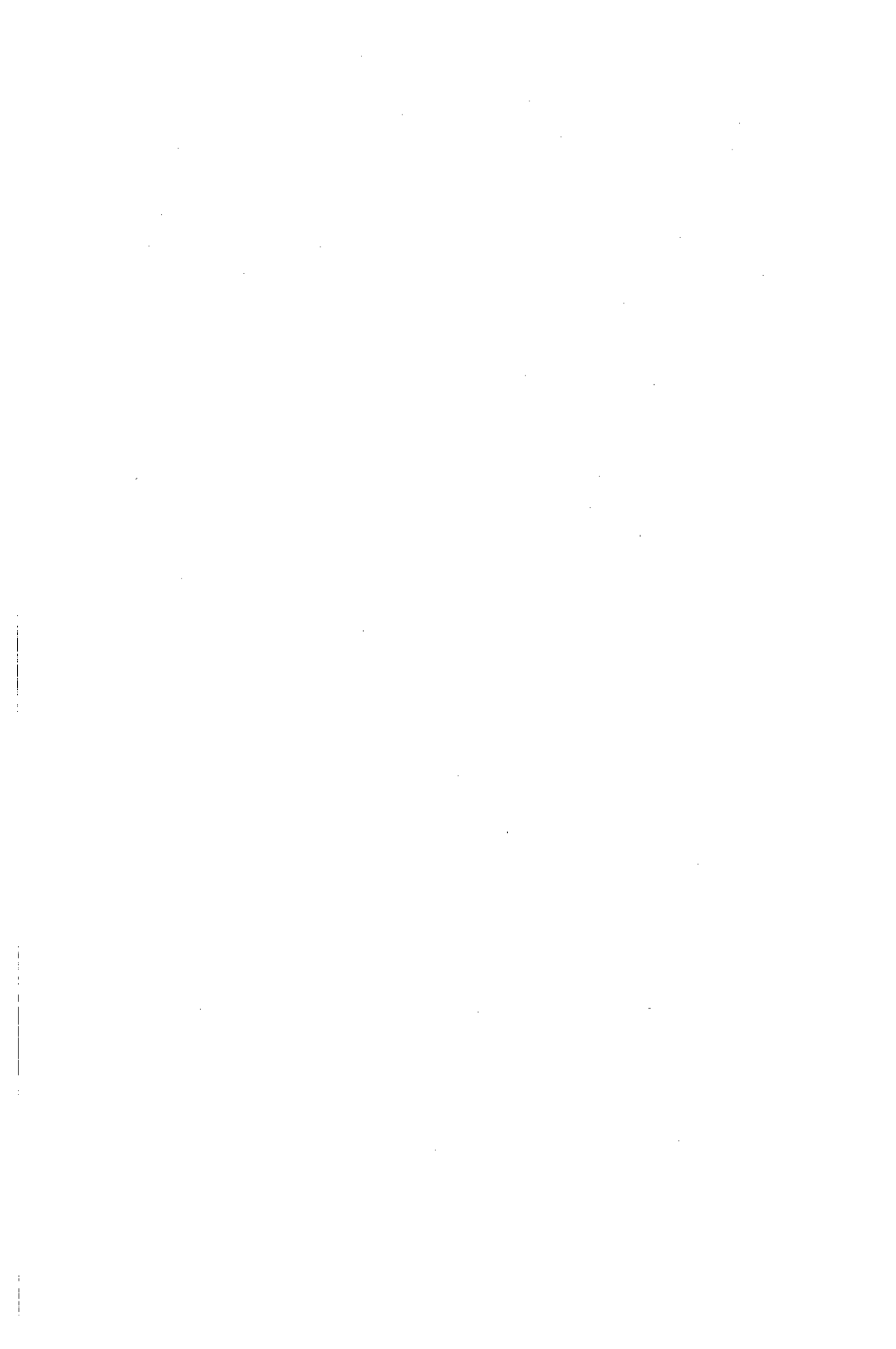
Se hace una Planificación del Territorio y, por supuesto, toda la actividad urbanística se halla planificada, pero en la moderna tendencia a la equiparación de métodos entre política urbanística y política agroalimentaria, los Planes proliferan por doquier. Contamos con un Plan Nacional de Infraestructuras, con el Plan Hidrológico Nacional, (al que habrá de acompañar el Plan de Regadíos), con el Plan Forestal



Nacional (elaborado por el que fue Director del Icona Santiago Marraco, con buen criterio a mi juicio). Se añade al mismo la planificación forestal a niveles de CC. AA. ; se han previsto Catálogos de Montes autonómicos además del Catálogo nacional. Se hace el Plan de los Recursos Naturales; Extremadura cataloga sus Recursos pastables; se han de hacer Censos Nacionales de Caza y Pesca, actividades que también se planifican en algunas CC. AA. En Extremadura se catalogan los Recursos pastables y se ha dictado una Ley de Ordenación de las Producciones agrarias (Ley 5/1992 de 26 de noviembre) de gran complejidad, que no sólo planifica sino que obliga a que cada agricultor planifique anualmente sus cosechas y lo notifique al Registro correspondiente, del mismo modo que habrá de registrar bajo pena de sanciones económicas su Explotación familiar o singularmente calificada. Existe un Registro de Sanciones en materia de Caza y Pesca por C. A. y otro nacional. . . Los derechos de tanteo y retracto, en favor de las Administraciones públicas, que parecen no resignarse a dejar de ser propietarias para mandar más, surgen amenazadores por todas partes en las Leyes agrarias. . . La consecuencia de todo ello, ya se comprende, es la burocratización de la agricultura. Sin embargo, habrá que admitir que, mediante la técnica de los Planes Nacionales, se puede llevar a cabo una cierta armonización **a priori** de la legislación estatal y de las autonómicas así como de sus respectivas acciones.

**De cualquier manera, sería bueno para España disponer en estos momentos de otro Informe como el de Jovellanos para propugnar la liberalización, la desregulación, la privatización, ese conjunto de acciones que practican los países más avanzados de la tierra, con los que deberíamos parangonarnos.**

Todo ello, sin olvidar que Jovellanos fué un liberal moderado.



## NOTAS CAPITULO V

<sup>1</sup> Los Fundamentos jurídicos de la Sentencia pueden verse íntegramente en la RDAA, núm.14, septiembre-diciembre 1989, p.63. También es interesante el voto particular del Magistrado y Profesor Rubio Llorente, allí recogido, en el que mantiene la constitucionalidad de la afiliación obligatoria.

<sup>2</sup> Convocadas y reguladas por el Real Decreto 320/1978 de 17 de febrero.

<sup>3</sup> En este sentido se manifiestan Narciso Paz y Franciso Vicente Chuliá, en su extenso comentario publicado por EDERSA, dentro de la Colección de Comenarios al Código de Comercio y la legislación mercantil especial, T.XX, Vol.2, Madrid 1990, comentario al artículo 29. En esa obra puede verse una comparación de carácter general entre la Ley estatal y las autonómicas.

<sup>4</sup> Ver el excelente trabajo de José María Montolío «Legislación cooperativa de la Comunidad Europea», Madrid 1993, con bibliografía y legislación puesta al día. La cita corresponde a la p.116. También es interesante el volumen que contiene las ponencias presentadas al Seminario celebrado en Barcelona los días 25-27 de noviembre de 1986 bajo el título «Legislació sobre Cooperatius als estats membres de la C.E.E.», Generalitat de Catalunya, Institut per a la Promoció y la Formació Cooperatives, Barcelona 1987.

<sup>5</sup> Sin embargo, la Ley de Colonización interior de 1907 que creó las Colonias agrícolas sí que establecía el ingreso en una cooperativa; esas colonias no pasaron de quince en todo el territorio nacional.

<sup>6</sup> Este punto había dado lugar a controversias porque durante bastante tiempo se les negaban las bonificaciones fiscales del anterior

Estatuto, debido a una cierta enemiga de la nueva Administración hacia las SAT.

<sup>7</sup> Ver estadísticas en el libro citado de Montolío el cual nos da la cifra, relativa al año 1989, de 140 C.de crédito, 450 de consumo, 3.104 de vivienda; 13.100 de trabajo asociado y 3.000 de agrarias.Los socios de las agrarias representaban en 1988 830.000; su cuota de mercado se situaría en aceite de oliva entre un 40 y un 50% y entre un 45/73% en suministro de piensos, mientras que llegaría a un 84% en la exportación de cítricos.De las de explotación comunitaria no dice nada pero se suele manejar la cifra de unas 300/350 que quizá haya aumentado gracias a la acción de la Junta de Andalucía en favor de las mismas.

Se ve claramente que el sector cooperativo no es ni mucho menos mayoritario en el ámbito más favorable de la comercialización, transformación.De todos modos vale la pena anotar con Motolío que «en los últimos años ha tenido lugar la consolidación de entidades de integración».Ob.cit.p.123

En una conferencia pronunciada por Sanz Jarque en el Congreso de Derecho agrario de Almería (El Ejido, 14-16 de abril de 1994) subrayaba este gran especialista del cooperativismo agrario que más de la mitad de los agricultores españoles están implicados en cooperativas.Criticó la proliferación de normas autonómicas en la materia.Ello ha hecho más difícil la integración de todas las cooperativas en una sola entidad representativa de sus intereses profesionales que, por fin, se ha conseguido.

<sup>8</sup> Ver el interesante número 128 de abril-junio de este año de la revista «Campo», la hermosa y científica publicación debida al mecenazgo del Banco Bilbao Vizcaya, consagrado a este tema de los «Espacios Naturales Protegidos».Se estudia desde diversos puntos de vista analizando la situación de los Parques más importantes de nuestra geografía, señalando el impacto que algunos como el de Ordesa han tenido en el desarrollo del entorno; se estudia asimismo el Desarrollo rural como factor de conservación de la naturaleza, igual que las Vías pecuarias.

<sup>9</sup> Se publicó en la Revista de Derecho agrario y alimentario, como «Notas»sobre el mismo.Núm.20, enero-marzo 1993, p.21

En relación con ese Proyecto me será permitido señalar que en

parte al menos se corresponde con mis propuestas contenidas en el artículo que publiqué en la RDAA, núm.18, enero-marzo de 1992, p.15, bajo el título «Hacia una agricultura española competitiva» en el que proponía un paquete de medidas para la **modernización y adaptación de aquella a la CEE y a los mercados mundiales** (ver p.15, el epígrafe de mi trabajo que lleva por título Genralidades).

Se nos convocó a una serie de economistas y juristas para debatir el Proyecto ministerial-tal como se ha dicho en la prensa por el MAPA-y de ahí resultó este Proyecto, si bien yo discrepe del mismo en casi todos los puntos básicos, remitiéndome al texto de aquel artículo y al presente para dejar fijada mi posición personal.

<sup>10</sup> En Información Comercial Española, núm.720-721 dedicado a la «Reforma de la PAC política agraria no común», artículo sobre «La modernización de las estructuras agrarias», p.125

<sup>11</sup> «Modernización de las estructuras agrarias», en el número especial dedicado a la agricultura por Información Comiuercial Española, bajo el título «Reforma de la Pac política agraria no común», Núm.721 agosto-septiembre 1993, p.125.En él encontrará el lector trabajos interesantes.

De todos modos, para ser precisos conviene tener en cuenta que «la productividad española es un 75% más baja que la comunitaria; el valor añadido neto por unidad de trabajo está en el 64% de la media de los Doce...Más de la mitad de los dos millones largos de explotaciones están atendidas por personas que no emplean ni siquiera la cuarta parte de las horas de ttrabajo de una persona a tiempo completo...y ello revela un fraude a la Seguridad social pues casi el 30% de esos trabajadores a tiempo parcial son pensionistas...en contrapartida asistimos a la desaparición prácticamente hablando del asalariado agrícola, ahora poco más que los perceptores del PER... sólo el 1,5% de los jefes de explotación ha recibido algún tipo de formación profesional...Con todo el mayor problema sigue siendo el de la dimensión de nuestras explotaciones como acertadamente se puso de relieve en las Notas sobre el proyecto de ley de modernización.Los datos complementarios de los de Atienza los tomo de un artículo de Gustavo Matías en «La Gaceta de los Negocios», 14.11.1994, con el título «Estructuras agrícolas a encuesta».

<sup>12</sup> Cfr.mi postura en el trabajo últimamente citado, p.18 bajo el epígrafe **La liberalización de los arrendamientos y aparcerías.**

<sup>13</sup> Sobre la interprofesión habían escrito no hace mucho tiempo Alicia Langreo Navarro y Teresa García Azcárate, en el núm.cit.de la Revista Información Comercial, bajo el título «La modernización de las estructuras organizativo-comerciales : interprofesionales y otras fórmulas de coordinación vertical», p.137

<sup>14</sup> Ver mi tabajo cit.p.21 bano el epígrafe **El pacto agrario anual.**Añado ahota la Confederación de cooperativas porque, una vez constituida, me parece práctico que esté presente, dada su indudable representatividad.

<sup>15</sup> Remito al volumen publicado por el MAPA bajo el título de «Agricultura, Pesca y Alimentación Constitución, Estatutos, Traspasos, Jurisprudencia constitucional, Legislación de las Comunidades autónomas», Madrid 1985.Ver allí las fechas y más detalle de los diversos Estatutos de autonomía.

Ver la relación de los Decretos de Traspasos, en p.29.

<sup>16</sup> Sabida es la pugna a propósito de este doble camino sentado por la C.Siendo Senador por Huesca y Vicepresidente de la Diputación General de Aragón luché, a fuer de autonomista convencido, porque todos fuéramos iguales, de modo que también el Antiguo Reyno tuviera una autonomía de primer grado o regida por el art.151.El Gobierno de la UCD, partido al que yo pertenecía, impuso la doble vía y Aragón conretamente quedó relegado al proceso lento de acceso a la plenitud competencial.

<sup>17</sup> También puede verse en ese volumen la serie de **Otras Disposiciones** ordenadas por CC.AA.hasta 1984, lo que nos permitirá comprobar la mayor riqueza del DA catalán.

<sup>18</sup> Es interesante el índice de Jurisprudencia por temas que contiene el volumen cit.

Por lo que se refiere al medio ambiente se ha señalado por la Jurisprudencia citada que las normas básicas son preconstitucionales, que las normas de tramitación no son básicas y que la dimensión de un espacio natural no puede considerarse aspecto «básico».

En cuanto al Catálogo de Montes, que no es competencia exclusiva del Estado y que la legislación básica puede establecer normas para coordinar el Catálogo.

Por lo que se refiere a la pesca, que la vigilancia de las costas no incluye «la inspección y sanción de las actividades de pesca», que la ordenación del sector puede incluir normas de rango infralegal y la necesidad de informe favorable de la Administración del Estado en las autorizaciones concedidas por la C.A.

<sup>19</sup> En el año 1993 no se celebró el Congreso anual que la Asociación Española de DA se propone realizar cada año.

<sup>20</sup> «Derecho agrario autonómico», Oviedo 1991; un volumen editado por la Universidad de Oviedo y la Asociación Española de Derecho agrario, entidades que patrocinaron aquel Congreso, en el cual se recogen, los importantes y numerosos trabajos aportados al mismo; publicado, con gran rapidez, en diciembre de 1991. Está agotado en las librerías lo que prueba un hecho nuevo: el interés por esta disciplina y se ha solicitado del extranjero, en especial de Italia, donde parecen admirados de la vitalidad del DAA español.

Hay que rendir a Delgado de Miguel el homenaje que merece por aquella organización del Congreso que fue perfecta y por esta publicación inmediata de sus ponencias y comunicaciones.

<sup>21</sup> Ver sus trabajos sobre DAA y, al menos, la ponencia de Síntesis elaborada por mí sobre todo el conjunto de aportaciones, en el primero de los tres volúmenes a publicar, el cual ha aparecido ya en Zaragoza, 1993.

<sup>22</sup> Ver su trabajo «Derecho agrario autonómico. Legislación agraria de la Comunidad Autónoma de Aragón», en el vol. I cit. donde se recogen las Ponencias españolas, p.31

<sup>23</sup> Ver las crítica de García Cantero en el sentido del texto, en p.33

de su Ob.cit.

24 Véase la Ponencia de Jose María Franco García al Congreso de Zaragoza sobre el DAA de Galicia,

25 Amat Escandell, en su Ponencia de Zaragoza subrayando la clara orientación de esa C.A.de mantenerse siempre en la línea del Derecho estatal.

26 La renovación ha tenido lugar en Cataluña, por la aprobación del Texto Refundido por Real Decreto Legislativo 1/1984 de 19 de julio; la Ley 13/1984 de 20 de marzo; la 9/1987 de 25 de mayo de Sucesión intestada, la 11/1987 también de 25 de mayo sobre Reforma de las Resrvas legales y la 8/1990 de 9 de abril de modificación y regulación de las legítimas.El Código de Sucesiones es la Ley 40/1991 de 30 de diciembre.

En Aragón, por la Ley 5/1985 de 21 de mayo.En Baleares por la Ley 8/1990 de 30 de junio; en Galicia, por la Ley 7/1987 de 18 de noviembre; en Navarra Foral 5/1987 de 1 de marzo y, finalmente, para el País Vasco, por la Ley de Derecho civil foral 3/1992 de 1 de julio.

27 Zaragoza 1991, 549

28 Puede ello comprobarse con la Ponencia de Franco García al Congreso de Zaragoza donde anuncia una recopilación del Derecho agrario consuetudinario gallego, confirmando la tendencia y también debe verse en este sentido el magnífico estudio realizado en el Congreso de Oviedo por el prof.Arce y Flórez- Valdés sobre «La conservación del Derecho consuetudinario asrturiano en el estatuto de Autonomía del Principado de Asturias», Vol.de Actas de aquel Congreso, cit.p.373

29 Ahora se regulan no sólo en Galicia sino en Cantabria por la Ley 5/90 de 26 de marzo y que, como lo dice el ponente Marcelino Toubes tiene como finalidad concreta regular los aprovechamientos de los pastos, siendo complementaria de la Ley 6/84 de 29 de octubre de 1984 de protección y fomento de las especies forestales autónomas de Cantabria, por donde se ve claamente que la autonomía político administrativa conduce a la revalorización de todo lo peculiar y propio de una región.



<sup>30</sup> Para una exposición más amplia y una crítica ponderada de estas últimas disposiciones ver el vol.cit.del Congreso de Zaragoza donde se contiene la aportación del Letrado pacense José Ramón Rubio Roffignac, el cual las contempló como proyectos de Ley que eran entonces; p.157

<sup>31</sup> Ver la Ponencia al Congresom de Zaragoza de José María de la Cuesta sobre la legislación de Cstilla León en esta materia.

<sup>32</sup> Ver el libro cit.sobre el Congreso de Oviedo

<sup>33</sup> Ponencia de Zaragoza, en el vol.cit.

<sup>34</sup> En el cit.vol.de Oviedo, p.81

<sup>35</sup> No dejó de ser significativo que la Ponencia andaluza en el Congreso de Zaragoza se dedicara por José Damián Téllez de Peralta, al estudio del invernadero, una realidad que pertenece al sector más modernizado quizá de la agricultura almeriense y española.Efectivamente, hoy se habla de **modernizar**, no ya de **reforma agraria**.

<sup>36</sup> Por cierto que Corral Dueñas, Ponente de Castilla-La Mancha en el Congreso de Zaragoza recordó el art.4,4,1 del Estatuto de autonomía de esa C.C.en el que viene a reproducirse el precepto del Estatuto de Andalucía que abrió la puerta para la reforma agraria, si bien ha de constatare-según él-que «esos enunciados, a veces sonoros y altisonantes, suelen ser poco efectivos a la hora de traducirse en realidades prácticas», ya que no se ha hecho de ningún modo una reforma agraria en la Comunidad citada.

<sup>37</sup> En Murcia se ha estudiado la introducción de arbustos forrajeros con orientación ganadera para luchar contra la erosión como se relata en la Ponencia al Congreso de Zaragoza de José María Cid, Ver vol.correspondiente, cit..Cid

<sup>38</sup> Aquella Ley sobre Alburquerque fue estudiada por Rubio

Rofiñac en su Ponencia al Congreso de Zaragoza, vol.cit.

<sup>39</sup> Corral Dueñas en su Ponencia de Zaragoza sobre Castilla La Mancha,

<sup>40</sup> José Luis Argudo Pérez, Ponencia de Zaragoza, vol.cit.

<sup>41</sup> La Federación Nacional de Comunidades de Regantes, en su informe sobre el Plan Hidrológico Nacional, propuesto por el Ministro Borrell, ha pedido que se consoliden y mejoren los actuales regadíos antes de construir otros nuevos, lo que sería muy útil para ahorrar agua. Proponen que el Ministerio de Agricultura participe con el de Obras Públicas en esa mejora. Califican al Plan de **intervencionista**. « ABC », 6.3.94

<sup>42</sup> Ponencias de Franciso Martín Gallardo, referida al tema general y a la C.A. andaluza, respectivamente y la de Clara Las Heras Oliete centrada sobre Aragón. Este tipo de turismo está ya en aplicación en casi toda España (siendo Baleares una C.A importante en este aspecto) y se advierte felizmente una tendencia expansiva que si sabemos impulsar lo puede convertir en un factor no secundario como ahora ocurre sino de verdadera importancia, para el Mundo rural.

<sup>43</sup> Ponencia de Zaragoza, vol.cit.

<sup>44</sup> Se ha planteado en España una de las cuestiones que el Derecho agrario norteamericano considera propias de nuestro tiempo, la de los Derechos de los animales. Han aparecido normas protectoras en diversas CC.AA.

<sup>45</sup> Ob. cit.

<sup>46</sup> En su Ponencia de Zaragoza, verla en el vol.cit.

<sup>47</sup> En el Congreso de Zaragoza se estudió a fondo el turismo rural, en buenas Ponencias como la de Francisco Martín Gallardo; verla en el vol.cit.

## **CAPITULO VI**

### **MUNDO RURAL Y AGRICULTURA ESPAÑOLA EN LA UNION EUROPEA ACTUAL.**

#### **I.-LA AGRICULTURA ESPAÑOLA EN LA UNION EUROPEA**

##### **1. -LA ANTIGUA PAC. SU CRITICA**

La Política Agrícola Comunitaria ha experimentado en 1992 su tercer proceso de reforma, habiendo sido los dos anteriores, el del Plan Mansholt en 1969 y el propuesto por el Libro Verde de la Comisión en 1985, si bien estos dos últimos no lo fueron en profundidad.

Los primeros pasos para la transformación de la PAC de productivista en reduccionista, se habían manifestado desde principios de los 80 con las cuotas lecheras especialmente y algún otro tipo de reforma.

La negociación de los Acuerdos GATT que conllevaba la necesidad de prepararse con antelación frente a un más que probable acuerdo de liberalización de mercados, los excedentes acumulados, la necesidad de restringir los fondos presupuestarios para la agricultura, el logro de los objetivos de cobertura alimenticia de la CEE, una conciencia más inclinada a la ayudas al Tercer Mundo, (caso de Etiopía, de Somalia, del Sahel), la aparición de los países del Este como demandantes de ayudas y de aranceles favorables a sus exportaciones al Oeste, tras el final de la Guerra fría;<sup>1</sup> nuevas escuelas de pensamiento económico, más anglosajonas que continentales, más liberales que proteccionistas, todo ello había de conducir a un cambio de la PAC que se anunciaba en el Libro Verde y se empezaba a legislar en el Acta Unica, para instrumentarse de modo coherente en los Acuerdos de Bruselas de 1988. Este cambio se hizo revolucionario en las propuestas Mac Sharry (Documento presentado por la Comisión al Consejo el 1 de febrero de 1991 sobre «Evolución y futuro de la PAC. Documento de reflexión de

la Comisión») que significaron una nueva orientación, mediante abandonar el proteccionismo vía precios para adoptar el sistema de ayudas directas por hectárea. Se decidió seguir tal método el 21 de mayo de 1992 y se concretó en disposiciones reglamentarias el 30 de junio del mismo año.<sup>2</sup>

El sistema anterior, llamado por algunos de «ventanilla abierta», implicaba que aquellos productos protegidos, que el agricultor no colocaba en el mercado eran comprados a precios garantizados por el FEOGA. La consecuencia era que se producía no tanto para el mercado como para la intervención, es decir, para el FEOGA, el cual, de este modo, veía incrementarse los excedentes día a día. La ventanilla también estaba abierta para pagar, mediante **restituciones a la exportación**, las diferencias entre los precios protegidos y los internacionales que eran bastante más bajos. Se acusaba a la PAC de favorecer mucho más al 20% de las empresas que se llevaban el 80% de las ayudas y no se corregían los desequilibrios territoriales. Este sistema, repito, no podía continuar, debido a sus defectos internos, por su elevado coste financiero y por las protestas que suscitaba entre los países exportadores que acusaban a la CEE de hacer **dumping** con sus productos agrícolas.

A decir verdad esa PAC había sido muy beneficiosa para los agricultores europeos que vieron aumentar sus rentas, llegando en algunos casos a la equiparación con las de los demás sectores o a una aproximación importante. Ultimamente, sin embargo, los elevados gastos presupuestarios no influían apenas en el poder adquisitivo de los agricultores, a pesar de haber sufrido una disminución muy importante, del 35%, la población activa agrícola. Se alegó en su momento que el proteccionismo vía precios no suponía aumentos demasiado notables de los precios a los consumidores. Condujo por supuesto al autoabastecimiento europeo, incluso por exceso en algunos casos, trajo consigo aumentos constantes de productividad y mejora de las estructuras agrarias, es decir, que, en cualquier caso, la agricultura comunitaria se había modernizado. (La media europea de población activa agraria se situó en un 8% bastante razonable, aunque la extensión media de las explotaciones-unas 18 has. -seguía siendo muy inferior a la de las norteamericanas). Ahora bien, a pesar de todo, no cesaban las críticas relativas a los elevados precios de los alimentos para los consumidores y lo que

no consiguió la PAC fue un equilibrio o adecuación entre oferta y demanda. Había que reformar la PAC, sobre todo para prepararla al ingreso en el GATT. El método comunitario de protección contrastaba fuertemente con el americano, el cual aparecía menos distorsionador de los precios de mercado. Para llegar al GATT se imponía un acercamiento de los dos métodos y era al comunitario al que le iba a tocar sacrificarse.

## 2. -LA NUEVA PAC

Por un lado, como lo dice Talgorn, hubo reformas de OCM; por otro, se adoptaron ciertas medidas de carácter estructural, las llamadas **medidas de acompañamiento** a que nos referiremos más adelante (prejubilación, reforestación, agricultura ecocompatible, medidas en materia de calidad) todas ellas relacionadas con la defensa y promoción del mundo rural al que se deseaba fortificar ante las perspectivas de dura competencia que iban a traer consigo los Acuerdos GATT.

Como antes lo dijimos, la reforma se produjo en 1992. En primer lugar, se procedió a la fijación de los nuevos precios agrarios, lo que tuvo lugar con cierto retraso y se acompañó de algunas medidas tomadas por la Comisión (23 de junio de 1992) para evitar especulaciones y perturbaciones de mercado (sobre todo por las exacciones reguladoras a la importación). También se hizo preciso prorrogar las campañas de comercialización en los sectores lácteo y de la carne bovina (Rto. 31 de marzo de 1992). Las fijaciones de precios iban acompañadas de medidas conexas y tuvieron lugar entre el 21 de mayo y el 30 de junio de ese año, salvo en el caso del arroz (6 de julio).

Se adoptaron al mismo tiempo una serie de medidas de carácter estructural: jubilación anticipada, apoyo a los productores de ciertos cultivos herbáceos (cereales, oleaginosas y proteaginosas), medidas forestales y fomento de los métodos de producción compatibles con la protección del medio ambiente. Asimismo se dictaron normas de protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen,<sup>3</sup>

En este conjunto de medidas que se ponen en marcha desde el 1 de enero de 1992 al 31 de diciembre del mismo año, hay que incluir las relativas al sector lácteo para controlar la producción e incitar a un mayor consumo; medidas sanitarias para la producción de leche en

polvo y otros productos, incluso las modalidades de ayudas al almacenamiento de quesos y régimen de importación de la mantequilla neozelandesa al Reino Unido.

En el sector de la carne bovina, se reformó la OCM, se promocionó la carne de calidad y se establecieron medidas para la importación.

En el sector de frutas y hortalizas y de productos transformados a partir de aquellas, se disciplinó la intervención, se fijaron normas de calidad y otras medidas, como las aplicables a la importación y al arranque de árboles productores de mandarinas. Sin embargo, hay que hacer constar que está por aprobar una nueva OCM en este subsector, la cual interesa mucho a España, a fin de que se tenga en cuenta nuestra peculiar posición. Algo parecido podríamos decir de la futura OCM del vino.

En el sector de las materias grasas se dictaron diversas normas sobre el aceite de oliva (como la modificación del sistema para la fijación de los precios), y se incitó a un mayor consumo; se establecieron modalidades de aplicación del apoyo a los productores de ciertos granos.

En el sector de cereales se dictó una nueva OCM; se modificaron la de la producción vitivinícola y la del ovino y caprino; en el sector del tabaco se produjo una nueva OCM; se establecieron montantes en el sector del azúcar, medidas específicas para leguminosas grano y se adoptaron normas de protección a ciertos productos; en cuanto al algodón se prorrogó el régimen de protección a los pequeños productores y se modificó la OCM del lúpulo. Hubo finalmente medidas en el campo de la sanidad y veterinario, entre ellas las dedicadas a luchar contra la peste equina.

Podemos estimar que este es el cuadro legislativo que llevó a cabo la reforma de la PAC.<sup>4</sup>

Debemos tener en cuenta la ligazón entre política agraria y política del ambiente que se proclama y la nueva formulación de fines o principios que se lleva a cabo por el Tratado de la Unión Europea (Maastricht) : como lo dice el gran tratadista de Derecho Agrario Comunitario, Luigi Costato, se produce una modificación de los Principios de 1957 que se formula sintéticamente así: **la Comunidad tiene el compromiso de promover, mediante la instauración de un**

**mercado común y de una unión económica y monetaria, y mediante la actuación de políticas y acciones comunes, entre ellas las relativas a los sectores de la agricultura y del medio ambiente, un desarrollo armónico y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la comunidad, un crecimiento sostenible, no inflacionario y que respete el ambiente, un elevado grado de convergencia de los resultados económicos, un elevado nivel de ocupación y de protección social, la mejora del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros».** (art. 2 y 3 let. e) y k) del Tratado CEE modificado por el de Maastricht y art. G del Tratado de la Unión europea).<sup>5</sup>

### 3. -LOS NUEVOS OBJETIVOS

Los principales objetivos perseguidos por la nueva reglamentación en cuyo detalle no podemos entrar serían, según Del Val Arnal, los siguientes:

- mayor equilibrio de los mercados mediante una contención más eficaz de la producción, así como, a través de una actuación más dinámica sobre la demanda
- mayor competitividad de la agricultura europea, interna y externamente, por una disminución de los precios
- la extensión de los métodos de producción para la mejor protección del entorno y la reducción de los excedentes agrarios<sup>6</sup>
- una cierta distribución de las ayudas en beneficio de los agricultores más frágiles.
- mantener un número suficiente de agricultores, en activo, aunque favoreciendo una cierta movilidad de los factores de producción y concretamente de las tierras, para fomentar la racionalización de las estructuras productivas.<sup>7</sup>

Las medidas adoptadas:

- reducción sustancial de los precios de los cereales para destinarlos a la alimentación animal
- medidas de gestión de la oferta, entre ellas destaca el barbecho de las tierras (de hasta el 50%) requisito indispensable para pedir ayudas
- sistema de ayudas compensatorias de las rebajas de precios, desvinculadas de la producción efectiva.<sup>8</sup>
- reforestación incentivada

-régimen de jubilación anticipada.<sup>9</sup>

Si bien estas medidas se manifiestan sobre todo en la nueva OCM de los cultivos herbáceos que son los más importantes, hay que decir que hallamos disposiciones análogas o que van en la misma dirección en la producción láctea, con su sistema de cuotas de producción, las cuales suponen una gestión de la oferta para reducirla, a lo que contribuyen también las primas por abandono de la producción lechera o, en el caso del vino, con el fomento del arranque de viñedos y la destilación obligatorio a partir de ciertos niveles, tratando por todos los medios de sustituir la cantidad por la calidad de las producciones. (En la nueva OCM del vino en preparación se introduce el sistema de cuotas bien que llamándolo de **cantidades nacionales de referencia**). También en el caso del azúcar y del tabaco hay cuotas de producción. Asimismo en el sector de la pesca marítima se hallan fijado el volumen de las capturas.<sup>10</sup>

Costato señala que las OCM, además de regular la comercialización del producto, han de contener intervenciones dirigidas igualmente a alcanzar las otras finalidades de la PAC, y de modo preciso a favorecer el incremento de la productividad y asegurar un nivel de vida equitativo a los agricultores, lo cual comporta acciones estructurales específicas unas veces y en otras ocasiones, las medidas se hallan contenidas en las propias regulaciones de mercado, siendo a veces muy difícil distinguir unas de otras. Esto es ahora, tras la reforma de la PAC, más verdadero que antes, pues en buena parte se han abandonado las propuestas Mansholt de **racionalizar** las unidades productivas haciéndolas más grandes, mientras que ahora se pretende conseguir:

-producciones respetuosas del medio ambiente

-potenciar las explotaciones con la diversificación extraagraria de las producciones.<sup>11</sup>

-proporcionar a los empresarios agrarios instrumentos **comerciales** que les permitan aprovechar nichos de mercado particulares (productos biológicos, indicaciones geográficas protegidas, (IGP), Denominaciones de origen protegidas (DOP), especificidad la reforestación que ya se había previsto, con éxito modesto, anteriormente

No faltan, sin embargo, tentativas de estímulo a la reestructura-



ción de las explotaciones como las jubilaciones anticipadas, que no son obligatorias.

La OCM sigue siendo, pues, la clave de las intervenciones comunitarias.<sup>12</sup>

Podríamos recordar asimismo el fomento de la producción de materias primas agrícolas para fines no alimentarios junto con los **set-aside** obligatorios que ha traído la reforma, a fin de reducir los excedentes.<sup>13</sup>

Desde un punto de vista de política económica habría que subrayar el dirigismo de la PAC, bien que en todo caso se salve el dogma de la libertad de producir. Se le dice al agricultor que puede producir libremente girasol, por ejemplo, pero que sólo tendrá derecho a una subvención de 100. 000 pts. por ha. si se atiene a las cantidades establecidas. Es decir, la importancia de las subvenciones es tal que resultan absolutamente disuasorias, convirtiéndose en instrumentos muy eficaces de una política dirigida a obtener determinados volúmenes de producción. Se nos podrá preguntar si no está en contradicción este dirigismo con la filosofía liberal, tantas veces proclamada, del Mercado Común y ahora, con la del GATT. Lo que ocurre-y esta podría ser la respuesta-es que en agricultura no cabe el liberalismo puro ni mucho menos. Por imperativo del Tratado de Roma-y en España, por lo que dispone el art. 130 de la Constitución-el Derecho agrario debe ser **protector** y ello comporta necesariamente una cierta **planificación e intervención dirigista** de los poderes públicos, la cual habrá de ser **eso sí-indicativa, no obligatoria o compulsiva**, puesto que, por encima de todo, hay que respetar el principio de libertad individual, base indeclinable de las democracias europeas que forman parte de la UE y, por lo tanto, de la misma Unión.<sup>14</sup>

Si bien es cierto que existe una fijación de precios y una serie de intervenciones muy compleja también lo es que el juego de la competencia es respetado al menos en una banda de fluctuación que se enmarca por los precios **indicativo y de intervención**, de modo que el Tribunal de Luxemburgo ha considerado prohibida cualquier actividad de los Estados que impida aquella formación de los precios según el mercado. (S. en el caso Galli, 1975)

Ya se comprende que la gran cuestión de política interna es la de la distribución de las cuotas entre los Estados miembros y, dentro de

cada uno de ellos, entre las regiones y, en definitiva, entre los productores, a cuyo fin se recurre a la cantidad históricamente producida, un criterio que no siempre conduce a soluciones justas.<sup>15</sup>

Desde un punto de vista jurídico **strictu sensu** surge como cuestión de las más interesantes la de la naturaleza y efectos de las cuotas o **derechos** de producción. No es este el lugar para un tratamiento a fondo de este tema que nos recuerda las concesiones o autorizaciones administrativas, condicionadas en todo caso a tales o cuales requisitos, y nos plantea sobre todo la cuestión de la negociabilidad de esos derechos en el mercado, lo que por ejemplo se ha reconocido ya para las cuotas lácteas, a imitación del sistema norteamericano y canadiense. Sin embargo, lo he traído a este lugar para comprobar la notable evolución de principios y de conceptos con que nos hemos de enfrentar los juristas tras la última reforma de la PAC.<sup>16</sup>

La nueva PAC no ha dejado de suscitar críticas.<sup>17</sup> Contra ella se alega que no fomenta la excelencia del empresario al conceder las mismas ayudas, a tanto por hectárea, lo mismo al bueno que al malo, que va a ser tan costosa o más que la anterior, etc. Yo no estoy totalmente de acuerdo: creo que el juego de los precios, independientemente del montante de las subvenciones, es lo suficientemente importante como para premiar la productividad. En realidad no hay otro sistema para subvencionar la agricultura que éste de una cantidad por superficie, como no sea el anterior de los precios políticos protegidos al máximo. Y ya sabemos que hoy por hoy la agricultura reclama las subvenciones. En cuanto a la fuerte dotación de los Fondos estructurales está siendo beneficiosa para España; quizá los españoles tendríamos que ser los menos críticos. Y todo ello sin contar con que la nueva orientación en favor de una gran política de repoblación forestal que nos ha venido de Bruselas puede y debe ser la salvación de nuestro mundo rural.

## II. -EL MUNDO RURAL

### 1. -INTRODUCCION

Como lo ha escrito Felisa Ceña Delgado la importancia de los retos a los que se encuentran sometidas las zonas rurales hace pensar que el desarrollo rural en los años noventa será más importante de lo que fue en los años sesenta y setenta. Eso es debido a la creciente complejidad de las sociedades y a la creciente interdependencia del sistema económico mundial. Pero lo que más ha afectado a las economías rurales-sigue diciendo la autora-han sido los cambios ocurridos en agricultura, ya que ambos (mundo rural y agricultura) cambian al mismo tiempo. Así podemos considerar dos grandes etapas en el proceso de cambio. La primera caracterizada por el paso de una **agricultura tradicional** a otra **moderna** (treinta primeros años aproximadamente) y una segunda en la que se comienza a pasar de esa **agricultura moderna** a otra que podríamos llamar **postmoderna o sostenible** (a partir de los años 80).<sup>18</sup>

El Documento de la Comisión sobre el porvenir del mundo rural, publicado en 1988, se planteaba la necesidad de defender y promocionar ese que, dada su importancia cultural, debemos llamar mundo más bien que «espacio» o «medio», por más que en ocasiones se utilicen también estas palabras. Ello era coherente con la reforma de la PAC, la cual traía importantes reducciones de la producción; por tanto, del empleo rural y de las rentas que ingresan en nuestros pueblos y casas campesinas.

La nueva PAC se diseñaba, tras la reforma de Mac Sharry, con la mirada puesta en las negociaciones GATT, mas no se quería que los Acuerdos a obtener en este sentido supusieran en modo alguno la práctica desaparición de algo tan entrañable para los europeos como es nuestro mundo rural, donde se forjaron las identidades nacionales y se guardan los paisajes en los que nos reconocemos. Había pues que dictar normas especiales para la protección del mundo rural, poniendo al día y mejorando sensiblemente cuanto se había hecho anteriormente en esta línea.

## 2. -AYUDAS

Ahora bien, las ayudas al mundo rural tenían que ir ligadas con las que se hacen a la agricultura en general, pues no cabe disociar estos dos ámbitos. Un instrumento básico en la materia estaba representado por la acción dirigida a mejorar la eficacia de las estructuras agrarias, iniciada en 1985 por el conocido Rto. 797, sobre la base histórica de las tres Directivas socioestructurales de 1972, así como recogió los planteamientos y finalidades de la Directiva (CEE) 268/1975 sobre Zonas de montaña y desfavorecidas, parte la más débil del mundo rural. Toda la legislación posterior se refundió en el Rto. (CEE) del Consejo, de 15 de julio de 1991 relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, el cual, además, ha establecido una conexión entre las acciones que se venían desarrollando con la acción común que estableció el Rto. (CEE) 2052/88 de 24 de julio, relativo a las funciones y eficacia de los Fondos Estructurales, llamado también «Reglamento Marco», estableciendo unos objetivos comunes necesarios para racionalizar las políticas.<sup>19</sup> Este Rto. , junto a todos los que se aprobaron en 1988 con la reforma de los Fondos Estructurales, ha sido modificado por el Rto. (CEE) 2081/1993, de 20 de julio, puesto que la política socio estructural ha dado un salto cualitativo a partir de las nuevas perspectivas financieras aprobadas por el Consejo Europeo de Edimburgo (1992).

La Comunidad ha establecido mediante esta normativa un régimen de ayudas que pueden clasificarse en dos grandes grupos:

- a)ayudas de carácter general en condiciones más favorables.
- b)ayudas específicas para las zonas desfavorecidas.

Las primeras pueden consistir en subvenciones de capital, bonificaciones de interés o equivalentes o una combinación de ambas fórmulas. También, en garantías para los préstamos. En cuanto a las específicas para las zonas desfavorecidas, la más importante es la indemnización compensatoria.

## 3. -INTERVENCIONES SECTORIALES

Es preciso considerar ahora intervenciones sectoriales como las derivadas de los Fondos Estructurales cuyo cometido es consolidar la cohesión económica y social. Su reforma en 1988, que fue fundamental para duplicar los Fondos dedicados a las zonas desfavorecidas, se asentó en estos principios:

- concentrar las intervenciones en objetivos prioritarios
- plantear una acción común entre la Comisión y las autoridades nacionales, regionales y locales
- coordinar todos los instrumentos, mejorando y simplificando a la vez, las normas de gestión, evaluación y control.

Esta reforma estableció 5 objetivos prioritarios, debiéndose tener en cuenta que la mayor parte de las regiones con retraso estructural comprendidas en el Objetivo 1 son zonas de un fuerte ruralismo. Las Desfavorecidas se comprendieron en el Objetivo 5b y respecto de ellas las medidas se han concentrado en las 5 prioridades siguientes:

- . desarrollo de los sectores primarios
- desarrollo de la pequeña y mediana empresa
- turismo y ocio
- infraestructuras
- recursos humanos
- conservación y aprovechamiento del medio natural

El Rto. (CEE) 4253/88 de coordinación, permitía que la Comisión actuara de forma independiente a través de las llamadas «INICIATIVAS COMUNITARIAS».

El Rto. citado de 1991 para mejorar la eficacia de las estructuras agrarias fomenta actividades no agrarias como la artesana y la turística.

#### 4. -EL TRATADO DE LA UE. NUEVA REFORMA DE LA POLITICA SOCIOESTRUCTURAL

La cohesión económica y social se constituye en este Tratado en uno de los pilares fundamentales para la construcción europea (Título I, arts. B y 3. j). Esta es la base para una nueva duplicación de las ayudas a los cuatro Estados menos desarrollados, entre los que figura España.

En el Consejo de Edimburgo de diciembre de 1992 citado se aprobaron las perspectivas financieras para el período 1993/1999 lográndose un aumento considerable de las acciones estructurales que deben beneficiar, según lo acordado, a los Estados miembros menos prósperos, a las regiones periféricas y a las zonas rurales de la Comunidad.

En este sentido, el Rto. (CEE)2085/93 de 20 de julio relativo al FEOGA-Orientación ha dado un nuevo contenido al Título III relativo al «Fomento del desarrollo rural en las zonas del Objetivo 5b» que, según Mairal Lacoma, debe significar un cambio de actitud por parte de las instituciones comunitarias hacia un mayor apoyo a las zonas rurales.<sup>20</sup>

La experiencia más importante comenzó en marzo de 1. 991 con el programa **LEADER** que para España ha supuesto la aprobación de 52 proyectos en otras tantas zonas con una inversión prevista para 1. 992 y 1. 993 de 43. 000 millones de pts. de las que el 60% como media son subvenciones. Para ello es preciso que los interesados se constituyan en Asociación, promotora y responsable de los proyectos.<sup>21</sup>

Esas actividades alternativas van:

- a) desde la agricultura y la ganadería extensivas a los
- b) programas socio culturales rurales pasando por el
- c) artesanado cuyo común denominador es el fomento de actividades de pequeña dimensión perfectamente compatibles con las unidades familiares.

e) sin olvidar nunca que una parte de ese suelo rústico puede ser destinado a urbanizaciones de segunda vivienda, o a construcción de residencias para la tercera edad, con el debido respeto a todos los factores señalados, porque en ello está una de las causas del desarrollo turístico y de la mejora del mundo rural como se ha reconocido en Inglaterra por ejemplo.

Podemos estar de acuerdo con Errejón: la lucha contra la desertización debería constituir el programa prioritario de la política agraria para los próximos diez años (yo diría que debe ser uno de los programas prioritarios más destacados) y compartir la afirmación de que se va afianzando el concepto de agricultor como mantenedor del territorio, del suelo y del resto de los recursos naturales.<sup>22</sup>

Sabemos cuanto nos ha dañado la desertización. Digamos, para el futuro, ni un pueblo más abandonado, ni una casa cerrada, ni un campo sin aprovechar, aunque sea gracias al destino cinegético racionalizado o al simple ocio.

## 5. -LA POLITICA DE EMPLEO

### A)El derecho-deber de trabajar

Establecido en el art. 35 de nuestra Constitución conlleva un abanico de derechos laborales. El Derecho del Trabajo, como lo ha interpretado el Tribunal Constitucional de España «no se agota en la libertad de trabajar, supone también el **derecho a un puesto de trabajo**» (S. T. C. 22/1983 de 2 de julio).<sup>23</sup>

### B)Ayudas del Fondo Social Europeo

También hay ayudas del FSE, uno de los Fondos Estructurales de las Comunidades, creado por el art. 23 del Tratado de Roma. Participa en diverso tipo de acciones y durante los años 1986, 87, 88 y 89 las concesiones de ayudas a España por el FSE se concretaron fundamentalmente en acciones de formación y contratación dirigidas a colectivos de jóvenes y adultos. Para los años 1990 y 1991, con la nueva distribución de zonas (de Objetivo 1 y fuera de Objetivo 1, m las ayudas se clasifican en 5 grandes objetivos:

-núm. 1, fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas

-núm. 2, reconvertir las regiones, regiones fronterizas o parte de regiones (incluyendo las cuencas de empleos y los núcleos urbanos) gravemente afectadas por el declive industrial

-núm. 3, combatir el paro de larga duración

-núm. 4, facilitar la inserción profesional de los jóvenes

-núm. 5, las perspectivas de la PAC dirigidas :

a)acelerar la adaptación de las estructuras agrarias

b)fomentar el desarrollo de las zonas rurales

### C)Acuerdos sobre el empleo

Hay Acuerdos del Instituto Nacional de empleo con las corporaciones locales.<sup>24</sup>

### D)Concertación social

Existe excepcionalmente una **concertación social** respecto del empleo en agricultura, citándose los ejemplos de Cataluña y Valencia.<sup>25</sup>

## E) El PER

Por su importancia económica y por las críticas a que ha dado lugar he de ocuparme de una manera especial del PER. El Plan de Empleo Rural nació en 1984 para tratar de desarrollar el empleo en el medio rural andaluz y extremeño y para garantizar una prestación social a los jornaleros que no podían trabajar durante amplios períodos del año. Desde su creación el Gobierno ha destinado un total de 836.867 millones de pts. (incluidos los 108.000 previstos para 1994). Benefició a una media de 247.000 personas al año, de ellas 211.800 jornaleros eran andaluces y los 45.000 restantes, extremeños.

Además de los subsidios contemplaba la ejecución de proyectos de infraestructura en el medio rural. Se financian los proyectos con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial y con créditos del INEM en colaboración con las Administraciones públicas. En estas obras, al menos el 75% debe pertenecer al medio rural si las obras las ejecutan directamente las Administraciones públicas.

Las críticas al PER han sido muchas y en buena parte justificadas, ya que queda a la decisión de los alcaldes qué trabajos van a emprender y qué personas los van a realizar, por lo cual se presta el sistema a convertirse en un medio de compra de votos. El Partido Popular, en la oposición, pretende dar entrada a la iniciativa privada tanto en las propuestas de inversión como en el desarrollo del Plan y ligarlo a la formación profesional.

De lo que no cabe duda es de que el PER ha funcionado como una alternativa a la Reforma agraria, tal como ha venido a reconocerlo el Conde de Montarco, dado que ese «dogma socialista ha quedado obsoleto con la PAC».<sup>26</sup> El PER constituye una prueba de cómo la democracia favorece a las regiones con gran masa de población votante, caso de Andalucía y Extremadura y, dentro de las mismas, al medio rural. En vísperas de una nueva confrontación electoral autonómica, la subida de los fondos destinados al PER en un 26% ha vuelto a desatar las críticas de electoralismo.<sup>27</sup> Por lo demás sigue planteada la cuestión de por qué esas normas especiales para dos CC. AA. nada más. . .

## 6. -LA JUBILACION ANTICIPADA

Un Rto. de acompañamiento de la nueva PAC es el 2079/1992 de 30 de junio que, sobre la base de precedentes anteriores iniciados por el



Rto. 1096/1988 del Consejo, de 25 de abril- contempla el cese anticipado de un titular con cesión de su explotación a otro titular para reestructurar la explotación de este último. Dado que modifica la normativa comunitaria anterior procederá adaptar la legislación española a este nuevo marco.

El objetivo básico es el de rejuvenecimiento de los titulares de explotación, (menores de 65 años, mayores de 55) debiendo tener los sustitutos una formación profesional suficiente. También se persigue acrecentar el tamaño y la rentabilidad de otras explotaciones, verdadera obsesión de la política comunitaria y de la española que comparan la media norteamericana de 70 has. o más con la europea de 18 .

En España se ha desarrollado por el Real Decreto 477/1993 de 2 de abril. Veamos los requisitos, aparte de los que provienen del Derecho comunitario, para el cesionario:

- menos de 45 años y, en las zonas desfavorecidas, menos de 50
- excepcionalmente se puede llegar a los 50 años.

El Plan de ayudas del País Vasco exige menos de 65 años porque lo que establece es una ayuda a la renta por año. En La Rioja ha de ser menor, en todo caso, de 50 años.<sup>28</sup>

Es interesante que las tierras podrán ser cedidas para usos no agrarios, siempre que se utilicen en condiciones compatibles con el mantenimiento o la mejora de la calidad del medio ambiente y del espacio natural.

A pesar de las modificaciones introducidas, no obstante prever la creación y subvención de organismos de mediación para facilitar las transferencias de tierras y, por tanto, la aplicación del régimen previsto de prejubilación, podemos decir que hasta la fecha ha tenido muy poco éxito práctico esta normativa. Ello contrasta con la gran acogida de la reforestación.

Digamos finalmente que en la C. A. navarra se han establecido Planes de Pensiones orientados a los agricultores (Decreto Foral de 20 julio 1992), mientras que en Asturias una Resolución de 22 de febrero de 1993 dispone ayudas que permiten de un lado acelerar la incorporación de jóvenes a las explotaciones y, por otro, permiten reducir costos.

## 7. -LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE

### A)Ayudas condicionadas

Una de las tres grandes medidas de acompañamiento de la nueva PAC es la representada por el Rto. (CEE) N. 2078/92 del Consejo de 30 de junio de 1992 sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y del espacio rural, el cual establece una serie de ayudas para que los agricultores puedan ejercer una auténtica función al servicio de toda la sociedad introduciendo o manteniendo métodos de producción que se han venido a llamar **ecocompatibles**, para proteger el medio ambiente y los recursos naturales además de conservar el espacio natural y el paisaje.<sup>29</sup> Se trata de lograr reducciones considerables en el uso de fertilizantes o de productos fitosanitarios o la utilización de métodos de agricultura biológica, así como de reducir la carga ganadera, número de animales por ha. , y en general de aplicar el criterio de la **extensificación**, legislada por el Rto. (CEE) n. 2328/91 del Consejo de 15 de julio de 1991 relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias.

Todo el proceso de reforma institucional de la C. E. E. y sus hitos fundamentales (el Libro Verde, el AU, la Reforma de los Fondos Estructurales o el Documento de la Comisión «El porvenir del mundo rural») están penetrados de los siguientes postulados:

-Los recursos naturales son la base y a la vez el límite del crecimiento

-La preservación de la diversidad genética es garantía de un desarrollo sostenido.<sup>30</sup>

-En el ámbito comunitario, con un medio natural muy antropizado, hay que gestionar cuidadosamente los recursos naturales. . . las más eficientes acciones comunes serán aquellas que enriquezcan una armónica relación entre el tejido económico social y los elementos biológicos que integran el espacio rural.<sup>31</sup>

-En primer término, es necesario el mantenimiento mismo del mundo rural entendido en su amplio sentido y desde luego en el cultural, que excede a una consideración económica.

Quiénes vivan en ese medio han de disfrutar de idénticas cuotas de bienestar que el resto de la población.

-Es importante buscar la diversificación económica fuera del sector agrario.

La conclusión más importante en este apartado sería la favorecer al máximo la **agricultura sostenible**, la cual es capaz de, « con las técnicas actuales disponibles, avanzar conjugando los objetivos de conservación de recursos, producción de alimentos, viabilidad económica y mejora de la calidad de vida. . . . su éxito dependerá de la preparación técnica del agricultor el cual pasará menos horas sobre el tractor y más horas con la calculadora. . . . es justo pedir un apoyo institucional para la adopción de la a. s. al igual que lo ha habido en la reconversión de otros sectores. »<sup>32</sup> La protección comunitaria a la extensificación no es más que un tributo rendido a esta nueva idea de la a. s.

A su vez, la idea de la a. s. se apoya en la del **desarrollo sostenible** que representa hoy la alternativa científica al **crecimiento cero** propugando en los años setenta por el Club de Roma. El actual esquema de desarrollo de las sociedades occidentales está muy lejos de los objetivos del desarrollo sostenible. Resulta cada vez más obvio que no se puede mantener un ritmo de consumo de recursos energéticos y materias primas como el actual, que la acumulación de residuos o la creciente contaminación del suelo, el agua y la atmósfera no pueden continuar indefinidamente e igualmente insostenible es el ascenso del paro. Solucionar el paro no solucionará los problemas medioambientales-dice el ministro Borrell-ni viceversa. Pero, en su opinión, sólo habrá una solución conjunta a ambos problemas. Los dos son de naturaleza estructural. Uno y otro requieren cambios organizativos y culturales que deben abordarse con una perspectiva temporal adecuada. Conseguir un **desarrollo sostenible** exige hacer converger la mejora de la calidad medioambiental con la promoción de empleo.<sup>33</sup>

Personalmente he de apoyar las propuestas de Costa Vilamajó sobre la a. s. :

-Legislación no discriminatoria, antes bien-diría yo-estimulante  
-potenciar la investigación y experimentación en condiciones locales para una buena base de las decisiones individuales

-Mejora de las estructuras comerciales, particularmente para la promoción de los cultivos alternativos. Hemos observado en París la existencia de mercadillos domingueros en boulevares importantes consagrados a la agricultura biológica, directamente relacionada con la a. s. He ahí una técnica de apoyo eficiente: que se reserve a este tipo de productores el privilegio de instalar sus puestos de venta, cumplidas

ciertas condiciones, en los mejores sitios de las grandes urbes.

-Comunicación de las nuevas técnicas hacia los agricultores y a la sociedad en general, de los avances conseguidos.

#### B) Extensificación

Consecuencia de los Acuerdos de Bruselas, el Rto. básico en la materia de la **extensificación** es el 4115/88 por el que se establecen las normas de aplicación del régimen de ayudas destinadas a la extensificación de las producciones, luego modificado por otro muy reciente, el núm. 838/93 de la Comisión. Ambos se orientan en sentido favorable a ese tipo de cultivos que favorecen la agricultura sostenible y conducen a una reducción de las producciones.

#### 8. -EL RTO CEE SOBRE LA AGRICULTURA ECOLOGICA Y LA PROTECCION DE LOS CONSUMIDORES

En relación con lo anterior, hay que examinar el Rto. 2092/91 del Consejo de Ministros de Agricultura de la CEE, de 24 de junio, sobre la producción agraria ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, dictado tanto en interés del productor como del consumidor, tal como se ha subrayado oportunamente.<sup>34</sup> Esto prueba hasta la saciedad que el nuevo enfoque del D. A. debe ser el agroalimentario es decir aquel que toma en consideración los dos intereses básicamente en juego, el del productor y el del consumidor sin olvidar el otro aspecto del medio ambiente.

Muy significativo es este Rt. por cuanto asume la nueva política comunitaria de protección de los consumidores.<sup>35</sup> Esta política se ha reforzado en Maastricht, al redactar el Tratado de la Unión, añadiendo un nuevo Título, el XVIII dirigido a la protección de los consumidores. « El nuevo Rto. responde al abandono al menos parcial de la armonización horizontal,, es decir, para todos los productos, representada por la conocida Comunicación de 1989 sobre la Libre Circulación de Productos Alimenticios en la CEE; es una manifestación horizontal (regula un aspecto común válido para toda clase de productos) de las normas protectoras de los consumidores dictadas para favorecer la credibilidad de las denominaciones de calidad».<sup>36</sup>

El Rto. garantiza que los productos etiquetados como ecológicos lo son realmente y, por otro lado, es un mecanismo indirecto para armonizar legislaciones evitando que un país discrimine producciones

que sean ecológicas y provengan de otros.

Según el Consejo Regulador la producción ecológica se extiende en España a 6. 000 has. (4. 700 el año anterior) y la mayor parte de las producciones se exportan.<sup>37</sup>

Por otra parte, ha nacido el primer centro comercial dedicado exclusivamente a productos naturales con el nombre de Ecocentro. Se piensa construir otro más en Madrid, otro en Barcelona y uno más en Valencia con lo que España pasará a ser el segundo país de Europa, por detrás de Francia, que tendrá 15 en 1994. De este modo se refuerza la agricultura biológica.

Yo diría que todo cuanto llevamos dicho a propósito de la protección del medio ambiente y de la agricultura biológica se relaciona estrechamente con el gran tema de la **calidad**, la cual se contempla en gran parte como instrumento de promoción del mundo rural.

## 9. -LA CALIDAD.

Las críticas surgidas con motivo de la famosa Sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto «Cassis de Dijon» motivaron, directa o indirectamente, la proliferación de normas nacionales en defensa de la calidad de los productos, lo cual convenció a los servicios competentes de la Comunidad de la necesidad de una armonización, es decir, de una legislación comunitaria sobre **calidad**. La Comisión decidió empezar por el mundo rural ya que respecto al mismo ello se hacía indispensable, por más que luego se extendiera incluso a sectores no agrícolas.<sup>38</sup>

Los dos Rtos. dictados al efecto han sido el relativo a las «certificaciones de especificidad» y otro sobre «protección de indicaciones geográficas y denominaciones de origen».<sup>39</sup>

Los objetivos perseguidos son:

- diversificar la producción agrícola y desarrollar los productos con especificidades propias, en favor sobre todo de las zonas desfavorecidas
- poner en manos de los productores un instrumento para hacer valer las características de su producción en el mercado único

No cabe duda-dice Pellicer-que la polémica política de calidad/libre circulación se ha reflejado en el texto del Reglamento. No obstante, el texto deja bien claro cual de las dos políticas comunitarias ha impulsado su adopción. No sin motivo, el Rto. tiene como base jurí-

dica el art. 43 del Tratado C. E. E. instrumento de la PAC.<sup>40</sup>

No entraré en la exposición del contenido de los dos Rtos, aunque sí destacaré que su ámbito de aplicación se extiende no sólo a los productos agrarios sino también a los alimenticios, cualquiera que sea su nivel de reducción (materia prima o producto transformado). Asimismo debe señalarse la coexistencia de los regímenes comunitario y nacional.<sup>41</sup>

Se habla ahora de la **calidad total**, y, en relación con ella en las Industrias agroalimentarias (IAA), se ha subrayado por Jaime Lamo de Espinosa la deficiencia que padecemos que nos impiden competir con firmas extranjeras así como enfrentarse las IAA con las grandes superficies de distribución, donde se vende ya el 82% de la alimentación y las bebidas, estando concentrado en pocos grupos ese sector lo que le hace más fuerte todavía. La gran amenaza y al mismo tiempo, la gran oportunidad para muchas IAA es la calidad, que deberían asegurar a través del cumplimiento de las normas 180-9000, obteniendo y exhibiendo el certificado de Aenor. Para ello, según ese ilustre autor, habría que empezar por la norma ISO 9. 000 que exige garantizar la calidad del proveedor para lo que hay que crear las interprofesiones a las que nos referimos en otro lugar.<sup>42</sup>

## 10. -POLITICA FORESTAL Y REPOBLACION FORESTAL

### A)Introducción

Si bien nos proponemos en este lugar estudiar básicamente el Reglamento comunitario sobre reforestación, una de las tres grandes medidas de acompañamiento de la nueva PAC, el 2080/92 del Consejo de 30 de junio, desarrollado en España por el Real Decreto 378/1993 de 12 de marzo, del que han partido las normas de las CC. AA, pienso que ello me obliga a un planteamiento general y previo de la política forestal comunitaria y española.<sup>43</sup>

### B)Estrategia y acción comunitaria en el sector forestal

Una de las orientaciones fundamentales de la nueva PAC, consecuencia del AU, debe ser ésta de la reforestación o repoblación forestal como se la viene llamando en nuestra patria, si bien recientemente

se considera más exacta y técnica otra expresión: la de la **defensa y conservación de la cubierta vegetal** como más acorde con el nuevo espíritu ecologista que a todos nos anima y que debe presidir, desde luego, este bloque de acciones y de normas.

Ello es así, fundamentalmente, por el gran déficit de madera que padecemos lo mismo en España que en la CEE, según lo vimos anteriormente, el cual llegará un momento en que no podrá ser cubierto con importaciones, ya que la humanidad padece la pérdida anual de más de 10 millones de has. de bosques tropicales, de modo que los países exportadores van a disminuir de 33 a menos de 10, de aquí al año 2000. La Unión Europea, con sólo el 1% de la superficie forestal, representa el 15% del consumo mundial.<sup>44</sup>

#### C) Una estrategia forestal para la CEE

Es verdad que la CEE no tuvo nunca una «política forestal» propiamente dicha, a lo que fue ajena la PAC, pero ahora, tras el AU, siquiera sea una consecuencia de su preocupación expresa por el medio ambiente, contamos al menos una Estrategia Forestal y un Paquete de Medidas Forestales.<sup>45</sup>

Con referencia al mismo, el entonces Comisario de Agricultura de la CEE Sr. Andriessen enumeraba 8 objetivos principales: ordenación del territorio y mundo rural, ligarlo a la retirada de tierras; seguridad de los aprovisionamientos (con 115 M de m<sup>3</sup> cúbicos, la producción comunitaria de madera asegura solamente el 50% del consumo- o sea que existe un déficit de 15 a 20 mil M de ECUS-, sin olvidar que las necesidades de madera se incrementarán, de aquí al año 2000, en un 30%); medio ambiente; cadena-**filière**-forestal (eficacia de los agentes económicos, circulación de productos, productos de exportación); salvaguardia del patrimonio forestal; recreo; ayuda técnica a los países en vías de desarrollo (en especial en la lucha contra la desertización); inclusión del bosque en las políticas comunitarias.

#### D) El paquete forestal de la CEE

La nueva etapa se inicia con el Documento de debate SOBRE LA ACCION DE LA COMUNIDAD EN EL SECTOR FORESTAL COM (85) 792 FINAL al que siguió el Memorándum complementario al DOCUMENTO DE CONSULTA DE LA COMISION COM (86) 26

FINAL y, más tarde, el DICTAMEN RELATIVO A LA ACCION DE LA COMUNIDAD EN EL SECTOR FORESTAL (86/C 263/08 ) hasta llegar a la importante Comunicación de la Comisión ESTRATEGIA DE LA COMUNIDAD EN EL SECTOR FORESTAL COM (88) 255 FINAL.<sup>46</sup>

Esa Comunicación se refiere en su apartado III a un PROGRAMA DE ACCION FORESTAL 1989-1992, que podemos considerar vigente, en cinco aspectos:

- Plantación de árboles en tierras agrícolas
- Desarrollo y aprovechamiento de los bosques en las zonas rurales
- Programas del corcho.
- Protección del bosque.
- Medidas de acompañamiento.<sup>47</sup>

Además, el bosque puede servir al equilibrio de rentas entre regiones, ya que «en su mayor parte se hallan en áreas económicamente deprimidas».<sup>48</sup>

#### E)Una política forestal española

Partiendo de la gran importancia, ya destacada, de los montes privados en España, señala Fernández-Espinar que la política forestal requiere necesariamente participación directa y activa de la sociedad a través del desarrollo de una cultura del bosque de la que carece nuestra sociedad rural habituada a labores agrícolas y ganaderas.<sup>49</sup> En efecto no existe tal cultura forestal y este modesto trabajo pretende contribuir a llamar la atención sobre este punto. El agricultor español ha sido en algunos casos arboricida y no digamos el ganadero que ha visto en el bosque un enemigo de sus pastos y, por tanto, de su economía. Cuando viajamos por Europa nos llama la atención que, cuando menos, existe un equilibrio entre las masas arbóreas y los campos cultivados. En España podemos comprobar fácilmente la falta de árboles por doquier. Y ello no es sólo cuestión de lluvia, sino de una falta de suficiente amor por aquellos. España se taló en gran parte debido a las guerras tan frecuentemente padecidas y al enorme desarrollo de la ganadería en tiempos de la Mesta. Contribuyó a ello la Desamortización y el resultado final fue esa falta de afición a lo forestal que ahora quisiéramos restaurar. Se nos ha contado muchas veces la historia de la ardilla que iba de Tarragona a Portugal de árbol en árbol o aquella otra, no tan



conocida, de que al enperador Carlos V le llevaban las ostras desde Villaviciosa de Asturias a Yuste por sendas todas sombreadas. Los españoles tenemos que sentir el amor por los árboles y el bosque igual que lo sienten los europeos y los nórdicos que, por cierto, ya han ingresado en la UE. El árbol debe ser el gran instrumento para la europeización de nuestro paisaje y de nuestros agricultores.

Fernández-Espinar señala las siguientes líneas directrices de esta nueva política forestal:

- a)aprobación de aquella Ley de Bases Forestal ya aludida
- b)adopción de una serie de incentivos fiscales
- c)Plan Nacional de Repoblación, sin perjuicio de la repoblación de tierras agrícolas en el marco de la PAC
- d)programas integrados de desarrollo que maximicen las acciones comunitarias
- e)impulsar la creación de asociaciones de pequeños propietarios
- f)facultar a las Entidades Locales los medios necesarios para la resolución de los conflictos jurídicos derivados de la falta de deslindes y aprovechamientos abusivos
- g)modificar la organización de la Administración forestal nacional creando una autoridad forestal única

Yo añadiría por mi parte:

- h)criterio de privatización del aprovechamiento de montes públicos y comunales como se tratará más adelante (ya vimos que nuestra Constitución sienta el principio de inalienabilidad)
- i)consideración de una organización interprofesional forestal
- i)considerar la posible creación de los Fondos Forestales como un apartado de los Fondos Inmobiliarios
- j)adoptar el modelo gallego para la lucha contra los incendios forestales
- k)para solucionar nuestros problemas urgentes de déficit maderero ir a un conjunto de convenios con países de Iberoamérica especialmente, con los que podríamos colaborar obteniendo grandes masas, relativamente baratas, de árboles de crecimiento muy rápido.<sup>50</sup>
- l)combinar lo forestal con lo cinegético favoreciendo ambos tipos de riqueza.
- m)no perder de vista en ningún caso que hoy lo forestal se enmarca en la política medioambiental y de conservación de recursos naturales, incluidas la flora y fauna.

#### F)El Plan Nacional Español de Repoblación forestal.

Fue presentado por el Gobierno tras la aprobación por el Consejo de Ministros del Real Decreto 378/1993 de 12 de marzo. Luis Atienza, anterior Secretario General de Estructuras declaraba, a propósito del mismo: «ha pasado definitivamente la época de roturar bosques para destinar la superficie a cultivos agrícolas. Las nuevas tecnologías, el éxito del sector agrario alcanzando nuevos incementos en la productividad, unido a que nuestro consumo alimenticio no aumenta en la misma medida que lo hace nuestra renta, reducen las necesidades de superficie agrícola». En el Documento de marzo de 1993, elaborado por el IRYDA y que recoge el contenido del posterior Decreto citado se establece que, entre los objetivos pretendidos, debe contemplarse la utilización del suelo agrícola excedentario por razones de reestructuración del suelo agrario. Asimismo se reogía la idea de que el sector forestal debe desarrollar un importante papel en la reestructuración del sector agrario a medio plazo. Se apuntaba así, con gran acierto a mi juicio, a lo que llamo la **reforma agraria forestal**.

A pesar de tantas declaraciones positivas, el citado Real Decreto 378/1993 no ha satisfecho-según Fernández-Espinar-al sector forestal que no ha sido consultado en la elaboración del mismo y que se ve de nuevo relegado en la atención del Gobierno que favorece al sector agrícola manteniendo una discriminación financiera hacia el sector forestal.<sup>51</sup> La objeción de ese autor se centra en la discriminación interna entre los terrenos agrícolas a reforestar y los propiamente forestales, discriminación mantendia por el Real Decreto.

#### G)El Reglamento 2080/92, de 30 de junio de 1992

Pretende ofrecer una alternativa económica válida para la utilización de ciertas superficies cultivadas y que dan lugar, directa o indirectamente, a un excedente de producción. Se trata, pues, de una medida de política agrícola que presenta una fuente de ingresos alternativa a los agricultores compensando las pérdidas de ingresos que presuntamente tendrían hasta la corta de los árboles. También debe verse la medida como una tabla de salvación para el mundo rural que, de este modo, dispondrá de ingresos en lugar de los propiamente agrícolas, perdidos como consecuencia de la nueva PAC; fuente asimismo de

empleo como lo fue siempre la repoblación forestal por las exigencias de mano de obra que comporta la plantación y la conservación durante los primeros años por lo menos; de mayores oportunidades cinegéticas, de ocio y turismo; porque son de prever por todo ello más residentes en los pueblos rurales. No hay que decir que esta reforma puede resultar básica para la del mundo rural cuyos ingresos fundamentales siguen viniendo de la tierra. No sólo pues aumentará su belleza y mejorará su medio ambiente gracias a los árboles, sino que también se incrementará el dinero en circulación. El valor de la caza que podemos crear con una adecuada política de reforestación y de protección de la naturaleza es muy grande, en términos económicos, si tenemos en cuenta que España ocupa un lugar excepcional en Europa por lo que se refiere a espacios y a posibilidades cinegéticas. Se combatiría al mismo tiempo ese peligro de la desertización que tanto nos preocupa ahora mismo, etc.

El Rto. trae consigo un régimen de ayudas de cofinanciación comunitaria con cargo al FEOGA-Garantía que comprende: a)ayudas a la plantación, b)prima anual por ha. repoblada para gastos de mantenimiento durante los cinco primeros años, c)prima anual por ha. repoblada durante veinte años compensatoria de las pérdidas de ingresos agrícolas, d)ayudas a inversiones para la mejora de alcornocales y de las superficies repobladas.

El Rto. favorece la plantación de frondosas o mixtas (4. 000 ecus/ha. ) frente a las coníferas (3. 000 ecus/ha. ) y eucaliptus (2. 000 ecus/ha. ). Respecto a la prima compensatoria los titulares de explotaciones agrarias o agrupaciones de los mismos se ven muy favorecidos frente a otras personas (600 ecus/ha. /año frente a 150). Las ayudas para mejora se amplían a todo tipo de agricultores, no como en el Rto. 2328/91 que exigía la condición de ATP.

Este tipo de acción es obligatorio para los Estados miembros. El porcentaje de cofinanciación es del 75% para las regiones de objetivo 1 y del 50% en las demás. (España tiene en el primer caso el 79,2% de su superficie agraria, el 73,5% de la PFA y el 84,8% de su población activa agraria. Por otra parte, estas regiones tienen el 74,2% de la superficie agrícola útil y el 80,6% de la producción final forestal, datos que nos permiten calibrar la importancia de este Rto. para nosotros).

Hay que comparar esas ventajas del Rto. 2080 con las del Rto.

1610/89 de 29 de mayo, por el que se establecieron acciones de desarrollo y aprovechamiento de los bosques en las zonas rurales. La cofinanciación del mismo, cuya aplicación responde básicamente a carencias de los bosques en el sur de Europa, se diferencia en ser con cargo al FEOGA-Orientación y descender al 50% en las regiones de Objetivo 1 y al 25% en las restantes.

El Programa Marco nacional de repoblación de tierras agrarias establece, por una parte, los criterios de distribución territorial y las prioridades que deben tener en cuenta los Programas regionales y de zona con financiación del MAPA y, de otra, constituye un resumen de los Programas regionales tanto los cofinanciados por el MAPA y las CC. AA. como los exclusivamente financiados por éstas. El Programa nacional se propone la repoblación de 434. 500 has. y la mejora de otras 200. 000.

Junto a este Programa Nacional, con cofinanciación comunitaria, el Gobierno ha asignado, con indudable riesgo al ser su decisión de la exclusiva competencia de las CC. AA. , a algunas de éstas un número de has. a repoblar con exclusiva financiación de las mismas y, en consecuencia, fuera de los convenios firmados entre el Estado y las CC. AA. En total 385. 535 has. Estas cifras se han sumado a las primeras para presentar a la opinión pública el Programa Nacional de Repoblación de Tierras agrarias para el quinquenio 1993-1997 con un total de 823. 035 has. repobladas y otras 200. 000 mejoradas con un presupuesto total de inversiones de 273. 733 millones de pts.

El desarrollo en España del Rto. 2080/92 se ha llevado a cabo por el Real Decreto 378/1993 de 12 de marzo.<sup>52</sup>

#### H) La repoblación y mejora de terrenos forestales

El Real Decreto 378 que acabamos de citar contempla la repoblación en cinco años de 200. 000 has. de terrenos forestales. Enumera las ayudas por ha. según las mejoras, la superficie repoblada y la zona en que se halle la finca. La cofinanciación ya hemos visto que era con cargo al FEOGA-Orientación y discriminatoria (inferior en un 25% a la de las tierras agrícolas). También existe un Programa Marco nacional para su distribución entre las CC. AA.

Como reflexión final diremos que la puesta en marcha de las medidas de acompañamiento de la PAC sigue revelando la diferente

consideración de la Comisión y del Consejo con sus Estados miembros. Así, mientras ya se habían aprobado en noviembre de 1993 quince programas de medidas medioambientales que favorecen a los estados del Norte y Centro de Europa, la medida relativa a la reforestación sigue estancada. No olvidemos que entre Italia y España suman el 70% del total presentado en la UE en relación a repoblación de tierras y que sólo España representa el 50% del total. Estas cifras que tomo del autor a quien vengo citando demuestran hasta la saciedad la importancia del programa para España.

El programa de reforestación ha tenido buen éxito inicial en 1993, puesto que 6. 000 agricultores en cinco regiones solicitaron la ayuda para reforestar en 110. 000 has. (Solamente en Castilla-La Mancha se cifran 3. 300 de solicitudes y, en Aragón, aquellas han triplicado las previsiones). La citada es una extensión algo mayor que la que arrasaron los incendios en 1992 o dos veces el Parque Nacional de Doñana.

España ha pedido, como compensación a las pérdidas que le va a producir el Acuerdo GATT, que la U. E. le asigne 150. 000 millones de pts. más para reforestar.

D)Ahora bien estoy de acuerdo con Fernández-Espinar cuando señala que los objetivos del Gobierno son insuficientes. Las necesidades de repoblación solamente en terrenos forestales en nuestro país se cifran, según Fernández-Espinar, en 150. 000 has. anuales.<sup>53</sup> Si a ellas sumamos otras 200. 000 de tierras agrícolas obtendríamos una media anual de 350. 000 y en 5 años se llegaría a un total de 1. 750. 000 has. La reforestación debe ser vista como una alternativa a otras acciones estructurales, en especial la concentración parcelaria, por lo que cabría destinaer a aquella parte de los recursos que hoy se gastan en concentrar tierras. Sin embargo hay que señalar que se ha perdido el primer año, que hay dificultades notables para encontrar plantas de vivero, sobre todo de algunas especies como la sabina por ejemplo y también son de tener en cuenta las críticas de Fernández-Espinar a la separación de especies en tres anexos, a no haber tendido en cuenta las orientaciones comunitarias del Documento «Líneas de Orientación en la aplicación del Rto. 2080/92», a haber ya reducido los importes máximos a financiar alegando que «no tiene sentido que los agricultores vayan a

ganar mucho dinero». <sup>54</sup>

J)Yo no puedo sino aplaudir, con entusiasmo incluso, estas medidas. Pienso que podemos depositar en ellas grandes esperanzas las cuales no se verán defraudadas si se atienden con rapidez y eficacia las solicitudes formuladas por los agricultores.

Debemos pensar, ante todo, que gracias a la reforestación-sin olvidar la repoblación de terrenos forestales- se puede llegar a conseguir la restauración primero de las masas forestales españolas-incluidas las de especies autóctonas-que, de otro modo, irían poco a poco debilitándose o desapareciendo, con grave daño para nuestro medio y nuestro paisaje tradicional. Recordemos los paisajes de encinas pintados por Ortega Muñoz, los de olivar debidos al jiennense Zabaleta, tantos pintores románticos que pintaron paisajes españoles individualizados por árboles ancestrales como el roble, el castaño, el nogal, las hayas, el madroño, las sabinas, los pinos naturales no repoblados. . . Recordemos que el gran Rey Carlos III mandó que en los pueblos se plantasen seis árboles por habitante y que viejas ordenanzas como la del valle del Baztán, en Navarra, obligaban a que cada vecino plantase anualmente 9 robles a cuyo efecto se le facilitaban plantones.

Las masas forestales pueden crecer de modo sustancial con respecto a la situación actual. En España existen alrededor de 5 millones de has. sin árboles, susceptibles de repoblación. Además, según datos del MAPA, varios millones de has. de superficie agrícola de rentabilidad muy baja en cultivos pueden recuperar su vocación forestal. En suma, se trata de hacer honor, con casi 25 años de retraso, a las propuestas de Sicco Mansholt que, en 1968, propugnaba la reforestación en los países CEE-6 entonces-de 5 millones de has.

#### K)Reforestación y privatización. Medio ambiente y caza

Yo creo que la reforestación es la solución más adecuada y progresista para una serie de problemas de nuestro agro. En lugar de abandonar tierras se utilizan debidamente mediante producir aquello que más falta nos hace que es tanto la calidad del medio como la madera misma. Es de todos conocido que la repoblación se caracteriza por el empleo de abundante mano de obra, algo que necesitamos dramática-

mente promover. Al practicar una política reduccionista de las producciones, la CEE fue consciente de que ello afectaría al empleo rural. Era preciso abrir nuevos frentes de generación de empleo y uno de los más importantes ha sido de la reforestación.

Tiene esta solución la particularidad de que puede llegar a hacer inútil, en no pocos casos, el esfuerzo oficial por agrandar las explotaciones (Proyecto de Ley de Modernización de las Estructuras) y, concretamente, la concentración parcelaria pues el dueño de pequeñas parcelas dispersas las puede reforestar sin que ni el tamaño ni la dispersión le aumenten los costos de modo significativo. Ahora bien habrá que conseguir la ampliación de superficies a disposición del agricultor para que pueda llegar a rentas **dignas**. Esto será así si se le concede a quién tenga poca tierra-caso por desgracia tan frecuente en España,- una superficie complementaria de bienes comunales o públicos o adquiridos de alguna manera a los particulares, para reforestar, de forma que se le llegue a garantizar una renta mínima adecuada. De este modo la reforestación nos resolvería el problema más grave de nuestra estructura-el de la abundancia de explotaciones insuficientes desde el punto de vista agronómico y económico-, contando para ello con la valiosísima ayuda comunitaria y sin que el gasto fuera demasiado importante en relación con sus efectos. En realidad, no se precisan grandes labores sobre la tierra para plantar y, además, tales labores las puede realizar el mismo agricultor con el consiguiente beneficio.

Sobre todo, la reforestación de tierras marginales en lugar de su abandono puro y simple, devolverá su dignidad al hombre de campo que se ve compensado en sus rentas por motivos económicos, a cambio de una actividad de plantación y cuidado posterior.

Al aplaudir estas acciones no hago más que seguir a mis maestros Joaquín Costa y al también notario Julio Senador Gómez. El primero cantó las excelencias del árbol y puso gran esperanza en la utilización de los comunales como instrumento de reforma agraria. Del mismo modo que Costa enfatizó la política hidráulica, Senador Gómez alcanzó los tonos más elevados y dramáticos al mentar el árbol como el instrumento indispensable para la reforma y salvación del campo español. De acuerdo con ambos no pido que se venda la propiedad sino que se otorguen concesiones temporales de uso y aprovechamiento por canon.

Habría que partir para todo esto de una planificación lo más

perfecta posible del espacio, cosa que en lo relativo a lo forestal-aspecto que aquí nos interesa-fue llevada a cabo por el ICONA y se concreta en el Plan de Repoblación antes citado. Ese Plan según mis noticias llega casi a la comarca, de modo que con facilidad se puede establecer esta microplanificación complementaria. En las tierras más altas se plantarían los pinos, única posibilidad; en las partes bajas y mejores, las especies autóctonas, y en los labradíos sin futuro de baja pendiente o de fondo de valle, se podrían llevar a cabo las repoblaciones oportunas, sin perder de vista la conservación de los matorrales y zonas precisas para el desarrollo de la caza.

También en este aspecto, España se divide en dos, por el Tajo naturalmente, como lo dijo D. Ramón del Valle Inclán. De modo principal, al sur de ese río está la caza mayor, (el jabalí que se extiende por toda la geografía patria y que saldría ganando mucho con la reforestación en general, el ciervo y el corzo) y la perdiz en grandes cantidades, piezas todas ellas tan codiciadas y valiosas en términos económicos. Pero también al norte del Tajo hay manchas grandes de caza mayor y procede fomentar el conejo, la liebre y la perdiz, para cazarlos como Miguel Delibes nos lo cuenta, así como el jabalí, ese animal tan buscado por el pueblo llano. En una palabra, lo que debemos hacer es crear unidades silvo cinegéticas y ambientales. España puede ser el gran cazadero de Europa, su gran alternativa para el encuentro con una naturaleza distinta y menos polucionada, menos llena de ciudades y de hombres que la de allende el Pirineo. Igual que en los años del Desarrollo vendimos a los europeos lo único que de verdad teníamos: el sol, las playas, el folklore, los espacios vacíos, la caza y la pesca, etc. así hemos de conservar y potenciar hoy al máximo nuestra naturaleza libre y hermosa. La reforestación, si se concibe como una gran política, es la oportunidad.

#### D)Una reforma agraria forestal

Mientras que en la legislación actual el personaje prioritario es el ATP, con la reforma que yo propongo habría que tener muy en cuenta al que fuera definido como Pequeño productor, tal como se viene haciendo en numerosas OCM. Utilizaríamos, pues, un criterio muy característico del Derecho Comunitario. Sencillamente, podríamos considerar como PP a quién, siendo ATP no disponga de una superfi-



cie que le permita alcanzar rentas equivalentes a tres veces el salario mínimo interprofesional, un tope que tomo de la reciente Ley extremeña sobre Tierras de Regadío (1992), en la cual se establece efectivamente el máximo trato de favor para este sujeto. )Ello no quiere decir que no se pudieran hacer concesiones a agricultores no ATP o incluso a quiénes no son agricultores, si estuvieran dispuestos a invertir su dinero en el asunto, así como podrían existir concesiones más complejas de grandes superficies a empresas que presentaran un plan de aprovechamiento agroindustrial o silvo cinegético, siempre con el máximo respeto a la conservación del medio. Pienso que hay tierras para todos, de modo que puede buscarse por varios medios la máxima rentabilidad económica y social de la privatización. En todo caso aplicaríamos el principio de que primero hay que crear riqueza y luego repartirla. En realidad estaríamos, efectivamente, ante una gran operación privatizadora, siguiendo no el modelo inglés que ha enajenado recientemente la propiedad de bosques públicos, sino el neozelandés que ha utilizado la concesión por canos de 40 años de duración como máximo y por cierto con un gran éxito en la práctica.<sup>55</sup>

Ya se comprende que, respecto de Bienes Comunales o Públicos, la Ley tendría que aclarar la parte del arbolado que quedaría, al final, en beneficio del concesionario y cual seguiría la propiedad del suelo. Quizá fuera justo que cada parte, como ocurre en los Consorcios actuales, se quedara con la mitad del valor de lo plantado.

No se trataría ciertamente de crear estructuras rígidas sino muy flexibles y movilizables, ya que la tierra reforestada pasa a convertirse en algo próximo a un título de renta pues alcanza una rentabilidad asegurada. Habría que poner una nota marginal en el Registro de la Propiedad haciendo constar el carácter de finca **reforestada** y el derecho sería perfectamente realizable en el mercado. En este punto podría considerarse, como ya lo dijimos, la creación de Fondos Forestales para una mayor liquidez de estos recursos. Gracias a todo ello, la movilidad de la población sería grande, así que se reduciría notablemente la cifra de población activa agraria en el sentido clásico de la expresión, mientras que aumentaría la población **rural, con actividades multifuncionales**, como el **agroturismo, la explotación del ocio en general, las artesanías y producciones alimenticias de calidad, las residencias de tercera edad, las segundas viviendas, las pequeñas industrias e**

**incluso los servicios descentralizados respecto de la ciudad, etc. etc.** Cualquiera comprende que todo ello resultaría enormemente impulsado tanto desde el punto de vista material del dinero en circulación en el medio, como desde el punto de vista ambiental, estético, paisajístico, etc. por el arbolado.

Hay algo que vimos en un capítulo anterior: los demás países de la UE apenas tienen ya posibilidades de aumentar su superficie plantada, mientras que nuestro país posee unas reservas de tierras a reforestar de extensión impresionante, las cuales pueden servir para el incremento de nuestra riqueza cinegética y medioambiental. Apliquémonos a ello, si queremos homologarnos con Europa en el color verde y sonriente de nuestros campos, si queremos aproximar los paisajes de Corot y los de Ortega Muñoz.

En definitiva propongo una **reforma de la agricultura y del Mundo rural basada fundamentalmente en la reforestación como gran mito de nuestro momento histórico, del mismo modo que en otro tiempo reciente lo ha sido la transformación en regadío y antes lo fuera el de la reforma agraria distributiva de la tierra.** Soy consciente de que esta reforma va dirigida en esencia a la promoción del mundo rural pero también la agricultura saldría beneficiada al quedar netamente deslindados los campos de la agricultura competitiva y del espacio rural, mientras que hoy millones de has. de nula o baja productividad gravitan como una losa sobre la PAC. No sólo eso, si tenemos en cuenta las posibilidades económicas derivadas de una promoción cinegética y medioambiental debidamente armonizadas, también la economía nacional en su conjunto saldría ganando no poco.

El tema me parece tan importante que estimo necesario un gran designio político orientado en esta dirección reformadora. Ello supondría fijarnos aquellas metas numéricamente cifradas, más ambiciosas que las oficiales, lo cual llevaría consigo la disposición de medios financieros, sumando todos los susceptibles de ser **integrados en una acción común planificada a nivel nacional**, como los de la UE, los del PER, al menos en gran parte, los que las CC. AA. pudieran destinar a este fin, restándolos a la concentración parcelaria y otras reformas estructurales y algo de lo que raramente se habla: la financiación privada, bien directa bien a través de los Fondos Forestales previstos, como lo vimos, en la Ley de Fomento de la Repoblación forestal ya

citada y que ningún legislador ha reglamentado

**Sin una voluntad política firme y constante no conseguiremos, desde luego, la reforma agraria forestal ni quizá logremos algo que pueda llamarse con toda propiedad la reforestación de España.**<sup>56</sup>

**Ese gran designio político comportaría un marco de disposiciones jurídicas ad hoc empezando por aquella Ley de Bases Forestal.**

#### 11. -RESUMEN DE AYUDAS AL MUNDO RURAL

Están previstos 5 billones de pts. en seis años (1994-1999), pero lo que hay que tener en cuenta es el saldo financiero que resulta de todos nuestros pagos e ingresos en la Comunidad. Y ocurre que en 1993 (con unos Fondos Estructurales y de Cohesión que alcanzan 526.000 millones de pts. el saldo positivo fue de 351 mil millones. Para 1994 se prevé un saldo positivo de 365 mil millones).

Para comparar pensemos que España fue el principal beneficiario en 1993 del Banco Europeo de Inversiones tomando préstamos por 581. mil millones para infraestructuras, transportes-tren de alta velocidad, carreteras comarcales en varias provincias-pequeña limosna para el mundo rural-etc. Un 15% de los préstamos fueron para abastecimiento y tratamiento de aguas que también pudieron beneficiar al mundo rural.

España recibió como ayudas mas de 700.000 millones de pts. en 1993.

Todo ello ha detenido ya la caída del precio de la tierra que se venía produciendo a partir de 1989 y es de esperar que se inicie un aumento del mismo. Particularmente pienso que la nueva PAC, al tomar como base de la ayuda la superficie y no la cantidad producida, nos beneficia a los españoles puesto que la productividad por ha. en la mayor parte de nuestras tierras es inferior a la media comunitaria. Pero-repito-el gran beneficio, el gran salto adelante, nos puede llegar gracias al nuevo **mito agrario** de la reforestación que la UE ha puesto en marcha, si es que los españoles somos capaces de aplicarlo y potenciarlo al máximo en el campo español.



## NOTAS CAPITULO VI

<sup>1</sup> Herrero de Miñón en su precioso librito sobre «Las transiciones de Europa central y oriental», Madrid 1990, p.54 dice que «Europa central y oriental empeñada en la transición desde el Plan al Mercado y en la normalización de sus relaciones internacionales mira a la CEE como un horizonte tan lejano como esperanzador»

<sup>2</sup> Para una reseña completa de toda esta obra legislativa me remito al preciso y conciso artículo de Christian Talgorn en la «Revue de Droit Rural», núm.217, de noviembre de 1993, bajo el título «Législation communautaire en matière agricole du 1 janvier au 31 décembre 1992», p.403

<sup>3</sup> Repetiré que no hay modo de descender al detalle a propósito de todas estas reglamentaciones. La normativa aplicable a los cereales por ej.comporta 2000 disposiciones recogidas en dos volúmenes publicados por la Comisión. En materia de lácteos, las disposiciones dictadas en 1993 superan las 50...Esta proliferación compleja es característica del Derecho Comunitario en materia de Producciones.

<sup>4</sup> Para mayor detalle, fechas de las respectivas disposiciones, etc.ver Talgorn «Législation communautaire en matière agricole du 1 janvier au 31 décembre 1992», en Revue Droit Rural, núm.217, noviembre 1993

<sup>5</sup> Ver «Tratatto breve di diritto agrario italiano e comunitario». Padova, 1994, p.47. Esa obra, en la que han colaborado numerosos agraristas italianos está dirigida y en buena parte redactada por el prof.Costato, que ya era autor de un utilísimo «Compendio di diritto agrario ialiano e comunitario» en 1989. Ambas publicaciones resultan hoy indispensables para seguir la evolución del Derecho agrario comunitario hasta nuestros mismos días ya que en el Tratado se analizan las últimas disposiciones por las que se ha materializado la reforma de la PAC.

Dado que yo no me puedo alargar en el texto sobre la naturaleza de ese Derecho, sus caracteres, etc. me remito a esas dos obras, ya que la posición de Costato está próxima a la mía sobre el Derecho agroalimentario, (Cfr.p.9), así como reconoce la existencia de principios en el DA y se esfuerza por señalarlos lo que hace con singular acierto. **Llega a decir incluso que en cuanto dotado de principios propios el DA es autónomico**, como el de la no aplicación automática de las normas sobre competencia y el de la preferencia comunitaria, (p.15). También coincidimos en distinguir D.de la agricultura (gran parte del Código civil podemos decir que se refiere a la misma) y DA **strictu sensu** (p.14). No me convence, en cambio la definición que da del DA, la cual encuentro restringida (p.17) y me extraña que en esa obra no se de suficiente énfasis ni al Derecho alimentario ni al tema del Mundo rural. Costato no acaba de admitir que el tema básico hoy es el de la relación productor-distribuidor-consumidor (si bien admite la trascendencia de las **cadenas alimentarias**), naturalmente al lado de la cuestión medioambiental y de la del mundo rural. También parece ya señalar que el DA es un Derecho **protector**, y, por tanto, aclara definitivamente, contra Germanó y otros, que el DA no puede circunscribirse al D.privado.

Cierto que no es fácil admitir una definición **universal** del DA como yo pretendí en mi Ponencia de síntesis al Congreso Internacional de Zaragoza (septiembre 1992) pero tendremos que reconocer que, tras la caída del Muro y tras las reformas chinas, sí que cabe ver una serie de principios generales de validez universal. (El se muestra escéptico sobre este punto, en p.5).

<sup>6</sup> En este sentido es significativo el interesante libro redactado por varios autores, editado por Howart y P.Rodgers «Agriculture Conservation and Land use», Cardiff 1992. Ver, en especial, Allan A.Lennon «Set-aside of agricultural land: policy, practice and problems», p.32.

<sup>7</sup> Ob.cit. «La reforma de la PAC, una reconversión encubierta del sector», RDAA, núm.21-22 abril-diciembre 1993, p.38

Sobre la reforma de la PAC es importante el número 720-721 de Información Comercial Española, dirigido por Enrique Barceló.

<sup>8</sup> «La reforma de la PAC decidida en 1992, trasladando el acento del beneficio obtenible por los agricultores a través de elevados precios

garantizados por las OCM a las ayudas por hectárea calculadas sobre la base de la productividad de las diferentes clases de tierras, ha confirmado la posibilidad para la Comunidad de perseguir las finalidades del art.39 del Tratado siguiendo caminos diferentes», Costato ob.cit.p.50.

Es evidente que la reforma de la PAC se ha hecho en gran medida para beneficiar al consumidor-ese personaje olvidado por algunos agraristas- con precios más reducidos, lo cual confirma mi tesis de que la ecuación productor-consumidor es la fundamental a tener en cuenta en la definición del DA de nuestro tiempo.

<sup>9</sup> Del Val ob.cit.p.38

<sup>10</sup> Un estudio completo de todas las OCM puede hallarse en el cit.libro dirigido por Costato, en p.437 y ss.Ver en especial el estudio contenido en el CAPO I, con interesantes aportaciones de Costato como la muy acertada de considerar el **set-aside**, de acuerdo con el DA comunitario, como «un modo diverso, pero igualmente legítimo, de explotar la tierra y, por tanto, de respetar el contrato por parte del concesionario».p.447

También la reglamentación comunitaria de la pesca se estudia en ese volumen, p.536.La inclusión de la pesca, actividad extractiva, distinta de la agraria, en la PAC, a través de su cita en el Anexo II del Tratado de Roma, se debió a que aquella venía concebida como política agroalimentaria, es decir, dirigida, fundamentalmente, al abastecimiento de la despensa comunitaria, para guardar un equilibrio entre la protección de las rentas del productor y del gasto del consumidor, preocupándose también por la salud de éstos y la lealtad en las transacciones, así como por la cohesión económico social y, más tarde, por el medio ambiente y el mundo rural.Los productos de la pesca forman parte del complejo agroalimentario, el cual en realidad constituye, junto con el espacio rural y el medio ambiente, el ámbito objetivo propio del D.agroalimentario.La normativa comunitaria toma en cuenta en numerosas ocasiones el **alimento** como tal, sin más referencias.

La ordenación de la pesca en Derecho español puede estudiarse en los núms.129, 130, 131, 134, 138 y 144 de la Revista de Estudios agro-sociales (REAS).Tan sólo diré que está confiada a una Secretaría de Estado, dentro el MAPA y que se lleva a cabo aquella ordenación por medio del FROM, un organismo similar al FORPPA.

<sup>11</sup> Sobre esta palabra tan de moda **diversificación** y sobre los aspectos jurídicos que comporta puede verse la extensa tesis doctoral de Isabel Couturier presentada en la Universidad de Nantes bajo la dirección del ilustre agrarista Louis Lorvellec «Les aspects juridiques de la diversification en agriculture», 1991

<sup>12</sup> Ob.cit.p.438

<sup>13</sup> El Tribunal de Luxemburgo, que ya había afirmado la primacía del Derecho Comunitario y su aplicación directa, en términos generales, ha reconocido en realción con las OCM, que los reglamentos son fuente inmediata de derechos y de obligaciones para los ciudadanos lo mismo que para los Estados miembros. Aquellos tendrán un derecho subjetivo a cobrar el precio de intervención y las restituciones a la exportación, sin que quepa la apreciación discrecional por los Estados o por aquellos organismos.

Costato, Ob.cit.p.459

El Tribunal ha realizado una gran labor para mantener en vigor el principio de unidad de mercado evitando las restricciones al comercio que bajo capa de disposiciones inspiradas en la protección a la salud de los consumidores u otras pretendían en realidad salvaguardar los mercados nacionales, para la cerveza o las salchichas alemanas o el italiano para la pasta hecha con trigo duro, etc.etc. La doctrina del «mutuo reconocimiento», sentada en el famoso asunto **Cassis de Dijon** (1979), o sea que hay que admitir en un Estado los productos válidos en otros salvo motivos evidentes de protección a la salud, a la lealtad de las transacciones o de defensa del consumidor, ha servido para basar la importante Comunicación sobre la Libre Circulación de Alimentos en la Comunidad (1989).

<sup>14</sup> Santiago Muñoz Machado cita el nuevo artículo 102A incorporado al Tratado CEE por el Tratado de Maastricht, según el cual «Los Estados miembros llevarán a cabo sus políticas económicas con vistas a contribuir a la realización de los objetivos de la Comunidad definidos en el artículo 2, y en el marco de las orientaciones generales contempladas en el apartado 2 del artículo 103. Los Estados miembros y la Comunidad actua-



rán respetando el principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia, favoreciendo una eficiente asignación de recursos y de conformidad con los principios enunciados en el artículo 3A».

Ese autor destaca la importancia del nuevo Tratado de la UE como factor de integración económica, invocando el ejemplo histórico norteamericano.

«La Unión Europea y las mutaciones del Estado», Madrid 1993, p.44.

<sup>15</sup> En estos momentos existe una gran debate sobre la propuesta de reducción en uno por ciento de las cuotas lácteas para toda la UE, a lo cual se oponen prácticamente todos los Estados miembros. También sobre el vino.

Aprovecho este lugar para señalar las **especialidades** en cuanto a la adopción de normas agrarias (art.43 del Tratado). Costato ha estudiado a fondo esta cuestión. Recuerda el autor que, según la jurisprudencia del TJCE, el procedimiento especial debe seguirse aún cuando la normativa adoptada persiga al mismo tiempo otros objetivos distintos de los específicamente agrarios, como sería el caso de los medioambientales y recuerda en este sentido la S.de 23 de febrero de 1988, en el caso Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte c. Consejo CEE, (p.46, OPb.cit.).

Debo rendir el homenaje de admiración que merece la obra del Tribunal de Luxemburgo para la puesta en marcha primero y el desarrollo después del Tratado de Roma y de la PAC en particular. Ello puede apreciarse en la obra de Costato que acabo de citar, pero también en el precioso libro de Snyder sobre DA comunitario («Law of the common agricultural policy», London 1985) y, en general, en cualquier trabajo dedicado al DA comunitario. (Me remito a la amplísima bibliografía citada en el «Tratatto», a lo largo del mismo y al final, p.799).

<sup>16</sup> Para ver los textos correspondientes disponemos del libro del MAPA «La nueva política agraria común», segunda edición septiembre 1993. También, otro volumen sobre «Aplicación de la PAC en España» Campaña 1991-1992, 1991 y otro tercero «Principales disposiciones de la CEE sobre Política de Estructuras», segunda edición actualizada a 15 de mayo de 1990.

17 Verlas en el número cit.de «Información Comercial española». También el Conde de Montarco, en «ABC» del 1.5.1994

18 «Transformaciones del mundo rural y políticas agrarias», en REAS, núm.162, 4/1992, p.11 y ss.Allí puede verse un análisis del proceso de cambio, amén de una definición de lo rural.La autora concluye que las regiones rurales no son homogéneas y que las disparidades son grandes; que los cambios continuarán debido a la presión sobre el espacio rural de los medio ambientalistas, las poblaciones rurales no agrarias y los ciudadanos que pretenden destinar el medio rural a otros usos distintos de los tradicionales.(p.32)

19 Sigo la exposición de Juan Angel Mairal Lacoma, en su artículo «La política de las zonas desfavorecidas y de montaña en la Comunidad Europea», en RDAA, núm.21-22, p.44 y ss.

20 Ob.cit.p.48

21 Artículo de Vidal Maté en «El País» «Sin salir del campo», 7.6.1.992

22 Su trabajo, con el título de «La política comunitaria para la conservación de la naturaleza», en el núm. 148 de la REAS tantas veces cit.p.31 y ss.

De acuerdo con lo dicho por Errejón puede citarse el Informe Mac Sharry que habla, en efecto, de la doble función productora y conservadora del medio propia del agricultor.

23 Del Val Arnal, ob.cit.p.40

24 Del Val Arnal cita los ejemplos de la C.A.valenciana y de Castilla León, ob.cit.p.42.Aquella estableció ayudas para combatir el Desempleo Agrícola estacional, una especie de PER, pues se prestaban a quiénes contrataran desempleados agrícolas para la realización de obras de utilidad social.

25 Del Val Arnal, lo.cit.

26 «ABC», 21.11.1993, artículo titulado El P.E.R.A él corresponde la otra rase entrecomillada.Los anteriores datos numéricos los tomo de «ABC», 16.11.1993.

27 Los ayuntamientos no sólo disminuyen las cuarenta peonadas que autoriza el PER, sino que se convierten en «empresarios», utilizando las tierras de titularidad municipal para completar las veinte peonadas de trabajo restantes.Y lo que en muchos casos no es más que una «trampa» con un fin social, en otros se convierte en un negocio.Una figura casi olvidada, la del cacique, vuelve a recuperar su sitio en el paisaje. Alfredo Semprún, en «abc», 6.2.1994

28 Del Val Arnal, ob.cit.p.40

29 Se habla de la **agricultura sostenible y ecocompatible** como ideal actual a perseguir por diversos medios en las «Jornadas agronómicas» de Salamanca, 23 a 26 de septiembre de 1992.Vol. publicado por el Colegio Oficial de Agrónomos de Centro y Canarias, Madrid 1993.

30 La FAO ha advertido contra la desaparición de la diversidad genética vegetal.Un año después de que el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) lanzara la voz de alarma por la pérdida de abundantes especies vegetales y animales a causa de la selección genética utilizada por la agricultura moderna, tanto la FAO como la WWF como la Liga Suiza para la Protección de la Naturaleza han constatado el riesgo futuro e imperdonable de la pérdida de decenas de miles de especies, calculando que aproximadamente el 90 % de la alimentación actual se basa en unas 30 especies.Según la FAO unas 40.000 especies están amenazadas en los próximos 40 años.

La FAO preconiza la conservación, al menos en laboratorios o en zonas protegidas subvencionadas de los países en desarrollo, así como la creación de una red mundial de datos, un amplio programa que se presentó en la Cumbre de Río de Janeiro.Información tomada de «El País», 1.4.1992

<sup>31</sup> Un ejemplo interesante es el que nos proporciona el Ayuntamiento de El Ejido que aplica un programa **Life de higiene rural** para la recogida de un millón de kilos diarios de «desperdicios agrícolas para potenciar la implantación de industrias recicladoras y otras iniciativas económicas que permitan mantener un entorno sanitariamente adecuado y turísticamente atractivo», según reza el Programa.

<sup>32</sup> Jaime Costa Vilamajó, en la revista Campo, p.9

<sup>33</sup> Artículo en «El País» «Del Crecimiento cero al desarrollo sostenible», 14.6.1.993

<sup>34</sup> Isabel Caro-Patón Carmona, en su interesante artículo «La protección de los consumidores en la PAC: en particular, el Reglamento 2092/91 sobre la producción agrícola ecológica», en RDAA, núm.21-22, abril-diciembre 1993, p.47.

<sup>35</sup> Caro-Patón, ob.cit.p.51

<sup>36</sup> Caro-Patón, Ob.cit.p.53

<sup>37</sup> Hay que citar como ejemplo el Decreto 22/1993 de 2 de marzo de la C.A.de Castilla León que establece unas ayudas para compensación de rentas a los agricultores que reduzcan el consumo de agua para regadío y la utilización de fertilizantes y productos fitosanitarios. Se busca una agricultura de mayor rendimiento ecológico.

De todos modos na hay que olvidar que, según el Presidente del Consejo Regulador de la Agricultura Ecológica (CRAE) Mariano Sanz Pérez, el sector necesita ayudas para consolidar el despliegue que está experimentando en estos momentos. Así se recoge en «Poniente», Revista de agricultura extratemprana, núm.336-7, del 15-3 al 15-4 de 1994, p.7

<sup>38</sup> Comunicación sobre el mundo rural, COM (88)501  
En esta exposición sigo el artículo de Rafael Pellicer publicado en la Rivista di Diritto agrario octubre-diciembre de 1993, bajo el título «Primeros pasos de una política comunitaria de defensa de la calidad de los productos ali-

menticios», p.498 y ss.

<sup>39</sup> D.O.C.E. C 30 de 6.2.1991, págs.4 y 9 respectivamente.

<sup>40</sup> Ob.cit.p.502

<sup>41</sup> Me remito al cit.trabajo de Pellicer que continuará con una segunda parte dedicada al Rto.sobre indicaciones geográficas y denominaciones de origen, a publicar en la misma Rivista di Diritto agrario, supongo que en el próximo número, de enero-marzo de 1994,

<sup>42</sup> Ver su presentación de la nueva revista mensual «Vida Rural», núm.1, Madrid enero 1994.

<sup>43</sup> Para un examen de la cuestión terminológica, si **reforestación o repoblación**, me remito a la obra de Fernández-Espinar, «Repoblación foresal y política agrícola», Madrid 1994, p.19.Estoy de acuerdo con él en que el término **repoblación** es más amplio.Yo diría que el otro suena más europeo y en tal sentido me gusta también utilizarlo, quizá referido tan sólo a la plantación en tierras anteriormente agrícolas.

<sup>44</sup> El asunto es tan grave que en Estados Unidos se han levantado voces contra la exportación de madera norteamericana a Japón y otros países, invocando la necesidad de conservar ese recurso nacional. Así Tom Wicker en «The Herald Tribune», 23-4-89

<sup>45</sup> Ver el importante trabajo de Santiago Marraco, anterior Director del ICONA, sobre «La Política forestal comunitaria», en el núm.148 de la Revista de Estudios Agro-sociales abril-junio 1988, p.7

<sup>46</sup> Toda esa documentación contiene un estudio exhaustivo de los problemas forestales en sus diversos aspectos, incluida la proyección a realizar en los países en vías de desarrollo y en los que están cubiertos por la Convención de Lomé.

El conjunto de la normativa comunitaria en vigor lo ofrece el libro editado por el ICONA, bajo la dirección de Antonio Novas García «El sector forestal y la CEE», Madrid 1989, una herramienta indispensable para

conocer la nueva orientación de la Comunidad que se niega a hablar de Política Forestal Comunitaria y, sobre todo, a que surja una Organización de Mercado con precios garantizados, etc. en relación con la madera, pero que, en realidad, está poniendo en marcha una nueva e importante acción forestal de carácter sistemático, como una alternativa a la vieja política agrícola meramente productivista, por más que todavía no se vean sus efectos prácticos.

<sup>47</sup> Santiago Marraco, siendo Director general del ICONA afirmó que, en efecto, no existía una verdadera Política Forestal Común, en su interesante artículo «La política forestal comunitaria», REAS núm.148, p.7

<sup>48</sup> Santiago Marraco, ob.cit.p.10

<sup>49</sup> Ob.cit.p.24

<sup>50</sup> En mi época de Presidente del IRYDA (1975) discutí este asunto con el Director General de Montes de la Argentina y las posibilidades en ese país eran enormes.

<sup>51</sup> Ob.cit.p.38

<sup>52</sup> Todo ello en Fernández-Espinar, ob.cit.ps.40 y ss.

<sup>53</sup> Ob.cit.p.60

<sup>54</sup> Ob.cit.p.60

<sup>55</sup> «The Economist», 5-11 de febrero, p.43

<sup>56</sup> No se crea que soy optimista. Aparte de haber perdido el primer año, puedo decir que, en el segundo, es decir, en el que nos encontramos, si bien se han mantenido en principio muchas peticiones, otras se han venido abajo a causa del papeleo exigido, que sobrepasa al agricultor medio y no digamos al pequeño; de los anticipos de dinero a realizar; de la incertidumbre en cuanto a los pagos, a la vista de los retrasos que estamos hoy mismo padeciendo en el pago de las subvenciones del girasol y del ovino, etc.

## **CAPITULO VII**

### **LA AGRICULTURA ESPAÑOLA EN EL MARCO INTERNACIONAL**

#### **1. - LA INTERNACIONALIZACION**

«Los sistemas productivos se han estructurado según un modelo que converge en todos los países y cuyos rasgos esquemáticos se revelan en lo que los americanos llaman «el dólar alimentario» y los franceses «la cadena alimentaria». Dentro del sistema, la industria y la distribución al mayor tienden a ser hegemónicos respecto a la actividad agrícola. En esto reside la justificación del sistema desde el punto de vista de la economía agroalimentaria, con preferencia a una visión tradicional centrada en la agricultura».<sup>1</sup>

El grado de internacionalización del sistema y concretamente el de la agricultura (que es del orden del 11%) está influido por el de las grandes empresas agroalimentarias que han llegado a crear un oligopolio mundial, a base de 2. 000 fusiones entre 1987 y 1991. Ese oligopolio está formado por un centenar de grupos, cada uno de los cuales realiza una cifra de negocios de más de 2. 000 millones de dólares.<sup>2</sup>

España está inmersa en ese proceso de internacionalización, por su pertenencia a todos los Organismos supranacionales, ONU, FAO, OCDE, FMI, BM, etc. y, últimamente, por haber suscrito los Acuerdos y Tratados derivados de la Cumbre de Río de Janeiro de 1992, pero la fecha de la verdadera y definitiva internacionalización es la de 16 de diciembre de 1993 en que se suscribieron los Acuerdos GATT, a los que limitaremos nuestra referencia, por cuanto son los que nos han conducido a la Comunidad planetaria como marco global donde se va a desarrollar, una vez ratificados por los parlamentos nacionales, la competencia entre nuestra agricultura y las demás, amén de que la OIC será algo así como el FEOGA comunitario a los efectos de ordenar de alguna manera, sin que ello signifique en ningún caso la negación de la eco-

nomía de mercado, el comercio internacional y de modo siquiera indirecto las producciones y los precios agrarios.

A propósito de este tema, Ramón Fernández Durán en un sustancioso artículo publicado en «El País» bajo el título «En el desierto de Borrell»<sup>3</sup> señala que la globalización de la economía española, es decir, su creciente apertura a la economía mundo y su progresiva inserción europea, está significando la destrucción del tejido productivo propio-hasta ahora, sobre todo, empleo industrial y agrícola-lo que está repercutiendo en un agravamiento sin precedentes de la balanza comercial española, que ha pasado a ser la segunda máws deficitaria del mundo en valor absoluto y la primera en términos **per capita**. Gran parte de la producción industrial se ha desmanteladoo lo está haciendo en estos momentos y pasa a ubicarse en los países de la periferia. Lo mismo ocurre con la producción agrícola, sector cuya balanza comercial se ha convertido recientemente en deficitaria, situación que se agravará con la nueva PAC y la firma de los acuerdos GATT, provocando la desaparición de más empleo agrícola, especialmente pequeños campesinos en la llamada **España interior** y en la cornisa cantábrica. En relación con esta **desertización** en lo que a empleo se refiere, las infraestructuras de transportes cumplen un papel clave, pues son imprescindibles para que los productos agrícolas e industriales europeos y mundiales penetren en el mercado español. Y a esta **desertización** del tejido productivo, se une la **desertización** pobacional del territorio, pues la desaparición del empleo autóctono en especial el agrícola, aumentará las migraciones del campo a áreas urbanas y, en concreto, a las metrópolis, donde, por otro lado, el sector terciario es incapaz de absorber a esas poblaciones expulsadas del agro o de la industria.

Por otra parte el aumento de los transportes motorizados es uno de los principales responsables del temido cambio climático y del fenómeno de las lluvias ácidas, aspectos que pueden agudizar aún más los actuales procesos de **desertización** y los procesos erosivos que afectan ya de forma muy impirtante a gfran parte de la geografía española. A ello habría que añadir la siniestralidad debida a los numerosos accidentes. La CE ha evaluado el conjunto de estos costes socioeconómicos en el 5% del PIB.

Solo el impacto directo de las infraestructuras de transportes del PDI (PLan de Infraestructuras que contempla el gasto de 18 billones de



pts, para los próximos 14 años) se podría cifrar en más de 100. 000 has. Esto, sin tener en cuenta el brutal impacto medioambiental-embalses, grandes conducciones. . . -que provocará el trasvase de los 4. 000 hectómetros cúbicos que contempla el Plan Hidrológico Nacional, que forma parte igualmente del PDI con una inversión de 3,7 billones. Este plan reforzará todavía más las actuales tendencias a la apertura a la economía mundo y la inserción europea, concentrando en aquellas áreas del Estado español que menores precipitaciones presentan-el arco mediterráneo y Andalucía occidental-la actividad económica, los desarrollos turísticos y la agricultura intensiva.

## 2. -LAS NUEVAS TECNOLOGIAS

No cabe duda de que el desarrollo tecnológico es en sí mismo internacional y, por lo tanto, cumple una función globalizadora, como se vió por el descubrimiento de las nuevas semillas de trigo y de arroz que se llevó a cabo en Méjico gracias a la Fundación Rockefeller. Como es harto sabido, ello sirvió para incrementar de modo sustancial la producción de esos productos por todas partes, pero de modo especial en la India, en Filipinas y en otros países de Asia, habiéndose afirmado recientemente que lo que Africa necesita para salir del subdesarrollo es verse favorecida también por esa **revolución verde**, lo cual evidentemente requiere importantes inversiones de capital.

Los descubrimientos continúan hasta el punto de que se estima que los cambios en la biogentética serán los más importantes durante los próximos años. Una nueva proteína, creada por la empresa Monsanto y legitimada ya por la **Food and Drug Administration** aumenta la capacidad lechera de las vacas en más de un 15%, lo que permitirá al europeo que tenga una determinada cuota obtenerla con menos capital y menos mano de obra. La utilización por los agricultores marroquíes de los tomates **long life**, que pueden permanecer inalterados cerca de cuatro meses sin frigoríficos les ha permitido contornear el paso por España para su exportación a Europa y ello ha conducido a un incremento espectacular de producción lo que no deja de preocupar en Almería y en Canarias.<sup>4</sup>

Los mayores cambios pues van a proceder seguramente de las nuevas tecnologías; habrá que estar muy pendientes de las mismas. Jurídicamente los problemas que se plantean son los de la patente ya

que se arguye por algunos que tales recursos (**plant genetic resources o PGR**) deberían ser patrimonio de todos. El ilustre agrarista norteamericano Neil Hamilton cita a Jefferson, según el cual «el mayor servicio que puede prestar un país es añadir una planta útil a su agricultura» y analiza a continuación si «deberían estar sujetos los recursos genéticos a propiedad privada», aunque no responde categóricamente, limitándose a subrayar que los agricultores son ajenos a estas disputas, las cuales ocurren entre Gobiernos y Multinacionales.

Ahora que el acuerdo GATT ha internacionalizado los derechos de propiedad intelectual ya se escuchan voces del Tercer Mundo contra la carestía de las nuevas semillas. . . He aquí un problema por dilucidar.<sup>5</sup>

### 3. -EL GATT

El GATT nació como residuo del no nacido Organismo Internacional del Comercio, al que se le objetó por parte de Estados Unidos un exceso de reglamentismo. Se estipuló mediante un Protocolo de 30 de octubre de 1947, que entró en vigor el 1 de enero de 1948. Hoy debe ser considerado una organización internacional, encabezada por un Director General, auxiliado por una Secretaría con 400 funcionarios.

Las reglas del GATT suponen la **cláusula de nación más favorecida, la reducción de aranceles y la eliminación de barreras no arancelarias.**<sup>6</sup>

Existía «un amplio consenso acerca de que las políticas agrarias deberían responder en mayor medida a los signos del mercado internacional y de que el apoyo y la protección deberían ser progresivamente reducidos y prestados de una manera menos distorsionante del mercado. » Se trataba de «establecer un sistema comercial agrario justo y orientado por el mercado e iniciar un proceso de reforma a través de la negociación de compromisos de apoyo y protección y a través del establecimiento de reglas y disciplinas del GATT que sean más fuertes y efectivas». Así, los Ministros negociadores reconocieron que era una condición esencial de ese nuevo sistema la eliminación de los obstáculos no tarifarios. En el proyecto de Acta final de 1991 se llevó a cabo la arancelización con propuestas concretas que se rechazaron por la CEE. Finalmente y como es de sobras conocido se llegó al acuerdo de

16 de diciembre de 1993.

Este se ha presentado en general como un gran triunfo, que los franceses han sabido aprovechar en el último momento para defender los intereses europeos y también, por supuesto, los suyos, en algunos puntos concretos a costa de los demás países. Se comprende que Jaime Lamo de Espinosa haya hecho públicamente a la Administración socialista el reproche de lenidad y de falta de estudio previo e información en esta compleja negociación.

Los partidarios del libre cambio, entre los que me incluyo, podemos estar satisfechos. Mientras el proteccionismo de los años 30 condujo al desastre económico de la Depresión americana y a la elección de Hitler en Alemania, el librecambismo practicado desde que se iniciaron, en 1947, las Rondas negociadoras del GATT ha supuesto un constante incremento del volumen del comercio exterior.

La Ronda Uruguay ha sido mucho más ambiciosa que las precedentes. Los cortes de tarifas han sido más profundos; la agricultura y las barreras no tarifarias se han contemplado y, por primera vez, se han establecido reglas para los servicios, un sector que representa una quinta parte del comercio mundial.

Quiénes habíamos propugnado una renegociación del acuerdo de Blair House tenemos la satisfacción de verlo realizado gracias al empeño y a la inteligencia de Mr. Balladur. Siempre recomendé (así en la última Asamblea de ASAJA) ponernos al lado de los franceses en esta negociación. También podemos felicitarnos de que gracias a ellos se haya aceptado una Organización Internacional del Comercio (OIC) para que la liberalización se haga de forma «organizada y controlada»; como lo decíamos nosotros, no bastaba con un acuerdo de reducción arancelaria sino que había que ir a un orden agroalimentario internacional y el instrumento al efecto, que se va a crear en 1995, será la OIC.

El Acuerdo prevé llevar a cabo de aquí al año 2000 una reducción del 21% de las exportaciones subsidiadas tanto de la UE como de los demás países. Su valor debe bajar en seis años un 38% con respecto al período 1986 a 1990. Pero la fecha de referencia podrá variarse en función de los productos lo que permitirá flexibilizar. Se estima que respecto de los acuerdos de Blair House se han ganado 102 mil tn de quesos a exportar (con ayudas), 5. 000 tn de tabaco y, sobre todo, 8,1

millones de tn. de trigo. Otra victoria para los europeos ha sido el principio de agregación o suma, de modo que para las importaciones que vengan de países terceros se contabilizarán los productos agrícolas por grandes familias y no planta por planta o carne por carne. Ello impedirá el alud de productos americanos o asiáticos y, concretamente, la importación de 3,17 millones de tn. de cereales; 594. 000 tn de carne porcina; 106. 000 tn de quesos; 72. 000 tn de leche en polvo. (No hay que olvidar que en 20 años la UE pasó del 2% en las ventas mundiales al 18%, a costa del predominio USA que tenía inicialmente el 36%).

También se establece una reducción del 20% de las ayudas interiores en los países desarrollados (13,3 en los en desarrollo). Los europeos han ganado la exención de las ayudas directas para algunos productos. Esto quiere decir que podrán seguir cobrando por producir menos y por los ajustes estructurales lo cual constituye una parte muy importante de la nueva PAC. La agricultura USA tendrá pérdidas a corto plazo pero ello se deberá más a la PAC reformada que al GATT.

Debe señalarse que ya se ha hecho constar por Francia que la aprobación de la Ronda uruguaya ha de implicar la previa aceptación de un paquete de nuevas ayudas a la agricultura europea que se ha cifrado en 500. 000 millones de pts. a distribuir de la siguiente manera: mil millones para atender a los planteamientos hechos por España en las O. C. M. del azúcar, el aceite, la hortofruticultura y los vinos. Por su parte Francia insiste en los cereales y ganadería vacuna (otros mil millones de ecus) y en el abandono de más tierras (otros mil).

En todas partes los agricultores tendrán que aumentar su productividad para compensar la falta de ayudas artificiales.

La introducción de tarifas a las importaciones más bien que barreras no arancelarias permitirá que los agricultores de la UE puedan quedar mejor protegidos. Pero tales tarifas habrán de reducirse el 36% en seis años. (24 % por los países en desarrollo). El problema para el Japón es el de convertir en arancel la barrera contra las importaciones de arroz, pero tanto ese país como Corea del Sur tiene que aceptar la apertura de ese mercado, hoy subsidiado en precios que son cinco veces más altos que los mundiales.

No se ha conseguido regular en favor de los europeos el tema de las importaciones de maíz y sorgo que continuará siendo para España de 2. 200. 000 tn. (A los franceses les hubiera gustado ser ellos

los suministradores). Los productos de sustitución de los cereales, que los **farmer** americanos exportan en grandes cantidades a Europa continuarán llegando como antes pero Washington y Bruselas se consultarán automáticamente si estas entradas de «**corn gluten feed**»depasan las 5,7 millones de tn. Se consultarán ¿para qué?. . . se pregunta Fr. Gr. en «**Le Monde**»,(16. 12. 93) de donde tomo estos datos.

Las consecuencias de los Acuerdos GATT se supone que serán distintas para los países mediterráneos comunitarios-como España-que para los demás. Aquellos verán disminuir el precio de productos ganaderos (leche y carne) del azúcar y de los cereales al converger estos precios con los del mercado mundial. El mercado del trigo será libre y no subsidiado como ahora. En cuanto a los productos típicamente mediterráneos (frutas y hortalizas, vino y aceite de oliva) la liberalización someterá a las regiones mediterráneas a la competencia de terceros países exportadores de este tipo de productos, como Estados Unidos, Brasil, Sudáfrica, Australia, algunos países de la Europa Oriental y otros en desarrollo que entrarán en esta competencia, (Albiac Murillo-Albisu Aguado).<sup>7</sup>

Australia sobre todo mejorará sus exportaciones (se calcula que en un billón de dólares); Nueva Zelanda también aunque en menor medida y Argentina, así como los demás países del Grupo de Cairns, es decir, los típicamente exportadores. Iberoamérica en general mejorará sus economías. Pero esto no quiere decir que sea a expensas de la UE, ya que la garantía de mercados abiertos es de sólo el 5% para cada producto. Más bien mirarán a países como Rusia o China que hasta ahora disfrutaban de las exportaciones subsidiadas en USA y en la UE.

En general se producirá una subida de los precios alimentarios, que el **Financial Times**, a nivel mundial, calcula en un 10% (16. 12. 93) ya que se aquellos beneficiaban de las exportaciones subsidiadas. Para compensar a los países en desarrollo muy afectados se ha previsto más ayuda alimentaria y préstamos.

Por otra parte, los países en desarrollo, mediante liberalizar su comercio, pueden obtener importantes ganancias en materia agrícola (así lo han entendido Brasil, Méjico, Zimbabue y la India) y más todavía en textiles y ropa de confección aprovechando una mano de obra barata (China, Bangladesch y Filipinas). La reducción del «dumping»en este capítulo por parte de la CE y de USA les hará ganar en

exportaciones de carne, cereales, oleaginosas, azúcar y lácteos. Se espera que España gane bastante en su actividad exportadora general, ya que se nos abrirán mercados que teníamos muy cerrados y ello puede afectar en alguna medida a la agricultura. De todos modos, las Organizaciones Profesionales Agrarias españolas han considerado el GATT muy adverso para el futuro de nuestra agricultura.

Hay que tener en cuenta que el GATT ha de ser completado y que una gran parte de acuerdos está por alcanzar. El tamaño, las condiciones de pertenencia y el programa han de ser establecidos para la OIC que ha nacido simplemente el 16 de diciembre. Miles de posiciones tarifarias han de ser fijadas en más de cien países. Hay que seguir negociando en sectores como aceros, subsidios a los aviones y servicios financieros. Y cuando esté completo el Tratado lo tendrá que aprobar el Congreso de los Estados Unidos, lo que va a plantear, como siempre, no pocas dificultades.

Por mi parte, insistiré finalmente en las esperanzas que debemos poner en la OIC, para evitar la inestabilidad de los mercados agrícolas;<sup>8</sup> para reforzar la ayuda alimentaria hasta llegar a eliminar el hambre en el mundo, para impedir nuevas **guerras comerciales** acabando con las sanciones unilaterales (que todavía después del Acuerdo pueden jugar al amparo del famoso artículo 301 de los americanos), para reforzar el número de regulaciones internacionales de tantísimas materias comunes desde las fitosanitarias a los códigos de conducta de las multinacionales (que acaparan ya un tercio del comercio mundial) para lograr el incremento del volumen de los intercambios en esos 270 billones de dólares en que se cifran-para después del año 2002- pero todo ello ha de conseguirse en el contexto de un nuevo Orden agroalimentario mundial, sometido al Derecho como cualquier otra materia social, como todo progreso humano.

Pienso que los acontecimientos de Chiapas en Méjico han sido un aviso no sólo para los mejicanos sino para todo el mundo. Los campesinos se han levantado invocando el grito de Emiliano Zapata «Tierra y Libertad», pero también el de «NO al Tratado de Libre Comercio». Esto tiene un significado más profundo que el de un elemental y simplista antiamericanismo. Expresa un repudio que viene del Tercer Mundo, pero que es compartido por muchas conciencias de hombres de todas partes, respecto de un neoliberalismo que todo parece fiarlo al

comercio (**trade non aid**) olvidando al mundo rural, (que en muchos casos es un Tercer Mundo dentro de las fronteras nacionales), a esas masas campesinas sumidas desde hace siglos en la miseria. (Se ha alegado por los indígenas rebeldes que 150. 000 miembros de sus comunidades habían muerto por enfermedades curables). Lo que podemos achacar al Tratado NAFTA es que no se haya contemplado en el mismo (a imitación del modelo europeo comunitario) la creación de Fondos Comunitarios de Desarrollo destinados a operar una redistribución de aquellos cuantiosos beneficios que esperan obtenerse de la liberalización del comercio mundial. Son tales beneficios, sumados a los tantas veces citados dividendos de la paz, tras el final de la Guerra fría, los que deben consagrarse a construir un mundo más justo, que sea a la vez posible legar a nuestros descendientes porque hayamos sabido preservar en él los recursos naturales y el medio ambiente.<sup>9</sup>

Cierto es que pueden tener algo de razón quienes, como los representantes de los Estados Unidos y Francia han argumentado que el GATT no puede tolerar el llamado **dumping social y ambiental**, es decir, una competencia de los países en desarrollo basada en los salarios bajos, en la ausencia por ejemplo de una Seguridad social agraria, en el ahorro de la preocupación y del dinero preciso para no polucionar, pero gracias a Dios ello no impidió que el día 15 de abril se firmara en Marrakes el Acuerdo final pendiente ahora de la ratificación parlamentaria de los diversos Estados. No cabe olvidar que tales ahorros se hallan compensados en muchos casos por cargas inherentes a esos países. Por ejemplo, los agricultores marroquíes que exportan tomates han de importar para ello las cajas de madera de España y tienen costos adicionales que nosotros desconocemos, lo que compensa los bajos salarios, así como su baja productividad en general. Es de esperar que a medida que mejore la situación económica en esos países mejorarán también los salarios y el medio ambiente, tal como lo están ya anunciando y pidiendo algunos sindicatos suyos.

No es un argumento decisivo contra el libre comercio esa diferencia de niveles salariales y ecológicos. Hay casos extremos condenables como el de la explotación de niños y presos.

Volvamos al tema central que nos ocupa el cual no es otro que el de contemplar los Acuerdos GATT como uno de los tres pilares del

Orden mundial económico, junto al Banco Mundial y al IFM. Y, con respecto al mismo, oigamos ante todo a Karl Popper, tal vez la voz más autorizada de la cultura occidental, el cual ha dicho que hoy los países desarrollados pueden acabar con el hambre en el mundo y que, por tanto, deben hacerlo lo más rápidamente posible. Si no lo hacemos así, vamos a tener muchas Chiapas en nuestras espaldas, creo yo. Y no sólo en Méjico. El libre comercio quizá sea el más efectivo instrumento para esa lucha, mas no hay que descartar otros.



## NOTAS CAPITULO VII

<sup>1</sup> Jean Louis Rastoin «Tendencias generales de la agro-industria mundial», en «Agricultura y Sociedad», núm.67 abril-junio 1993, p.159

<sup>2</sup> Rastoin Ob.cit.p.172

<sup>3</sup> 12.6.1.993

<sup>4</sup> Puede verse el libro «Investigación agrícola y productividad» de Robert E.Evenson y Yoav Kislev, Madrid 1976. Más modernos son los trabajos del INRA francés relativos a la agricultura en el horizonte del año 2.000. También «L'agriculture mondiale: horizon 2.000», de la FAO, París 1989.

Muy importante el libro «La agricultura del siglo XXI», obra colectiva dirigida y coordinada por J.I.Cubero y María Teresa Moreno, Madrid 1993, el cual parte de tomar en consideración los avances técnicos.

Directamente aplicable es el que lleva por título «The Agro-Techonological System Towards 2000», de Antonelli y Quadrio-Curzio editores, Amsterdam 1988.

<sup>5</sup> «Feeding our future: six philosophical issues shaping agricultural law», Nebraska Law Review, separata, del núm.1, vol.72, 1993, p.249

Curioso nos resulta el libro de Grall y Levy «La Guerre des Semences», París 1985.

<sup>6</sup> Para una exposición más detallada que no me parece propia de este lugar me remito a la cit.Comunicación de Esteban Peralta, muy completa.

<sup>7</sup> He ahí la importancia que reviste para un futuro no muy lejano

la nueva OCM de Frutas y Hortalizas que ha de aprobar la UE, lo mismo que la del vino y la del aceite.

Se ha pedido, por la Confederación de Cooperativas agrarias de España, que negociemos en Bruselas no tanto una reforma de la OCM de frutas y hortalizas como una adaptación de la misma a nuestros productos, los almerienses por ejemplo. Desde luego se ve con temor la liberalización que traerá el GATT señalando que en nuestro país existen, por desgracia, más de 2000 empresas exportadoras pujando a la baja mientras en los demás cada día se concentra más la oferta y la demanda. Hay que establecer estrategias de mercado que nos hagan más competitivos, con adecuados criterios de marketing, calidad y diversificación de la oferta. Revista «Poniente», cit.p.13

<sup>8</sup> Un instrumento de estabilización privada de los precios está representado por los Mercados de Futuros, los cuales permiten al vendedor asegurarse frente a una variación de precios. Lamentablemente, en España carecemos de esta institución que podría prestar servicios en ese sentido no sólo para los productos no percederos como los cereales sino también para los hortofrutícolas mediante el sistema de Mercados de Futuros de Indices de Precios, tal como lo subrayó en el cit. Congreso de Almería el economista Luis Costa Ran, autor, junto con Monserrat Font Vilalta, de un libro importante: «Commodities Mercados financieros sobre materias primas», Barcelona 1993.

<sup>9</sup> He leído recientemente que se va a crear un Banco de Desarrollo para la zona, algo así como el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento, lo cual demuestra que los americanos han entendido el mensaje.

## CONCLUSIONES

PRIMERA. -Hay que partir de la dualidad **Mundo Rural-Agricultura** y cada uno de estos dos términos debe recibir un tratamiento diferente, el uno postmoderno y el otro, es decir, la agricultura, ser objeto de modernización, sin olvidar nunca la estrecha interdependencia entre los dos, pues no cabe duda de que hoy por hoy la agricultura constituye la primordial base económica del mundo rural.

SEGUNDA. -Tenemos un plazo limitado, hasta que entren en pleno vigor los Acuerdos GATT de liberalización del comercio mundial a todos los niveles, para potenciar nuestro Mundo rural y para modernizar definitivamente la agricultura española. Seamos conscientes pues de que necesitamos inexcusablemente prever y desarrollar este proceso del mismo modo que al final de los años 50 tuvimos que orientarnos hacia la Comunidad Europea. Esta ha sido sustituida ahora por la Comunidad internacional, como meta final del esfuerzo.

TERCERA. -Para potenciar el mundo rural hay que inspirarse en ideas e intereses generales, más generosos, menos racionales, menos economicistas. . . conservando los valores comunitarios y naturales, es decir, la solidaridad humana al mismo tiempo que la conservación de la Naturaleza y la promoción de la calidad de los productos, de la calidad de vida en suma, hasta lograr un equilibrio urbano rural, sin que el campo sea visto como un mero apéndice de la ciudad, sino como un mundo valioso por sí mismo.

Requiere elaborar un **Plan de Desarrollo** del mismo a nivel del Estado, debidamente articulado con los Planes autonómicos, como el andaluz y los demás que se lleven a cabo, a fin de sistematizar las ayudas comunitarias, las estatales y las de las CC. AA. hacia unos objetivos comunes e integrados.

Un instrumento principal en España debería ser la reforestación privada y pública, enmarcada en el ambientalismo, así como el turismo rural y las demás actividades alternativas, como la artesanía, la promoción especial de la calidad ligada a los lugares geográficos o a las prácticas ancestrales en la elaboración de los alimentos, los servicios relacionados con el ocio en general, la guarda de la naturaleza, la caza y la pesca, la residencia más placentera para la tercera edad o secundaria para el hombre de la ciudad, los pequeños polígonos industriales, etc.

CUARTA. -Por otra parte, ese Plan se completaría con el de **modernización** de la agricultura, concretada en una Ley mucho más imaginativa y ambiciosa que la actualmente proyectada. Necesitamos una agricultura empresarial, profesionalizada, tecnificada, especializada, privada e individualista, que produzca para el mercado, en íntima conexión con el mismo, integrada con las empresas transformadoras y de distribución en el complejo agroalimentario; inserto el empresario de forma creciente en asociaciones de productividad y cooperación en general, en esquemas productivos societarios y en otros para la comercialización: agrupación de productores e interprofesionales; afiliado voluntariamente al máximo en organizaciones profesionales agrarias, las cuales deben tener garantizado un diálogo periódico con los Poderes Públicos; una agricultura internacionalizada que ha de competir con las comunitarias y las del mundo entero en un mercado global; en ella serán permitidos los subsidios que no distorsionen la libre formación de precios y la excesiva fluctuación de éstos habrá de corregirse por medio de mercados de futuro y quizá por medidas adoptadas por la nueva Organización Internacional del Comercio, la cual tendrá autoridad para dirimir las querellas entre Estados, prestando atención a los problemas alimentarios mundiales hasta erradicar el hambre, como objetivo básico del nuevo Orden Mundial, sin perjuicio de promover en general a través de la agricultura y de la promoción rural el desarrollo de los países más atrasados.

QUINTA. -Los criterios fundamentales para el desarrollo de estas acciones serían los de liberalización, privatización, desregulación siempre que fuera posible; atención a las nuevas tecnologías; voluntariedad y cooperación entre las instancias socio profesionales y las polí-

tico administrativas, entre las autonómicas, estatales y comunitarias. El Plan de Desarrollo Rural y de Modernización agraria antes citado no estaría en contradicción con estos criterios, antes bien llevaría a cabo una **coordinación** de acciones públicas y privadas pues la agricultura, en cuanto precisa de protección, reclama un cierto intervencionismo.

SEXTA. - En ese mundo nuevo, el Plan que propugno crearía una agricultura **sostenible y ecocompatible pero también rentable**, tanto como las demás actividades, a las cuales debe, **en Justicia, equipararse**.

SEPTIMA. -Esta obra de **reforma y modernización** que propongo requiere un trabajo ingente a cargo de los juristas, que habremos de construir un nuevo Derecho agrario de horizonte mucho más amplio que el tradicional, abarcando no sólo los aspectos productivos y de la reforma de estructuras-Derecho de la empresa agraria-sino los de la transformación y comercialización y los de protección del consumidor, contemplando la total **cadena** que va desde el campo al supermercado y a la cocina doméstica -**Derecho agroalimentario**-los de protección del medio-**Derecho agroambiental**-los del Mundo rural-**Derecho rural**-y todo ello con la vista puesta en la internacionalización-**Derecho agroalimentario internacional**-y en el **Derecho comparado agrario**, identificando los **principios generales de valor universal** que, felizmente, se van concretando con más nitidez cada día. De este modo se homogeneizará el Derecho agrario al mismo tiempo que se implanta el deseado mercado global, bajo el signo de la libertad.

Si así lo hacemos, la agricultura será el oficio más digno, más noble y más propio del hombre libre, como lo expresara el clásico y de nuevo se oirá el antiguo dicho, según el cual las ciudades las hicieron los hombres mientras que el campo lo hizo Dios.

ALBERTO BALLARIN MARCIAL



**INGRESO DE D. ALBERTO BALLARIN MARCIAL  
EN LA REAL ACADEMIA DE DOCTORES**

**DISCURSO DE CONTESTACION DEL ACADEMICO  
DON JAIME LAMO DE ESPINOSA.  
MARQUES DE MIRASOL**

Excmo. Sr. Presidente,  
Escmos. Sres. Académicos:

La Real Academia se honra hoy recibiendo en su seno a un nuevo Académico, el Excmo. Sr. D. Alberto Ballarín Marcial. Por eso se viste de gala y se llena de júbilo al incorporar a sus tareas de estudio y reflexión a un nuevo miembro. Por mi parte debo añadir que ningún honor mayor podía corresponderme que el de responder al discurso de ingreso del nuevo Académico. Y ello tanto por la personalidad insigne del que hoy recibimos con todo honor, como por la inmensa amistad que nos une desde hace ya varas décadas.

Estatutariamente debo glosar la personalidad del entrante y debo comentar su discurso de ingreso. ¿Nada podía satisfacerme más!. Es más creo que todos los que conocemos a Alberto Ballarín, seríamos incapaces de hablar de él si no fuera glosando su personalidad desbordante de simpatía y de humanidad, e incapaces, seguro, de no elogiar un discurso donde se resume la doble condición de jurista y agrarista que han dado carácter a la vida profesional de Ballarín durante las últimas décadas. Porque Alberto Ballarín es ante todo y sobre todo un jurista, pero al tiempo, casi simultáneamente es un insigne agrarista. Y además un político. Permítanme que lo demuestre realizando una

breve incursión por la vida de nuestro nuevo Académico.

Ballarín nace en Sariñena, provincia de Huesca, en 1924. Hijo y nieto de labradores como ha afirmado en las primeras líneas de su discurso, su vida de niño y de joven transcurre en el ámbito rural. Allí aprende a conocer las cosechas, el calendario del campo, la vida de la naturaleza, los rigores del invierno aragonés y la dureza de sus calores de verano; allí aprende la dureza de la vida agraria, pero también valora la grandeza de las virtudes de los agricultores: la palabra dada, el honor intachable, la virtud del ahorro frente al gasto, la austeridad en la palabra, en los gestos y en los comportamientos, la independencia entre las personas cuando no se necesitan y al tiempo la solidaridad en la desgracia. Toda esa experiencia infantil, tan intensa, va a marcar indefinidamente la vida personal de Alberto Ballarín, inspirando su obra de escritor y su obra política.

Pronto su ambición por crear y por ser le llevan lejos del hogar familiar, lejos de su campo natal. Estudia la carrera de Derecho en Zaragoza, con excelentes calificaciones y se doctora en Derecho. Ya tenemos al jurista en ciernes. Pero él había vivido en su casa la preocupación por la propiedad, por su aseguramiento, por el documento que prueba este linde o aquella servidumbre de paso. Y su doble vocación, en aquella España rural y agraria, le lleva a opositar a una plaza de Notario en Sevilla. El joven Alberto Ballarín, sólo contaba con 24 años, gana la plaza y pasa de los fríos hoscenses al calor, las flores y los patios sevillanos. De la pequeña propiedad parcelada y de secano, con bajos rendimientos, a las verdes, feraces y productivas tierras sevillanas agrupadas en fincas de grandes extensiones. Ha pasado, en unos años, como un símbolo de lo que será su futura vivencia personal de agricultor directo y personal al empresario y señor agrícola sevillano.

A partir de ahí se inicia su carrera profesional de jurista y agrarista. Alterna sus trabajos de la notaría con las enseñanzas del derecho agrario. Como notario habría que decir que Alberto Ballarín ha vivido siempre cómodo en el mundo del derecho, y como Solón ha vivido «más gustosamente donde los derechos son iguales para todos». Como agrarista ve, observa el campo andaluz y comienza a estudiar las razones de las tremendas diferencias en los hábitos agrarios entre Aragón y Andalucía; estudia, lee, trabaja y pronto sus conocimientos son respetados y respetados en la España de la época. Es nombrado vocal de la



Comisión General de Codificación y tiempo después fruto de unas nuevas oposiciones gana la plaza de Notario de Madrid, Alberto como Maurosis siempre ha creído que «los derechos escritos tienen más porvenir que los de la espada». Tiene en ese momento 34 años.

No es extraño que la vida intelectual y política de Madrid, deslumbró a nuestro personaje. Madrid en esos años, era sólo a casi exclusivamente política. Como decía Cela «como Kansas City pero poblado de Subsecretarios». La profunda vocación política de Ballarín, se rinde cautivada ante la vida madrileña. Y ¿porque no decirlo?, los políticos se rinden admirados ante la elocuencia, la brillantez y la capacidad intelectual de Ballarín. Ese noviazgo entre político y la política está a punto de comenzar.

Es elegido Procurador en Cortes y tiempo después Consejero Nacional de Movimiento, siempre por su provincia natal, y del 73 al 75 pasa a desempeñar el cargo de Presidente del Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario. Por fin el jurista-agrarista tiene ocasión de realizar sus sueños de reformador costista. Porque en Ballarín encontramos, en todos sus discursos, en todas sus acciones, una clara influencia del célebre agrarista aragonés Joaquín Costa. Para él, como para Costa la tierra irredenta de Aragón y de España clamar por el agua, del Ebro natal o del Guadalquivir sevillano, con la finalidad de multiplicar por diez las producciones y la renta, con el fin de hacer verdes los secanos castellanos. También se requieren cambios en la legislación agraria, para evitar protecciones innecesarias, y para proteger a los más desvalidos. Son años en que colabora con el inolvidable y tantas veces llorado Ministro Tomás Allende y García-Baxter, un caballero y un hombre al que la historia agraria de España todavía no le ha rendido el homenaje de reconocimiento que merece.

Y en aquel Ministerio de Atocha, coincidimos Ballarín y yo, Lo habíamos hecho antes, merced a la inmensa amistad que siempre le unió a mi padre, al que tantos elogios dedica en sus páginas de discurso magistral. Pero es allí, en el viejo caserón de Atocha, donde Alberto como Presidente del IRYDA y yo como Director del Gabinete Técnico del Ministro Allende aprendimos a conocernos. Ante mi se reveló el profesor de Derecho Agrario, el jurista que siempre luchó por los agricultores y el amigo fiel y leal. Guardo de aquella corta etapa de encuentro un gratísimo recuerdo personal y puede que fuera allí, donde

de verdad, la amistad que hoy me honra comenzara a tejer su tela de araña.

En aquella época Alberto Ballarín era ya un reformista, pero no sólo agrario. Su ambición política y su clara visión del porvenir político de España le llevan a participar en uno de los contados esfuerzos que en aquellos años se pusieron en marcha para llevar a cabo de forma pacífica y ordenada la reforma del sistema político. Porque Ballarín es -lo fué siempre- un liberal cristiano, lleno de impusos renovadores, un ilustrado inquieto, que quiere y busca «el cambio»; en el dilema tan propio de aquellos años 70 entre reforma y ruptura se inclina por la reforma del sistema y no duda antes de la muerte de Franco en participar activamente en el logro de dicha reforma. Frente a la vieja frase de Schiller «los votos deben pesarse, no contarse» Ballarín apuesta por una democracia sin fisuras donde la igualdad de voto no es discutible.

Por eso no es de extrañar que lo encontremos nuevamente en la transición, militando en la UCD y apostando fuerte en las elecciones, revalidando su prestigio personal en Huesca al salir elegido, por dos legislaturas, como Senador por su provincia. Los que sabemos la diferencia que representa la cómoda lista cerrada y bloqueada del Congreso frente a la unipersonal candidatura del Senado, podemos valorar mejor la carga de arrojo, voluntad política e ilusión que Ballarín aportó a aquel sueño certero, limpio y reformista de UCD, hoy tan añorado por tantos millones de españoles en medio de la corrupción, y la pobreza de miras que nos rodean.

Y nuevamente la vida nos empareja. A mi me cupo el inmenso honor de representar al Estado al frente de la cartera de Agricultura. La sociedad española pedía cambio, o mejor exigía cambios. Muchas leyes agrarias se habían convertido en un corsé demasiado rígido para la nueva etapa de libertades que la UCD propiciaba. Además el Gobierno nada más ganar las elecciones de 1977, es decir nada más convalidar su legitimidad de origen por la legitimidad democrática, solicitó el ingreso en la comunidad Europea. Había que preparar la España real agrarias y también la España legal, a la nueva andadura que ya se veía en el horizonte. Yo presenté en el Congreso de los Diputados un «programa de cambio para la agricultura española», en el que se incluían varios proyectos de Ley, fruto, unos, de los Pactos de la Moncloa y otros de mi propia iniciativa. El Congreso aprobó, por práctica unanimidad aquel plan. E inmediatamente llamé a mi lado a los

mejores juristas agrarios del momento. Entre ellos y a su frente, ¿como no!, estaba Alberto Ballarín quién no sólo colaboró activamente en su redacción, sino también en la defensa de los emocionados proyectos de Ley en el Senado y ante el «grupo» «agrario» de UCD.

En aquellos años la inquietud intelectual y política de Alberto Ballarín le llevó aun mas lejos. Fué miembro de la Comisión Permanente de la mayoría en el Senado ( 1978-82), Presidente de la Comisión de Defensa de Senado, y años más tarde Vicepresidente de la Diputación General de Aragón (1979-81)-

Pero esa actividad no aisló a Ballarín de su profunda vocación de profesor y de jurista agrario. Trás haber mantenido entre 1962 y 1973 la Cátedra especial de Derecho Agrario de la Universidad Complutense de Madrid, es elegido Presidente de la Asociación Municipal de derecho Agrario, tras haber sido Director de la Asociación española de Derecho Agrario, cuando mi padre era su Presidente, y más tarde al fallecimiento de mi padre, es precisamente Alberto Ballarín quién le sustituye al frente de la mencionada Asociación, que ambos habían contribuido a fundar.

Sus méritos le llevan a ingresar como Académico en la Academia de Agricultura de Francia, y su tenacidad e interés por lo agrario a fundar una Revista de Derecho Agrario y Alimentario, en la que por vez primera en el mundo del derecho, éste se aleja del simple concepto de lo agrario para hundir sus raizes en el consumidor, es decir en el demandante de bienes de consumo alimentario. Por sus méritos, también, es elegido Caballero de la Soberana Orden de Malta y Asesor Jurídico de la Asamblea Española y miembro de la Junta de su Diputación.

Por sus trabajos intelectuales, como se ve, ha sido premiado en el mundo mediante su pertenencia a instituciones del ámbito del derecho o de la agricultura. Por sus méritos políticos y jurídicos ha recibido innumerables condecoraciones entre las que destacan la Cruz de Honor de San Raimundo de Peñafort, la del Mérito Agrícola francés, la del Mérito de Italia, la de Cruzeiro do Sul de Brasil, y las españolas Grandes Cruces del Mérito Agrícola, del Mérito Civil, y del Mérito Constitucional.

Pero, además, no es Alberto Ballarín, un intelectual ágrafo. Al contrario. Entre escrituras y testimonios notariales, entre decretos y

órdenes ministeriales, entre ponencias y enmiendas a textos articulados, es decir, siempre en medio de una densa y prolija actividad, nuestro Académico encontró siempre tiempo para escribir y trasladarnos sus inquietudes del momento. Así podemos encontrar sus dos ediciones del ya clásico «Derecho Agrario», su libro sobre «Estudios de Derecho Agrario y Política Agraria», su reciente investigación sobre «China: otra Perestroika», o su libro «Aragón: Discursos sobre su espíritu y su economía»; amén de innumerables, tal vez cientos, artículos y trabajos especializados en revistas de pensamiento jurídico, histórico o agrario. Destacaré entre ellos los referidos a la época de Carlos III o el más reciente estudio sobre la obra de Joaquín Costa, tan querido para él. Su obra ha trascendido nuestras fronteras.

Pero basta ya de enumerar los méritos de nuestro nuevo compañero de Corporación. Y no porque no pueda seguir, que cuenta con méritos para más páginas, sino por no hacer a vuestras mercedes anti-pático al protagonista de nuestro acto, que si en algo se caracteriza es por su modestia, y por ende, por su simpatía. Permítaseme, pues, que glose brevemente algunos de los aspectos más llamativos de su discurso:

Su discurso ha sido un breve resumen del importante trabajo que ha realizado sobre la legislación agraria española desde la finalización de la guerra civil hasta nuestro días. Son casi 55 años de historia reciente, contemplada desde la perspectiva del derecho agrario y, naturalmente, subsumida en el horizonte conceptual de la política de cada momento. Alberto Ballarín ha sido en este periodo espectador, unas veces, crítico otras, legislador las más, protagonista directo en numerosas ocasiones y estudioso siempre. Por eso quién ahora escribe y juzga lo hace con seriedad, con conocimiento profundo de la materia enjuiciada, con documentación abundante y con una experiencia personal que aporta riquísimos matices y nuevos datos a la historiografía del derecho y la política agraria españolas.

Curiosamente su discurso empieza hablándonos del fin de la Reforma Agraria de la II República y de como la cancelación de la misma indujo la primera «modernización estructural», y finaliza evocando el fracaso de la Reforma Agraria Andaluza promovida en los años 80 por los gobiernos socialistas, y la sustitución de tales políticas por la nada productivista de la unión Europea. Entre ambas Reformas

fracasadas, conducidas bajo la inspiración socialista, median innumerables intentos modernizadores que transformaron la agricultura española, desde una agricultura de subsistencia a una moderna agricultura. Ballarín alude a cinco etapas modernizadoras, que él califica de «estructural productiva» la primera, «racionalizadora y europeísta» la segunda, «tecnológica» la tercera, y las dos últimas, que están produciéndose ahora que denomina «la agricultura sostenible y de calidad» y la «internacionalización de lo agroalimentario», y que desde un punto de vista legal se concretan en nuestra sumisión al derecho comunitario y en la importancia creciente del derecho autonómico en la regulación de las cuestiones agrarias.

La primera de las etapas consideradas, la que abarca desde 1940 a 1958, es una etapa dura, de crisis agraria, de penuria alimentaria, donde la legislación pone el acento en lo social, sin llegar nunca a la reforma agraria, pero que toma de ésta innumerables elementos, desde la unidad mínima de cultivo al reparto de lotes de colonización. Lo que ocurre es que no existe la expropiación de la tierra como castigo, sino operando a través del exceso de plusvalía que se genera a los grandes propietarios con ocasión de la transformación de sus tierras en regadío merced a las grandes obras públicas del Estado. Son los años de los pantanos, de los canales, del Instituto Nacional de Colonización, de la política de asentamientos y de regadíos. La legislación abarca estos aspectos y funda sus principios en la empresa familiar y en la asociativa, mediante cooperativas y grupos sindicales de colonización. Pero son también los años, ya al final de ese período, de la concentración parcelaria. Y durante ese periodo dilatado de 18 años otras dos acciones prevalecen en las prioridades políticas: la repoblación forestal y las escuelas de capacitación agraria.

Organismo crucial en todo ese tiempo, como lo será más tarde, es el Instituto de Estudios Agro-Sociales, al que Alberto Ballarín perteneció primero como colaborador, más tarde como Presidente de la Sección de Derecho Agrario y siempre como colaborador de su Revista en la que lleva publicados -los he contabilizado- 11 densos artículos, amén de innumerables recensiones de libros. Allí coincidirá con varias personas que han formado parte íntima de su vida profesional y a los que mencionan en su obra con inmenso cariño y respeto por sus cualidades humanas e intelectuales. Señalaré a Emilio Gomez Ayau, insig-

ne economista agrario especialista en formación y enseñanza agraria; a Miguel Bueno Gomez, ingeniero agrónomo que durante muchos años dirigió con mano firme la Revista del Instituto y buen investigador de la realidad económica y social de España, Luis García Oteyza, Presidente del IRYDA y Director del Instituto, autor de un sinnúmero de artículos sobre la economía agraria de indudable trascendencia, Alejo Leal, abogado, registrador y jurista agrario insigne, y, permitidme que lo cite, porque es de justicia, aunque ausente de calificativos que sonarían a faltos de objetividad, mi propio padre, Emilio Lamo de Espinosa y Enriquez de Navarra, Presidente del Instituto, Presidente casi perpetuo de la Comisión de Agricultura de las Cortes, y autor prolífico sobre temas de derecho agrario.

Le sigue a ese periodo el que inicia con el Plan de estabilización, casi coincidente con la firma del Tratado de Roma y que culmina con la muerte de Franco. Es un periodo de profundos cambios económicos, marcados por el éxito del Plan de estabilización y sobre todo por el de los Planes de Desarrollo, conducidos con mano maestra por que fué su Comisario durante años, Laureano López Rodó, y con quien tuve el honor de colaborar como Subcomisario agrario durante un corto lapso de tiempo. Durante ese tiempo el campo se transforma profundamente. La política que había marcado Cavestany en uno de sus últimos discursos «Menos agricultores y mejor agricultura» se lleva a cabo a cabo tras su muerte. Comienza la fuerte emigración a Europa, despega el país industrialmente, crece y prospera el turismo y en el campo muere la agricultura tradicional, al tiempo que se inicia el gran despegue agrario. Son los años en que el campo se convierte en comprador de factores de producción o inputs. Y son también los años de las leyes de Ordenación Rural, de reforma de la de Arrendamientos Rústicos, la creación del FORPPA, la Ley de Agrupaciones de productores Agrarios, y el nacimiento del Código alimentario y de numerosas Reglamentaciones técnicas-sanitarias. Ya no se ve el campo aislado. Se atienden los fenómenos de la comercialización, se organizan los mercados centrales y los mercados en origen, comienzan las preocupaciones por lo alimentario y se introduce el concepto del «desarrollo rural comarcal», como un todo coordinador de dispersas actuaciones.

Son años para la agricultura española. Crecen las producciones, con un espectacular despegue de la ganadería, aumenta la dimensión de

las explotaciones, se tecnifican las labores sean de producción o de recolección, sube exponencialmente la renta agraria y la renta agraria per capita, etc. Sin embargo mientras tanto en el Mercado Común, hace su aparición la PAC que se consolida en esos años, con mecanismos de intervención a veces alejados de los españoles. Mientras que la PAC europea pone el acento en el mercado, aquí se enfatiza todavía demasiado en lo estructural, hasta que al final del periodo, ya en los finales de los 60 y primeros setenta, Tomás Allende y García-Baxter va a incidir positivamente en esos aspectos, además de en otros de singular trascendencia: la modificación de la ley de Caza y la ley de Espacios Naturales protegidos.

En todos esos proyectos de ley se ve la mano de Ballarín, unas veces como enmendante, otras veces como autor. Alberto revoluciona el derecho agrario español, lo perfecciona, busca y profundiza en sus raíces y extrae de ellas hasta sus últimas consecuencias. El quiere ser, quiere hacer la gran revolución agraria silenciosa, cambiar campesinos por ciudadanos. Como su admirado Joaquín Costa afirmará: «Las revoluciones hechas desde el poder no son sólo un homenaje y una satisfacción debida y tributada a la justicia; son además el pararrayos para conjurar las revoluciones de las calles y de los campos».

Pero además Ballarín en su defensa de lo agrario va más allá de lo que son sus competencias estrictas. Contaré una anécdota. Corría el año 1972 y el campo quería negociar los precios agrarios, en el seno del FORPPA, con una fórmula nueva que yo, personalmente, había defendido y promovido: una negociación conjunta de todos los precios en un sólo momento del año. Era la primera vez que se iba a llevar a cabo. Los sindicatos agrarios reclamaban una subida algo superior a la inflación, el Gobierno ofrecía un aumento en los límites de la inflación. El tema fué sometido a la consideración del Comité de Dirección del Ministerio, que presidía Tomás Allende y de él formábamos parte Alberto y yo. Pues bien, desde el primer momento la voz de Ballarín estuvo con los hombres del campo. Y en días sucesivos, según me contó el propio Allende, Alberto le llamaba desde el IRYDA para insistirle en la necesidad de acoger las peticiones del campo. Desgraciadamente la voz de Alberto no fué escuchada. Tampoco la mía que era coincidente con la de Alberto.

La tercera etapa descrita es la de la transición política, entre

1975 y 1982. Esa la vivimos juntos, unidos en el mismo tronco de caballos, pero sobre cabalgaduras diferentes. Alberto estaba en el Senado y era parlamentario agrario destacado. Yo hacía la política agraria del momento desde el Ministerio. Sus palabras, en su texto y en su discurso, son para mí tan inmerecidamente elogiosas, que nada debo añadir al respecto. Sólo que mucho de aquel trabajo legislador que se abordó en aquella etapa estuvo influido por criterios, opiniones o escritos de nuestro nuevo Académico. No haré una descripción económica de aquel proceso, porque está ya escrito en el magnífico libro coordinado por Luis Gámir, donde he narrado con todo lujo de detalles los 4 años de política agraria de la UCD. Permítanme que tan sólo destaque que, como en el caso de Cavestany, una de mis viejas ambiciones, la de unir lo agrario y lo alimentario creando un Ministerio que fuera de Agricultura, Pesca y Alimentación, lo conseguí en el último Consejo al que asistí en mi condición de Ministro de Agricultura. Al siguiente me senté ya como Ministro Adjunto al Presidente de Gobierno, Leopoldo Calvo-Sotelo. Alberto y yo servimos a dos señores de la política Adolfo Suárez y Calvo-Sotelo. Desde mi punto de vista España ha sido injusta con ambos y creo que los dos merecen un reconocimiento que, hasta ahora, no les ha sido otorgado.

La cuarta etapa, se inicia para Ballarín, con la adhesión de España a la Comunidad Europea y la firma del Tratado correspondiente. Su análisis jurídico, quizás no deja entrever con suficiente rotundidad las consecuencias tan negativas que esa firma y la aceptación posterior del Acta Unica Europea sin una declaración aneja contundente, como hizo Portugal, Así como las consecuencias de la reforma de la PAC. A mi juicio estos actos están ocasionando y más rápida transformación de la agricultura española que hemos conocido en los 55 años examinados por Ballarín. Y la más negativa, pues está no sólo expulsando agricultores, sino también superficies agrarias y producciones. Ahora estamos en «menos agricultores y menos agricultura», aunque mantengamos el principio de «mejor agricultura». Paralelamente su crítica y análisis de los nuevos acuerdos del GATT, fruto de la Ronda Uruguay, y especialmente de los llamados acuerdos de Blair House son muy acertados y llenos de buen sentido.

Finalmente aborda Ballarín la etapa del Derecho Estatal y Autonómico y lo inicia con el análisis de la norma más controvertida



que ha habido en el proceso de transferencias del Estado a las Autonomías: la ley de Cámaras Agrarias. Personalmente participé en la elaboración del primer Decreto de Cámaras Agrarias de la democracia, elaboré la ley de elecciones y convoqué las primeras y hasta hoy únicas elecciones de Cámaras Agrarias que tuvieron lugar en 1978. Después una ley de 1986 de Bases del régimen de Cámaras Agrarias, acabó con éstas. Y ello no por razones jurídicas o sociales, sino por estricto intereses del partido socialista que no vio precisamente con agrado el resultado de aquellas elecciones de 1978. El detallado estudio que realiza Ballarín de la legislación autonómica páginas y páginas de comentarios interesados e interesantes. Es un colosal análisis. De él se pone de manifiesto la casi nula legislación estatal agraria del periodo socialista, con excepción del corto periodo de Solbes al frente del Ministerio, la inoportuna liberalización del mercado del trigo que debiera haberse realizado en el marco de la negociación con la CE y a cambio de otros intereses nacionales; la dispersión de las legislaciones autonómicas, a veces incluso en desarrollo de Directivas comunitarias lo que crea situaciones de competencia desleal interna; la muerte de la Reforma agraria andaluza y con ella de todas las que se han intentado y el nuevo enfoque, con apoyo de la CE, de las políticas de reforestación y protección medio ambiental.

¿Que conclusiones cabe extraer del magnifico trabajo de Ballarín, aparte de la competencia clara del autor?. A mi juicio la de una cierta constancia en las líneas básicas de las leyes agrarias españolas en estos 55 años, que cabría enumerar:

1ª. - La preocupación estructural domina sobre los mercados hasta fecha bien reciente, en que cambia el signo, estando en la actualidad volviendo a aquella de la mano de la Unión Europea. Sin embargo los agricultores y ganaderos han estado más volcados sobre el mercado que en las políticas estructurales. Ha faltado y sigue faltando un enfoque más globalizador dirigido al desarrollo rural.

2ª. - Ciertos rasgos característicos definatorios de las leyes que regulan la propiedad se han mantenido casi constantes como por ejemplo las unidades mínimas de cultivo, el uso del concepto de explotaciones viables o prioritarias, para la concesión de ayudas, etc. ¿Son hoy necesarios?. A mi juicio no en la forma que actualmente se emplean.

3ª. - La permanencia de la figura del explotador principal, profesional de la agricultura, agricultor a título principal, etc, y ello pese a que la tónica mundial sea la extensión del fenómeno de la agricultura a tiempo parcial. Tengo para mí que es hora de suscitar una nueva reflexión sobre estos criterios.

4ª. - La constancia de un modelo de desarrollo forestal, perdido en la última década, y vuelto a renacer sobre las cenizas de tantos bosques calcinados y sobre los pilares de una nueva política de la Unión Europea. Conviene profundizar aun más en esa dirección.

5ª. - La concepción del regadío como bien objetivo, maná de las agriculturas españolas. Es hora, probablemente, a la vista de los nuevos acuerdos del GATT de fomentar más allá la extensión de los regadíos, pues no será en la agricultura de secano donde podamos encontrar nuestro nicho de competitividad.

Hasta aquí mi retrato hablado del nuevo Académico. Creo que hoy es un día de gozo para la Real Academia. Y estoy seguro que todos nos enriqueceremos espiritual e intelectualmente con las aportaciones de Alberto Ballarín.

Decía Fontenelle que una Academia es «Un dulce lecho donde el ingenio duerme». Nunca ha sido Así esta Real Academia de Doctores. pero con el ingreso de Alberto Ballarín, humanista, jurista, agrarista, político y sobre todo un hombre cabal, nunca podrá el ingenio dormir en este noble recinto.

Alberto, se bienvenido a esta tu corporación. Enhorabuena de todos. La mía, muy especial, llena de amistad y afecto.