

# L'APLICACIÓ DE LA NOVA POLÍTICA D'ESTRUCTURES AGRÀRIES COMUNITÀRIA A CATALUNYA

Albert Massot i Martí

*Resum:* La importància de la Política Agrícola Comunitària (P.A.C.) dins el Dret Comunitari com a política d'integració econòmica més avançada, i l'alt sostre competencial que les Comunitats Autònomes tenen atribuït en l'àmbit agroalimentari, atorguen un especial interès des del punt de vista jurídic a l'aplicació de la política d'estructures agràries per part de les institucions autonòmiques.

El present article analitza les característiques principals de la nova política socioestructural agrària comunitària, formalitzada pel Reglament 797/1985, els efectes jurídics que pot tenir la seva aplicació a Catalunya d'acord amb l'ordre competencial vigent, i el procés d'adequació normativa i reglamentària que la Generalitat de Catalunya haurà de dur a terme després de l'adhesió.

*Resumen:* La importancia de la Política Agrícola Comunitaria (P.A.C.) en el Derecho Comunitario como política de integración económica más avanzada, y el alto techo competencial que las Comunidades Autónomas tienen atribuido en el sector agroalimentario, dan un especial interés desde el punto de vista jurídico a la aplicación de la política de estructuras agrarias por parte de las instituciones autonómicas.

El presente artículo analiza las características principales de la nueva política socioestructural agraria comunitaria, formalizada por el Reglamento 797/1985, los efectos jurídicos que puede conllevar su aplicación en Catalunya de acuerdo al orden competencial vigente, y el proceso de adecuación normativa y reglamentaria que la Generalitat de Catalunya habrá de realizar tras la adhesión.

*Résumé:* L'importance de la Politique Agricole Communautaire (P.A.C.) dans le Droit Communautaire, comme la politique d'intégration économique la plus avancée, et le haut toit compétentiel que les Communautés Autonomes ont attribué dans le domaine agro-alimentaire, donnent un intérêt spécial du point de vue juridique à l'application de la politique des structures agricoles par les institutions autonomiques.

Cet article analyse les principales caractéristiques de la nouvelle politique socio-structurelle agraire communautaire, formalisée para le Règlement 797/1985, les effets que peut causer son application en Catalogne selon l'ordre compétentiel en vigueur, et le procès d'ajustement normatif et réglementaire que la Generalité de la Catalogne devra réaliser après l'adhesion.

## 1. La nova política d'estructures agràries de la Comunitat Econòmica Europea

### 1.1. Antecedents

L'article 39 del Tractat CEE, al definir els 5 objectius principals de la Política Agrícola Comuna (P.A.C.), dóna en el primer la base jurídica original de la futura política d'estructures agrícoles comunitària: «Augmentar la productivitat de l'agricultura desenvolupant el progrés tecnològic, garantint el desenvolupament racional de la producció agrícola, així com una utilització òptima dels factors de producció agrícola, especialment de la mà d'obra».

Per altre costat era evident per als redactors del Tractat<sup>1</sup> que cap política de preus podia per si sola garantir la realització dels objectius de l'article 39, a saber:

- Assegurar un nivell de vida equitatiu als agricultors. En l'actualitat es pot ja concloure que, malgrat la política de mercats comunitària aplicada i els increments de nivell de vida viscuts en els darrers anys per la població rural, no es pot encara en general comparar aquesta situació amb la dels treballadors d'altres sectors de la vida econòmica. A més, amb les diferències estructurals i regionals existents, una política de preus homogènia atorga a les explotacions modernes i competitives rendes injustificades, i a les explotacions marginals ingressos insuficients.<sup>2</sup>
- Garantir un preu raonable als consumidors. En el context polític-estructural vigent, en la mesura que els preus a fixar per l'Autoritat Comunitària hagin de permetre a les explotacions marginals sobreviure, mantenir un cert equilibri presupostari entre els Estats, i aplicar la «preferència comunitària», és materialment impossible donar als consumidors els millors productes als millors preus.
- Equilibrar l'oferta i la demanda en els mercats agroalimentaris. Uns preus elevats, com implica l'estructura agrícola vigent a la Comunitat, constitueixen una incitació a la superproducció, als excedents.

Conscients els Estats Membres d'aquests fets, després de diversos Memoràndums i llargues discussions, el 17 d'abril de 1972 el Consell aprovà les tres primeres Directives socioestructurals,<sup>3</sup> a les quals posteriorment es va afegir la Directiva 268/75 de 28 d'abril,<sup>4</sup> sobre l'agricultura de muntanya i les zones desfavorides.<sup>5</sup>

1. CONSTANTINIDES MEGRET, C. 1982. «La politique agricole commune en question». Ed. Pedone. pp. 167 i 168.

2. COMMISSION CEE. 1985. «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement. Perspectives de la politique agricole commune». Documents. COM (85) 333 final. 13.7.1985; i Commission CEE. «Un avenir pour l'agriculture européenne. Les orientations de la Commission». Notes rapides de l'Europe Verte. Núm. 34.

3. Directives 159/72, per a la modernització de les explotacions agrícoles, 160/72, de foment del cessament de l'activitat agrícola i l'afectació de la superfície agrícola utilitzada amb finalitats de millora de les estructures, i 161/72, sobre la informació socio-econòmica i la qualificació professional de les persones que treballen a l'agricultura. Tores tres van ser publicades en el JOCE L 96 de 23.4.1972.

4. JOCE L 128 de 19.5.1975.

5. No són aquestes, però, les úniques accions de la Política d'Estructures Agrícoles de la Comunitat que avui arriba a tenir més de 30 règims diferents: accions directes, accions especials sectorials, programes especials regionals, programes de desenvolupament integrat, accions particulars, i les esmentades accions socioestructurals de caràcter general. Un bon resum d'aquest ventall de mesures pot trobar-se a Commission CEE. «Aides et prêts de la Communauté Européenne». 1985. Documentation Européenne.

Des de l'aplicació d'aquestes primeres mesures socioestructurals fins a l'actualitat l'agricultura europea ha canviat profundament.

A una situació econòmica en expansió ha seguit la recessió, la inflació i l'atur, i els seus efectes sobre les estructures agràries europees s'han deixat sentir: la seva evolució s'ha ralentit en els darrers anys; s'ha frenat l'èxode de mà d'obra a altres sectors; han pujat els preus de la terra devenint, en conseqüència, més difícil el procés de concentració de les explotacions; els costos de producció també han augmentat sense un paral·lel increment en alguns Estats Membres, convertint les inversions agrícoles en un acte arriscat per a molts agricultors, d'altra banda ja suficientment endeutats i amb greus dificultats financeres.

Paral·lelament els desequilibris regionals s'incrementen dia a dia. Les grans explotacions del Nord d'Europa continuen sent els grans beneficiaris de la P.A.C. i augmenten les diferències amb les petites explotacions del Sud, menys modernes i competitives.

S'ha passat, a més, d'un baix nivell d'autoaprovisionament alimentari a no poder trobar sortides a determinats productes. Amb una elasticitat-renda relativament feble de la demanda agroalimentària els excedents semblen fer-se crònics en alguns mercats. La qual cosa significa que no pot esperar-se un increment de les rendes agràries a curt termini a partir dels creixements de produccions.

En darrer terme la P.A.C. ha entrat en un procés de reformes irreversibles, formalitzades en l'anomenat «Llibre Verd» de la Comissió.<sup>6</sup>

Si a aquests factors se suma que en el decurs dels propers anys s'espera una aplicació massiva de les noves tecnologies, que implicarà una més gran substitució de mà d'obra per capital, és palès que el futur immediat per als joves europeus interessats a incorporar-se o romandre en el món agrícola no és gens favorable.

En aquest context general feia ja temps que s'havien anat aixecant veus dins de la Comunitat en defensa d'una nova política d'estructures agràries, coherent amb els nous reptes de l'agricultura europea fins a l'any 2000. Era ja patent per a tots que els anys dels Plans de Desenvolupament indiscriminats arribaven a la seva fi, recordem a més que en contínua disminució des de 1980. S'imposaven doncs nous objectius, noves prioritats:

- el mercat com a horitzó fonamental de tota inversió, fomentant especialment aquelles que comportessin millores qualitatives i ajudessin a la reconversió de les produccions.
- la millora de la renda agrària a partir principalment de l'increment de la productivitat. En altres paraules, la reducció dels costos de producció, bé mitjançant l'increment de determinades inversions, bé mitjançant la potenciació de serveis que permetessin la millora en la gestió de les explotacions.
- la millora de les condicions de vida i treball, com una exigència bàsica a satisfer envers els joves agricultors, encarregats principals de la introducció d'un nou esperit d'innovació al camp.
- l'estalvi d'energia, com a base d'un sòlid desenvolupament.

6. Vegeu els documents esmentats a la nota (2). Per a un seguiment de les orientacions per a la reforma de la P.A.C. poden consultar-se els documents de la Comissió: COM (81) 300 de 26.4.1981, COM (81) 608 final de 23.10.1981, COM (83) 500 final de 28.7.1983, i COM (84) 20 final de 10.1.1984.

- la tutela i millora del medi ambient, que assegurés la conservació durable dels recursos naturals de l'agricultura.

### 1.2. *La nova política d'estructures agrícoles: El Reglament 797/85*

El 30 de març de 1985 el Diari Oficial de la CE, número L 93, publicà el Reglament 797/85 de 12 de març per a la «millora de l'eficàcia de les estructures agrícoles», en vigor a partir de l'1 d'abril de 1985 fins a 1994. Es tancava així una fase de la política comuna d'estructures agràries, iniciada en 1972, i s'obria la que ja s'ha anomenat «nova política d'estructures agrícoles».<sup>7</sup>

El nou acte comunitari substitueix la totalitat de les Directives socioestructurals de 1972, als articles 4 a 17 de la Directiva 268/75 d'agricultura de muntanya, els Reglaments 1945/81 i 1946/81 sobre restriccions als ajuts a inversions en els sectors porcí i lleter, i modifica diferents Reglaments estructurals de caràcter regional (Art. 34 del Reglament).

Entre les seves novetats més significatives cal destacar:

- La forma jurídica de l'acte. En contraposició a la pràctica legislativa seguida per a la definició i aplicació de la política de mercats, que es formalitzà sota la forma jurídica de Reglament, les primeres i més importants accions comunitàries en matèria d'estructures tingueren, com hem vist, la forma de Directives. A partir de l'acte que comentem la política d'estructures passa també a ser regida en la seva quasi totalitat per Reglaments, obligatoris i directament aplicables als Estats Membres. Malgrat això un cert espai normatiu és encara reservat a la discrecionalitat dels Estats: en la definició de l'«agricultor a títol principal», en l'apreciació de la capacitat professional dels beneficiaris, en la fixació de la renda de referència per al pla de millora, etc. És per aquest fet que s'ha definit el Reglament 797/85 com un típic Reglament-marc, que no exhaurix el seu propi objecte normatiu.<sup>8</sup>
- Els objectius dels plans d'inversió. Són substituïts els anteriors «Plans de desenvolupament» per «Plans de millora material de l'explotació». El canvi no és solament semàntic. Els Plans de desenvolupament constituïen a la pràctica uns mitjans massa complexos i rígids, en exigir la demostració que, a la seva fi, l'explotació havia de ser capaç de donar per una o dues UTH una renda de treball almenys comparable a la dels actius no agrícoles de la regió. Els nous Plans de millora material van dirigits principalment a reduir els costos de producció, millorar les condicions de vida o treball, o a reconvertir les produccions, i es limiten a exigir de forma molt genèrica, en primer lloc que les inversions siguin justificades

7. Com a breus resums del Reglament 797/85 pot consultar-se: Commission CEE, «La nouvelle politique des structures agricoles». 1985. L'Europe Verte. Núm. 211; «La situation de l'agriculture dans la Communauté. Rapport 1983». pp. 82 a 84; «La situation de l'agriculture dans la Communauté. Rapport 1984». pp. 91 a 96; «La situation de l'agriculture dans la Communauté. Rapport 1985». pp. 88 a 94; i «La nuova politica socio-strutturale della Comunità europea per l'agricoltura». Rivista di politica agraria. 1985. Any II. Núm. 3. Set. 1985. pp. 69 a 74. Pot trobar-se la traducció al castellà del Reglament a «Principales disposiciones de la CEE sobre política de estructuras». 1986. Secretaría General del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

8. Consulteu en aquest sentit: CONSTANTINIDES MEGRET, C. (op. cit.) pp. 47 a 60, o MUÑOZ MACHADO, S. «El Estado, el Derecho Interno y la Comunidad Europea». 1986. Ed. Civitas. pp. 92 a 94, o l'Afer 31/78 de 30.11.1978. Bussone. Recueil 2429/78.

des del punt de vista de la situació de l'explotació i de la seva economia, i en segon lloc, que la seva realització porti a una millora durable i substancial d'aquella situació. En conseqüència ja no és absolutament indispensable un increment de renda com a objectiu final del pla. Es reconeix expressament la possibilitat de cercar l'estabilització de les rendes dels agricultors quan sigui previsible un descens del seu valor.

- Els sostres d'exclusió i els nivells d'ajut. L'anterior apartat implica que, a la pràctica, s'amplia a les petites explotacions la recepció dels beneficis del Reglament (encara que sigui reduïda a un 80 % la intervenció comunitària).
- Per altre costat es permeten els ajuts nacionals a aquelles explotacions marginals que no puguin acollir-se al règim dels plans de millora. I, complementàriament, per garantir l'atorgament dels ajuts al major nombre possible d'agricultors, es fixen límits de renda per a l'entrada i la sortida del règim de beneficis: obligatòriament la renda de treball per UTH dels sol·licitants haurà de ser inferior al salari brut dels treballadors no agraris de la regió i, després del pla, no podrà superar en un 120 % la mateixa renda de referència. A més a més l'ajut màxim general a atorgar podrà ser de 60.000 ECUS per UTH o 120.000 ECUS per explotació (contra els 75.000 i 225.000 de la Directiva 159/72).
- Restriccions als ajuts per a inversions en sectors excedentaris. Es parteix del principi general de limitar o prohibir els ajuts a aquelles inversions que puguin causar increments de producció estructuralment excedentaris. El Consell haurà de decidir sobre les mesures a dur a terme i els productes afectats. De moment, però, el Reglament estableix determinades restriccions en tres sectors: lleter, porcí i ous i aviram.
- Novetats sectorials. S'introdueixen mesures d'acció forestal per a tota la Comunitat per primer cop dirigides a les explotacions gestionades a títol principal, malgrat que amb previsions financeres molt inferiors a les inicials. S'accepten també règims especials nacionals per al manteniment de pràctiques productives agrícoles compatibles amb la protecció de determinades zones sensibles des del punt de vista ambiental.
- Introducció d'altres mesures horitzontals complementàries. Cal alhora destacar el ventall d'intervencions complementàries que es preveuen per a la millora de la renda i les condicions de vida i treball dels agricultors, ja vigents en alguns països de la Comunitat. S'introdueixen els serveis de substitució,<sup>9</sup> els serveis de gestió, més enllà del simple foment de comptabilitats també contemplat, i un règim de primes a la instal·lació dels joves agricultors.
- Especials condicions d'aplicació a Espanya. Les mesures resumides en els apartats anteriors tenen unes específiques condicions d'aplicació per a Espanya, les més favorables de les previstes en el propi Reglament. Així durant els tres primers anys les explotacions ubicades en zones desfavorides podran beneficiar-se del règim de pla de millora material sense necessitat de portar una comptabilitat simplificada

---

9. L'Administració Central ja ha introduït en el nostre ordenament alguns d'aquests règims, fins ara desconeguts, mitjançant l'Ordre de 4 d'abril de 1986 sobre foment de l'associacionisme cooperatiu de la joventut pagesa (BOE 88 de 12.4.1986).

quan no superin una UTH i les inversions previstes siguin inferiors a 25.000 ECUS. Durant els 30 mesos següents a l'entrada en vigor del Reglament a Espanya el valor de l'ajut màxim, 60.000 per UTH o 120.000 per explotació, podrà ser incrementat en un 10 %. La indemnització compensatòria anyal fixada per als agricultors de zones de muntanya o desfavorides pot ser atorgada a explotacions de dues ha de SAU, contra les tres habituals. El reembossament del FEOGA per a les accions en zones desfavorides arribarà a un 50 %. En darrer terme Espanya té dos anys per adequar degudament la seva normativa socioestructural al Reglament que comentem.

## 2. L'aplicació de la nova política d'estructures comunitària a Catalunya

### 2.1. *L'execució del Dret Agrícola Comunitari a Espanya*

A l'empara del genèric dret que el Dret Comunitari reconeix als Estats per a designar les autoritats competents en l'execució de les mesures de la P.A.C. l'Administració Central dissenya en l'actualitat un model d'aplicació de l'ordenament agrícola comunitari similar al següent:

- El F.O.R.P.P.A.-S.E.N.P.A. seria l'agent gestor únic de la política de preus i regulacions de mercats, i en darrer lloc dels recursos del FEOGA-Garantia.<sup>10</sup>
- La política d'estructures vindria atorgada a diferents òrgans i ens del Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació segons els àmbits. En aquesta distribució correspondria a l'I.R.Y.D.A. l'aplicació del Reglament 797/85.

No hi ha res a dir en principi, des del punt de vista legal-autonòmic, a la primera opció. L'execució de la política d'ordenació i regulació de produccions i preus és competència de l'Administració Central i les atribucions reconegudes a les Comunitats Autònomes en matèria de mercats són actualment molt residuals i condicionades (en Denominacions d'Origen, comerç interior, o fires i mercats interiors).

Però en matèria d'estructures agràries continuar amb el plantejament esmentat suposaria escollir, entre les diferents opcions possibles, un model centralitzador d'aplicació de la P.A.C., innecessàriament duplicador, tant a nivell normatiu com financer, i alhora buidador de contingut pressupostari de les competències atribuïdes a les Comunitats Autònomes. Sota aquesta concepció prima una visió reduccionista del concepte «Estat», assimilant-lo a l'Administració Central, en la qual no deixarà de tenir la seva influència la problemàtica del dèficit públic: en el context d'una crisi econòmica com la que patim sorgeix contínuament la temptació de contemplar els recursos financers provinents del FEOGA com una simple compensació financera al Tresor dels sacrificis recaptatoris que alhora comportarà l'adhesió.

### 2.2. *L'execució del Dret Agrícola Comunitari a partir de l'ordre competencial establert per la Constitució i l'Estatut*

L'article 12.4 de l'Estatut d'Autonomia estableix la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'agricultura i ramaderia, únicament limitada pel respecte al

10. Vegeu en aquest sentit l'article 74 de la Llei 46/85, de 27 de desembre, de Pressupostos Generals de l'Estat per a 1986 (BOE 311 de 28 de desembre de 1985).

principi de llibertat d'empresa (Art. 38 de la C.E.), als criteris de planificació de l'activitat econòmica general, bàsicament continguts en les successives Lleis de Pressupostos Generals de l'Estat (Art. 131 de la C.E.), i a les bases de l'ordenació creditícia, la política monetària i les bases de la planificació general de l'activitat econòmica (Art. 149.1, apartats 11 i 13 de la C.E.).

En aquest sentit el Tribunal Constitucional ha manifestat en diverses de les seves sentències com «és necessari tenir en compte que l'establiment per part de l'Estat de les bases de l'ordenació no pot arribar a tal grau de desenvolupament que deixi buida de contingut la correlativa competència de la Comunitat».<sup>11</sup>

Paral·lelament els articles 93 i 96.1 de la Constitució formalitzen la recepció per part del nostre ordenament del Dret Internacional Convencional en general, i el Dret Comunitari en particular.<sup>12</sup> I, com a conseqüència lògica de l'organització territorial constituïda per l'Estat de les Autonomies,<sup>13</sup> l'article 27.3 de l'Estatut disposa que la Generalitat «adoptarà les mesures necessàries per a l'execució dels Tractats i Convenis Internacionals en allò que afecti les matèries atribuïdes a la seva competència» pel propi Estatut.<sup>14</sup>

Tant la doctrina com la jurisprudència comunitària han equiparat, per una altra banda, la normativa comunitària originària, l'única esmentada en els preceptes constitucionals i estatutaris comentats, i la normativa comunitària derivada, de la qual cosa es dedueix que la Generalitat pot tant executar els actes comunitaris emanats de les institucions, com els mateixos Tractats constitutius, sent com, són ambdós conjunts Dret Intern a partir de l'adhesió, tot respectant la distribució competencial vigent.

En aquest marc l'Administració Central, d'acord amb l'article 93.1 de la C.E., té atribuïda una competència instrumental de garantia del compliment del Dret Comunitari en general, conseqüència del fet de ser ella l'única responsable internacional de l'execució dels Tractats de què és part.<sup>15</sup>

### 2.3. *El sistema normatiu aplicable a Catalunya en matèria d'estructures agràries*

En l'actualitat coexisteixen dos sistemes normatius sobre la mateixa matèria i territori: sintèticament per part estatal són la Llei 49/81 de 24 de desembre (Estatut de l'explotació familiar agrària i dels agricultors joves), amb els seus R.D. 1932/83 de 22 de juny (ajuts als joves agricultors) i 419/85 de 6 de març (modernització d'explotacions), i la Llei 25/82 de 30 de juny (Agricultura de muntanya), amb el seus corresponents R.D. 2717/83 de 5 d'octubre i 2164/84 de 31 d'octubre; per part de l'Adminis-

11. Sentència 1/82 de 28 de gener. En el mateix sentit també pot consultar-se la sentència més recent 125/84 de 20 de desembre.

12. L'article 93 diu: «Mitjançant una llei orgànica es podrà autoritzar la celebració de Tractats pels quals s'atribueixi a una organització o a una institució internacional l'exercici de competències derivades de la Constitució. La garantia del compliment d'aquests Tractats i de les resolucions emanades dels organismes internacionals o supranacionals titulars de la cessió correspon, segons els casos, a les Corts Generals o al Govern». I l'article 96.1 disposa que «els Tractats internacionals celebrats vàlidament formaran part de l'ordenament intern un cop hagin estat publicats oficialment a Espanya». Consulteu en aquest sentit MANGAS MARTÍN, A. «Derecho Comunitario Europeo y Derecho Español». 1986. Ed. Tecnos. pp. 45 a 52, i MUÑOZ MACHADO, S. «El Estado, el Derecho Interno y la Comunidad Europea». 1986. Ed. Civitas. pp. 201 a 210.

13. Sentència del Tribunal Constitucional 44/82 de 8 de juliol.

14. Vegeu op. cit. de MANGAS MARTÍN, A. pp. 179 a 182, i de MUÑOZ MACHADO, S. pp. 97 a 104.

15. Vegeu op. cit. de MANGAS MARTÍN, A. pp. 177 a 179, i de MUÑOZ MACHADO, S. pp. 83-84 i 97 a 114.

tració catalana són les Lleis 9/85 de 24 de maig (modernització de l'empresa familiar agrària) i 2/83 de 9 de març (Alta muntanya), amb el seu Decret 84/84 de 16 de març.

Les conseqüències d'aquest model no han estat fins avui molt positives: encavalcament de recursos financers i conflictivitat normativa a graus segurament insospitats en el moment de la redacció de l'Estatut.

A cadascun d'aquests dos sistemes normatius els corresponen actualment els seus respectius mitjans financers que, malauradament, en darrer terme resten desvirtuats si es comparen els recursos de què disposa la via estatal i els que disposa el canal autonòmic. Els volums pressupostaris són tan dispersos que, a la pràctica, la normativa catalana esdevé quasi inaplicable, i obliga la major part de les explotacions catalanes susceptibles de beneficiar-se dels plans de modernització a acollir-se a la normativa del M.A.P.A. i l'I.R.Y.D.A. Marginalment gaudeixen dels recursos del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca de la Generalitat les explotacions que no compleixen els requisits de les disposicions estatals i ho fan de les condicions de les normes autonòmiques.

Paral·lelament hi ha diferents conflictes positius de competències i un recurs d'inconstitucionalitat plantejats davant del Tribunal Constitucional en la matèria de les estructures agràries.

Segons el Consell Consultiu de la Generalitat<sup>16</sup> i l'Executiu català diferents articles de les disposicions estatals més amunt esmentades contravenen l'ordre competencial vigent: al trencar els principis constitucionals de jerarquia normativa i de legalitat quan es dona el caràcter de «bàsics» per normes sense el rang de Llei a diferents preceptes, en el procés de desenvolupament reglamentari (casos dels R.D. 2164/84 i 419/85), a l'especificar sota un règim de «*numerus clausus*» les finalitats dels plans de modernització (Art. 15 R.D. 419/85), a l'atorgar a l'Administració Central la potestat d'aprovar els programes d'inversió i de concedir els crèdits (Art. 5.1 R.D. 1932/83; Disp. Ad. 2.<sup>a</sup> R.D. 419/85), al limitar la possibilitat de formalitzar concerts amb entitats financeres al M.A.P.A. (Disp. Ad. 2.<sup>a</sup> R.D. 419/85), al delimitar els destinataris dels crèdits (Art. 14.1 R.D. 419/85), a l'atribuir explícitament als «*Ens territorials*» únicament funcions de tramitació (Art. 17 R.D. 1932/83), a l'atorgar la potestat inspectora dels programes aprovats a òrgans de l'Administració Central (Art. 17 R.D. 1932/83), al convertir en obligatori i general el règim de protecció especial per a les àrees classificades de muntanya (Art. 6.2 R.D. 2164/84), al regular com a obligatori el procediment per a l'elaboració dels programes d'ordenació i promoció de les zones de muntanya (Art. 8 R.D. 2164/84), al preveure una intervenció normativa de les Comunitats Autònomes posterior al R.D., amb l'única funció de completar la reglamentística normativa estatal quant a la gestió dels programes d'ordenació i promoció (Art. 21 i ss R.D. 2164/84), i, per fi, al disposar imperativament les delegacions de funcions d'aprovació i de gestió de les subvencions que podran fer les Direccions Generals del M.A.P.A. a les Direccions Territorials, quan ja no hi ha relació jeràrquica (Art. 16 R.D. 1932/83).

Per altra banda, el setembre de 1985 es va presentar recurs d'inconstitucionali-

16. Són de lectura imprescindible les col·leccions de Dictàmens del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, recentment editats. Actualment arriben fins a l'any 1984 i el dictamen núm. 83.



tat per part del President del Govern contra la Llei 9/85 de modernització de l'empresa familiar agrària catalana.<sup>17</sup>

Tenim doncs en l'actualitat un model de reforma de les estructures agràries conflictiu i poc eficaç. Ara bé, en contraposició als generalitzats recels que ha provocat en les Comunitats Autònomes el procés d'adhesió d'Espanya a la CEE, amb especial referència a un «*treaty making power*» de l'Estat potencialment expoliador de competències, nosaltres creiem que la integració en aquesta institució supranacional pot esdevenir el catalitzador que necessitava el sistema vigent per a la seva racionalització, i per a desenvolupar definitivament les competències autonòmiques en matèria d'estructures.

#### 2.4. *El Reglament 797/85 com a acte directament aplicable*

Com ja hem esmentat anteriorment la política d'estructures agràries de la Comunitat es troba pràcticament avui formalitzada mitjançant Reglaments, actes obligatoris en tots els seus elements i directament aplicables en els Estats Membres.<sup>18</sup>

No repetirem aquí els fonaments jurídics del principi de supremacia del Dret Comunitari sobre el Dret Nacional, ni els de l'efecte directe d'algunes de les seves normes. La doctrina els ha estudiat i comentat suficientment en relació amb la seva prevalent aplicació sobre les disposicions estatals.<sup>19</sup>

Recordem únicament la famosa Sentència de l'Afer 26/62 Van Gend en Loos, que afirma:<sup>20</sup> «En allò que es refereix (...) a les disposicions capaces de tenir un efecte directe, aquesta qualitat està per damunt de tota discussió per als Reglaments que segons l'article 189 del Tractat CEE tenen precisament per efecte el ser directament aplicables en qualsevol Estat Membre».

En general els Reglaments pot dir-se que són resolucions «*self executing*», que no necessiten d'actes normatius o administratius posteriors que desenvolupin o apliquin la decisió comunitària, ja que són complets per si mateixos.

17. Recurs 815/85 DOGC 600 de 14.10.1985. El febrer de 1986 es va aixecar la suspensió de la vigència de la Llei per part de l'Alt Tribunal. El precepte recorregut és el de l'incís final de l'apartat a) de la Disposició final tercera de la Llei, que disposa com a aplicable a les empreses familiars agràries catalanes qualsevol benefici estatal establert en relació amb aquest tipus d'empreses.

18. Article 189 del Tractat CEE.

19. Entre diferents obres i autors pot consultar-se: RUILOBA, E. «Las competencias económicas del Estado de las Comunidades Autónomas ante el futuro ingreso de España en el Mercado Común Europeo», en el llibre col·lectiu «La distribución de competencias entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española». 1980. Instituto de Estudios Económicos. pp. 417 i ss.; LOUIS, V. «L'ordre juridique communautaire». 1979. Perspectives Européennes. p. 52; diversos autors, «Treinta años de Derecho Comunitario». 1984. Perspectives Europeas. pp. 119 a 159; MANGAS MARTIN, A. «Derecho Comunitario Europeo y Derecho Español». 1986. Ed. Tecnos. pp. 70 a 124; MUÑOZ MACHADO, S. «El Estado, el Derecho Interno y la Comunidad Europea». 1986. Ed. Civitas. pp. 127 a 177; GARZÓN CLARIANA, G. i altres «L'execució del Dret Comunitari Europeu a Espanya i les competències de les Comunitats Autònomes», en el llibre col·lectiu «L'aplicació del Dret de la Comunitat Europea pels organismes subestats». 1986. Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya. pp. 210 a 212.

20. Afer 26/62 de 5.2.1963. Van Gend en Loos c. Nederlandse Administratie der Belastingen. Rec. 1/63. Altres Sentències comunitàries d'interès: Afer 4/64 de 15.7.1964. Flaminio Costa c. ENEL. Rec. 1143/64, o l'Afer 106/77 de 9.3.1978. Administration des Finances de l'Etat c. Simmenthal. Rec. 629/78. Poden trobar-se traduïdes al castellà a CASTILLA, N. «Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas». 1984. Centro de Estudios Constitucionales-Secretaría de Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas.

La qual cosa no significa que les Administracions estatals no puguin desenvolupar un Reglament si aquest, com és el cas del Reglament 797/85, no exhaurix el seu objecte normatiu i fa remissió expressa en diferents articles al Dret Intern dels Estats, aplicable segons el sistema de distribució competencial vigent.

En el cas català l'aplicació de la nova política d'estructures agràries de la Comunitat hauria de partir del reconeixement d'una normativa prevalent en el desenvolupament i execució del Dret Comunitari: l'autonòmica. La intervenció normativa de l'Administració Central hauria de limitar-se a les bases i coordinació de la planificació general i això, únicament, quan fos estrictament necessari. No oblidem que no és casualitat que el Reglament 797/85 ja fixi la major part dels elements constitutius de les bases de l'ordenació econòmica: imports màxims de crèdits i subvencions, restriccions productives, tipus d'inversió afectats, etc. Malgrat això restarien una sèrie d'àmbits per a l'Administració Central, d'acord amb l'ordre competencial, especialment mercantils i fiscals, com a mesures complementàries per a la modernització de les explotacions agràries, i «d'impuls, vigilància o substitució en cas d'inactivitat o inadequada activitat en el compliment i execució dels actes comunitaris europeus».<sup>21</sup>

Fora d'aquests casos la Generalitat hauria de ser l'única Administració competent per aplicar la política d'estructures agràries en el seu territori, aprovar els programes d'inversió o plans de modernització i concedir préstecs, determinar els procediments de tramitació i definir el contingut de les finalitats dels plans.<sup>22</sup>

A partir d'ací també hauria de correspondre a l'Administració Autonòmica la gestió de la totalitat dels recursos destinats a la millora de les estructures, sia a càrrec exclusivament dels seus propis Pressupostos sia de forma mixta, mitjançant algun instrument de coordinació que permetés el cofinançament dels Pressupostos de l'Administració Central i de la Generalitat.<sup>23</sup> Una eventual conseqüència d'aquest model també seria que l'Administració Autonòmica podria gaudir de la totalitat o de part dels reembossaments del FEOGA-Orientació, després de la preceptiva sol·licitud a la Comissió de la CEE mitjançant l'Administració Central.

### 3. L'adequació normativa i reglamentària al Dret agrícola comunitari

#### 3.1. *El règim de delegació legislativa per a l'adequació de les Lleis catalanes*

L'article 33.1 de l'Estatut preveu les habilitacions legislatives a favor del Consell Executiu fent una remissió al sistema establert en els articles 82, 83 i 84 de la Constitució.

21. RUILOBA, E. op. cit. Cal a més assenyalar com en el nostre ordenament ja hi ha una certa base legal per al control de l'aplicació del Dret Comunitari: l'article 22.2. de la Llei Orgànica del Consell d'Estat preveu la consulta a la Comissió Permanent del Consell d'Estat de les disposicions reglamentàries que es dictin en execució, compliment o desenvolupament dels Tractats Internacionals.

22. Ni amb caràcter supletori creiem oportuna l'existència d'una normativa intermèdia estatal per a l'execució del minvat marge de maniobra que deixa el Reglament 797/85. Vegeu en aquest sentit MUÑOZ MACHADO, S. op. cit. p. 103.

23. Com ja hi ha a altres països amb estructura estatal regional o federal. Vegeu en aquest sentit: VOLPE, G. «Il decentramento dell'agricoltura in Italia: esperienze e prospettive»; WINCKLER, W. «La repartition des competences legislatives et administratives dans le domaine de l'agriculture dans un Etat Fédéral: l'exemple de la République Fédérale d'Allemagne». Rivista di Diritto Agrario. Oct-Des. 1984.

Amb l'adhesió d'Espanya a la CEE tant el Parlament català com les Corts Generals han fet ús de forma idèntica d'aquest procediment i han aprovat dues Lleis de Bases de Delegació als seus respectius executius per a l'adequació de les lleis vigents en ambdós ordenaments al Dret de les Comunitats Europees.<sup>24</sup>

Malgrat aquesta coincidència formal cal destacar com la Llei 47/85 de Bases de Delegació de les Corts Generals al Govern de la Nació no esmenta en els llistats de normes internes i comunitàries afectades dels seus annexos ni la Llei 49/81 de l'Estatut de l'Explotació Familiar Agrària i dels agricultors joves, ni la Llei 25/82 d'Agricultura de Muntanya, ni tampoc el Reglament CEE 797/85 al qual adequar-se.

En contraposició la Llei 4/86 del Parlament esmenta les seves homònimes catalanes en matèria socioestructural agrària, la Llei 9/85 de Modernització de l'Empresa Familiar Agrària i la Llei 2/83 d'Alta Muntanya, i, sorprenentment, totes les Directives comunitàries derogades pel Reglament 797/85.

Ambdós tractaments, tan divergents, tenen probablement la seva explicació en una mateixa concepció doctrinal: la radical contraposició entre normes comunitàries directament aplicables i normes no directament aplicables. Considerats els Reglaments<sup>25</sup> com d'aplicació directa no es va creure correcte el seu esment en cap de les dues Lleis. I, paral·lelament, van ser relacionades les Directives com a normes indirectes, en el cas del Parlament català àdhuc fins arribar en matèria agrària a les ja derogades el març de 1986 pel Reglament 797/85. Un indubtable error doncs, simplement per haver aplicat un règim de «*numerus clausus*» en el procediment d'adequació.

En aquest marc la qüestió és si, des del punt de vista tècnico-jurídic, pot justificar-se una adequació normativa a un acte comunitari, com el Reglament 797/85, no esmentat en l'Annex II de la Llei 4/86, tenint en compte que, especialment la Llei 9/85 de Modernització de l'Empresa Familiar Agrària, presenta importants incompatibilitats amb el Dret Derivat Comunitari.

En la nostra opinió aquesta adequació és perfectament possible d'acord amb els elements següents: en primer lloc pel fet que l'acte comunitari oblidat hagi estat un Reglament; en segon lloc perquè l'esperit i la justificació de la delegació expressada per la Llei 4/86 no és altre que el d'adequar les Lleis aprovades pel Parlament de Catalunya al Dret Comunitari vigent o, en altres paraules, el compliment de les obligacions que l'adhesió d'Espanya imposa a nivell jurídic; en tercer lloc cal recordar que aquestes obligacions no consisteixen únicament en l'adopció de les mesures estrictament necessàries, sinó, a més a més, les convenients per a l'aplicació del Dret Comunitari;<sup>26</sup> en quart lloc perquè quan l'article 82.4 de la Constitució disposa com a requisit indispensable de la delegació el precisar «els principis i criteris» que regiran el seu

24. Llei 4/86 de 10 de març de bases de delegació al Govern per a l'adequació de les lleis de Catalunya al Dret de les Comunitats Europees (DOGC 666), i Llei 47/85 de 27 de desembre de bases de delegació al Govern per a l'aplicació del Dret de les Comunitats Europees (BOE 312).

25. En la segona part d'aquest treball ja hem comentat la possibilitat de Directives que acabin amb el seu objecte normatiu, i Reglaments que permetin un desenvolupament estatal més o menys important.

26. En aquest sentit el mateix article 5 del Tractat CEE disposa que «els Estats Membres adoptaran totes les mesures generals o particulars apropiades per assegurar el compliment de les obligacions derivades del present Tractat o resultants dels actes de les institucions de la CEE». La jurisprudència comunitària ha reafirmat aquest criteri en diferents ocasions: p.e. a l'afer *Hauptzollamt Hamburg c. Bollman* de 18 de febrer de 1970, Rec. 80/1970, quan diu que «els Estats Membres estan obligats a adoptar les mesures necessàries per eliminar els obstacles que per a l'aplicació del reglament procedeixen de la seva legislació, sense que en contraposició els sigui permès d'adoptar disposicions internes que afectin l'abast del mateix reglament».

exercici no vol dir que serà el poder legislatiu qui fixarà aquests principis i criteris, sinó les institucions comunitàries de les quals emani l'acte a desenvolupar, en altres paraules, el Consell Executiu restarà vinculat i subordinat als criteris i principis continguts a l'«acquis communautaire»; en cinquè lloc perquè quan l'article 2 de la Llei 4/86 redueix expressament aquests «principis i criteris» a «les Directives Comunitàries i les altres normes que figuren en l'annex» entra en un àmbit competencial no atribuït al Dret Nacional, que correspon únicament regular al Dret Comunitari; i en sisè lloc, conseqüència dels apartats anteriors, perquè l'annex II de la Llei 4/86 té una pura funció aclaratòria, no vinculant. Únicament sota aquesta interpretació pot justificar-se l'esment de la totalitat de les Lleis aprovades pel Parlament en matèria agrària, sense alhora relacionar el seu complementari context normatiu on adequar-se (p. e. en els casos de la Llei 24/84 de Contractes d'Integració, la Llei 18/85 de Cambres Professionals Agràries, o la Llei 23/85 de creació de l'Institut de Recerca i Tecnologia Agroalimentària).<sup>27</sup>

### 3.2. *L'adequació de les Lleis Agràries Catalanes*

De tot el ventall de normes agràries que la Llei 4/86 esmenta en el seu Annex I «stricto sensu» únicament cal modificar mitjançant els seus corresponents Decrets Legislatius la Llei 2/83 de 9 de març d'Alta Muntanya<sup>28</sup> i, especialment, la Llei 9/85 de 24 de març de Modernització de l'Empresa Familiar Agrària.<sup>29</sup>

En el primer cas és necessari abans que res considerar que en la seva actual configuració la Llei Catalana d'Alta Muntanya constitueix una Llei fonamentalment no agrària. Tot i que a l'exposició de motius i al mateix articulat sigui esmentat el pes específic que té l'activitat agrària en la definició d'una política de muntanya, aquesta Llei és bàsicament una Llei de política territorial regional.

En aquest sentit poden no coincidir els objectes normatius dels textos comunitàris (Directiva 268/75, arts. 1 a 3; Reglament 797/85, arts. 13 a 17) i nacionals. Els actes comunitàris tenen un objectiu principal com és el «manteniment de l'activitat agrícola» i, a partir d'ell, pretenen complementàriament assolir també el «manteniment d'un nivell mínim de població o la conservació de l'espai natural en determinades zones desfavorables» (Art. 1 de la Directiva). Per altre costat la Directiva parteix de la consideració de zones agràries, que qualifica, per establir posteriorment els règims d'ajuts sobre aquestes zones, en zones agrícoles desfavorides pròpiament dites (Art. 3.1 de la Directiva), zones de muntanya (Art. 3.3), i altres zones desfavorides (Art. 3.4 i 3.5).

En contraposició la Llei 2/83 mai parla de «zones agrícoles» sinó d'«àrees socioeconòmiques funcionals» (Art. 2.1 de la Llei) i es limita a un dels tipus de territoris de la Directiva 268/75, les comarques o zones de muntanya<sup>30</sup>.

27. Aquesta mateixa interpretació també justificaria que la Llei de delegació estatal inclogui la Llei 110/63 de 20 de juliol de Repressió de Pràctiques Restrictives de la Competència quan és una matèria que no té Directives, sinó únicament Reglaments, per altra banda tampoc relacionars. En aquest sentit consulteu ÀVILA ÀLVAREZ, A. «La delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas». Revista TAPIA. Núm. Abril-Maig 1986.

28. D.O.G.C. núm. 312 de 16 de març de 1983.

29. D.O.G.C. núm. 548 de 10 de juny de 1985.

30. No es pot oblidar en aquest sentit com en el seu dia el Consell d'Estat rebutjà la pretensió de l'Administració Central de donar un tractament simultani a les zones de muntanya i a les zones desfavorides. És ara únicament, a partir de l'adhesió, que es podrà avançar en aquest camí.

Aquests conjunts de fets constitueixen un límit difícil de superar de forma completa, malgrat que els elements de definició conceptual de les zones de muntanya que té la Llei 2/83 (Arts. 2 i 3) siguin substancialment homologables als de la Directiva 268/75 (Art. 3.3). És a dir, el concepte de zona de muntanya de la Directiva solament té en compte els handicaps naturals permanents com a elements definidors (bàsicament altitud, clima i pendent). L'article 2 de la Llei Catalana afegeix a aquests handicaps naturals una sèrie d'altres factors socioeconòmics per, tot seguit, a l'article 3, utilitzar per a la definició de «zona de muntanya» els dos caràcters físics d'altitud i pendent.

És aquí on podem trobar el primer objecte de possible modificació de la Llei. El Reglament 797/85, en relació amb els articles 2 i 3 de la Directiva 268/75, fixa en la definició de les zones de muntanya un tercer element, a més dels factors físics d'altitud o pendent, que és la combinació d'aquests dos elements de forma que, sense tenir les condicions exigides independentment per un o altre, facin d'un municipi un potencial component d'una zona de muntanya. No cal oblidar en aquest sentit com la Comunitat ja ha utilitzat aquest criteri per a la delimitació de les zones de muntanya espanyoles el darrer mes de juny,<sup>31</sup> d'acord amb el que estableixen els articles 2 de la Directiva i 13 del Reglament. Semblaria una veritable inconseqüència que la Comunitat i l'Administració Central admetessin un llistat de zones agrícoles de muntanya superior al de la pròpia normativa de la Comunitat Autònoma afectada.

Un segon element susceptible de modificació de la Llei 2/83 podria ser la regulació del règim d'indemnització compensatòria anyal que disposen els articles 13 a 15 del Reglament 797/85, així com el Títol II de la Directiva 268/75. El redactat actual de la Llei podria ser perfectament vàlid en els actuals termes i, concretament el seu article 11, podria constituir base jurídica suficient per als ajuts a inversions col·lectives que esmenta l'article 17 del Reglament i l'article 11 del Títol II de la Directiva. Tenint en compte que les accions de foment d'inversions d'explotacions agràries en zones de muntanya poden ser perfectament recollides dins els «plans de modernització» de la Llei 9/85 de Modernització de l'empresa familiar agrària, seria aconsellable, atenent a la seva pròpia especificitat i importància, afegir per completar el conjunt de mesures per a l'agricultura de muntanya previstes en el Reglament 797/85 un apartat específic per al règim d'indemnització compensatòria anyal.

Molt més greus són, vista la Llei d'Alta Muntanya del Parlament de Catalunya, els dèficits existents en la Llei 9/85 de Modernització de l'empresa familiar agrària, malgrat que fos publicada en ple procés de reforma de la política socioestructural comunitària, era conegut el primer esborrany de Reglament per a la millora de l'eficàcia de les estructures agrícoles i, en qualsevol cas, es trobaven vigents les Directives socioestructurals de 1972.

Aquests dèficits es centren ja en la mateixa definició d'«empresa familiar agrària» a l'article 2 de la Llei quan no imposa cap límit al temps de treball (com estableix l'article 2.5 del Reglament), i, per contra, esmenta que la capacitat professional pugui ser adquirida de forma mediata (malgrat el que disposa l'article 2.6 del Reglament).

Aquestes mancances podrien ser compensades en el corresponent Decret Legislatiu mitjançant dues vies: la primera seria la simple adequació dels requisits d'empresa

31. En el moment de redactar aquest article no han estat publicades encara en el Diari Oficial de la Comunitat.

familiar agrària catalana als requisits de l'article 2 del Reglament; la segona seria, tenint en compte que el Reglament 797/85 és essencialment un règim d'incentius financers a les explotacions agràries, adequar únicament les condicions per acollir-se als plans de modernització o millora material de l'article 5 de la Llei. En aquest segon cas ens trobaríem que hi hauria E.F.A.S. catalanes que no podrien gaudir dels beneficis del règim de plans de modernització, veritable carcassa del Reglament 797/85, però es respecta l'esperit original del legislador.

Personalment creiem més adequat el segon sistema, que podria complementar-se amb un nou article que permetés la reglamentació posterior per part del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca de règims d'ajuts alternatius per a les E.F.A.S. que no complissin els requisits dels plans de modernització, tot respectant els límits o restriccions que imposen els articles 3, 4 i 8 del Reglament.

Paral·lelament cal destacar com el redactat actual de l'article 7 de la Llei és plenament incompatible amb el Reglament 797/85 al substituir les condicions per acollir-se als plans de modernització pel simple fet que les explotacions estiguin ubicades en zones de muntanya o deprimides, tinguin aptituds per a determinades produccions sense que hi hagi alternatives rendibles, o que els agricultors siguin menors de 35 anys. El que podrien ser simples criteris de prioritat per a la concessió dels beneficis dels grans esdevenen per aquest article una total derogació del règim clau del Reglament 797/85. Caldria doncs incloure un nou redactat, preferentment en el mateix article 5, darrera les condicions per a la realització dels plans de modernització i desenvolupament integral, que fixés les prioritats d'atorgament d'aquells i alhora substituís el vigent article 7. Aquests criteris de prioritació podrien ser els mateixos que s'esmenten en aquest darrer article i els de l'apartat tercer de l'article 5 actual (ubicació en zones de muntanya o deprimides, aptituds productives específiques de difícil substitució, agricultor titular menor de 40 anys, aportació de mà d'obra assalariada fixa inferior al conjunt anyal familiar, i incidència de catàstrofes naturals en l'economia de l'explotació).

Per altre costat s'haurien d'afegir a la Llei 9/85 els objectius dels plans de millora que estableix el Reglament 797/85 i que solament de forma parcial recull l'actual article 6. Especialment seria convenient afegir dins l'apartat a) d'aquest article el límit màxim del 120 % de la renda de referència que imposa el Reglament, l'objectiu de la millora qualificativa i la reconversió de les produccions en funció de les necessitats del mercat i d'acord amb els criteris i directrius de la política agrària vigent, i l'adopció de mesures de protecció i millora del medi natural.

Per acabar seria aconsellable incorporar a l'article 12 de la Llei el ventall de règims que el Reglament 797/85 ha previst per a la modernització de les explotacions agràries. El redactat actual esmenta únicament les accions de captació professional i formació continuada, regulades a l'article 21 del Reglament. Caldria com a mínim afegir: el règim de foment de mètodes i tècniques comptables i de gestió empresarial (Article 9 del Reglament), les accions per a la introducció o el manteniment de pràctiques de producció agrària compatibles amb la protecció de l'espai natural quan les explotacions estiguin ubicades parcialment o totalment en àrees naturals protegides o en les seves zones d'influència (Article 19 del Reglament), i les accions específiques per al foment de repoblacions forestals, de superfícies agrícoles i de millores silvícoles en explotacions (Article 20 del Reglament).

No seria necessari, complementàriament, introduir altres règims previstos en el

Reglament 797/85: ajuts per a primera instal·lació de joves agricultors (Art. 7.1. del Reglament), la indemnització compensatòria anyal en zones de muntanya i desfavorides (Art. 13 del Reglament), ajuts a l'agricultura de grup (Art. 10 del Reglament), ajuts per a serveis de substitució (Art. 11 del Reglament), ajuts a associacions per a serveis de gestió (Art. 12 del Reglament), ajuts a inversions col·lectives en zones de muntanya (Art. 17 del Reglament) i ajuts per a projectes pilot i accions de divulgació (Art. 22 del Reglament).

Els motius per què no es considera necessària la seva incorporació a la Llei 9/85 varien segons el cas. En els ajuts de foment de l'agricultura de grup, serveis de substitució o associacions per a serveis de gestió radicarien en la idoneïtat que fossin integrades en una Llei d'Agricultura Associativa, diverses vegades ja anunciada pels responsables del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca de la Generalitat; en el cas de la indemnització compensatòria de muntanya perquè ja té el seu marc normatiu en la Llei 2/83 d'Alta Muntanya, ja comentada. Per altre costat tant aquesta prima com la de primera instal·lació pel seu altíssim volum financer probablement restaran únicament a càrrec de l'Administració estatal, mentre no variïn els supòsits bàsics del règim financer agrari vigent. Els règims dels articles 17 i 22, en darrer terme, no poden ser incorporats a aquesta Llei per manca de coincidència del beneficiari potencial.

### 3.3. *El desenvolupament reglamentari de la nova política d'estructures*

Del ventall de règims que estableix el Reglament 797/85 la Generalitat de Catalunya té ja en l'actualitat publicats un abundant conjunt de disposicions reglamentàries que caldria adequar a les línies bàsiques de la Comunitat per rebre els reembossaments del FEOGA:

- *En l'àmbit del foment de compatibilitats i grups de gestió.* L'Ordre de 28.3.1985,<sup>32</sup> ja derogada, encetà una nova línia d'ajut per part del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca destinada al foment de la comptabilitat en les empreses familiars agràries. La posterior Ordre de 2.4.1986<sup>33</sup> ha continuat en aquesta trajectòria, i en especial sota la forma de «grups de gestió». Els ajuts que disposen ambdues Ordres són substancialment idèntics: tècnics, de formació i econòmics. No plantejant problemes especials els dos primers cal analitzar acuradament els ajuts econòmics que preveu l'Ordre de 2.4.1986.

a) Subvencions per a despeses de material didàctic i material de pràctiques i dietes. És aquest un típic ajut de funcionament que el Reglament 797/85 no contempla i que cauria, en conseqüència, dins el règim dels ajuts nacionals, d'acord amb l'article 31 del Reglament.

b) Subvencions per a empreses familiars agràries que s'agrupin per a la contractació de serveis comptables normalitzats. Aquest tipus d'ajut és similar al que disposa l'article 12.6 del Reglament. Cal si més no fer una sèrie de consideracions al respecte: l'article 12.6 estableix un règim d'ajut de posta en marxa i té un sostre màxim a repartir en dos anys com a mínim; l'Ordre de 2.4.1986 fixa un ajut inferior a aquest sostre però que, implícitament, al no disposar la seva temporal-

32. D.O.G.C. 534 de 3.5.1985.

33. D.O.G.C. 678 de 28.4.1986.

tat pot superar els límits del Reglament; en darrer terme les EFAS beneficiàries haurien de complir els requisits del 50 % de la renda total provinent de la mateixa explotació i del 50 % del temps de treball dins seu (Art. 2.5. del Reglament), en cap moment exigits per l'Ordre.

c) Subvencions per a la realització de treballs comptables per personal qualificat. L'article 12, apartats 1 a 4, del Reglament regula un règim similar al de l'Ordre amb una sèrie de matisos: els beneficiaris són associacions agrícoles que hauran de ser autoritzades expressament per l'Administració; almenys s'ha de contractar a temps complet un agent qualificat; l'agrupació autoritzada ho haurà de ser per un mínim de 10 anys; i el règim comunitari té el caràcter d'ajut de posta en marxa, per la qual cosa fixa un límit temporal màxim (5 anys). Cap d'aquests requisits es tenen presents en l'Ordre de 2.4.1986, àdhuc el de subvenció atorgable: deixant de costat que la concessió es faci per grup i no per especialista contractat, ja que normalment coincidirà, és incompatible el fixar 100.000 pessetes d'ajut sense cap límit temporal, que podria significar la percepció de més de 12.000 ECUS en 16 anys.

d) Subvencions per a l'adquisició de material informàtic i de gestió econòmica. És aquest en realitat un ajut a inversions, únicament qualificat pel seu específic tipus de beneficiari. L'article 6.5 del Reglament dóna la possibilitat d'atorgar els beneficis a inversions d'un pla de modernització a aquelles «cooperatives agrícoles que tinguin com a únic objecte la gestió d'una explotació agrícola». Com que l'Estat és lliure per establir la forma jurídica del beneficiari (Art. 6.6) és assimilable la línia de l'Ordre amb la del Reglament sempre que es compleixin una sèrie de nous requisits: els agricultors hauran de complir les condicions per a ser qualificats d'agricultors a títol principal, posseir una capacitació professional suficient, presentar un pla de modernització i, a partir del tercer any després de l'adhesió, portar una comptabilitat simplificada (Art. 2.1 i 6.3 del Reglament); s'haurà de determinar en la mateixa Ordre o en una disposició de caràcter superior les condicions que hauran de reunir les explotacions associades (forma jurídica, duració mínima, etc.) (Art. 6.6 del Reglament).

- *En l'àmbit de foment d'inversions de les explotacions.* En l'actualitat els ajuts a inversions de les explotacions agràries catalanes estan continguts en la Llei 9/85 de l'empresa familiar agrària, ja comentada, l'Ordre de 28 d'octubre de 1985 que desenvolupa la norma anterior, pendent de ser substituïda per una altra Ordre per a l'exercici 1986 substancialment idèntica, i el Decret 292/85 sobre bases per a la prestació d'aval per l'Institut Català de Crèdit Agrari.<sup>34</sup> Cal fer una sèrie de consideracions respecte a aquest plec de disposicions: a) Totes elles tenen un abast referit exclusivament a les empreses familiars agràries (EFAS), tal com es troben definides a la Llei 9/85. Limiten doncs els seus beneficis a una específica forma jurídica d'explotació agrària, contra el criteri genèric expressat en el Reglament 797/85. b) Com recull l'article 4 del Reglament i, en part, l'article 13 de la Llei 9/85, les disposicions reglamentàries catalanes preveuen diferents formes d'intervenció econòmica estatal: avals (Decret 292/85) i bonificacions d'interès

34. D.O.G.C. 612 de 13.11.1985.



(Ordre 28.10.85). *c)* No existeix un criteri clar de jerarquia normativa i homogeneïtat de formes reglamentàries: mentre la disposició que regula la prestació d'avalis sembla provenir directament de la Llei de Pressupostos de la Generalitat i té la forma de Decret, la línia d'ajuts «*stricto sensu*» es fonamenta en la Llei 9/85 i agafa la forma d'Ordre.

Pel que fa a l'adequació d'aquestes disposicions al Reglament 797/85 per a rebre el reembossament comunitari cal tenir en compte:

*a)* Que d'acord amb el redactat actual de la Llei 9/85 no és suficient la qualificació d'EFA o la seva sol·licitud d'inscripció, ni presentar un avantprojecte de Pla de modernització, per gaudir dels beneficis del Reglament si tenim en compte que hi poden haver empreses familiars que no compleixin els requisits de temps de treball i renda que defineixen a l'«agricultor a títol principal» (Art. 2.1 i 2.5 del Reglament).

*b)* En cap moment en l'actualitat no s'exigeix el requisit de capacitat professional suficient.

*c)* S'hauria de substituir l'exigència d'un avantprojecte de pla per la presentació pròpiament dita del pla complet.

*d)* Per contra no caldria exigir el requisit de dur una comptabilitat simplificada a partir del fet que un projecte de Reglament, de propera publicació en el D.O.C.E., estableix que Espanya podrà acceptar durant 3 anys plans per a la millora de les explotacions sense el compliment d'aquesta condició.

*e)* Les excepcions previstes en l'Ordre de 28.10.85 per a la compra de terres i de bestiar viu, el Reglament (Arts 4.1 i 8.5) expressament les considera ajuts plenament compatibles però sota la forma d'ajuts nacionals, és a dir, sense dret a posterior reembossament del FEOGA.

*f)* No es pot incloure, com fa l'article 3.1 de l'Ordre de 28.10.85, com a objectiu dels plans de modernització la «millora de l'estructura comercial», finalitat no contemplada a l'article 3 del Reglament i que, expressament, la jurisprudència de l'Alt Tribunal Comunitari<sup>35</sup> ha inclòs en el Reglament 355/77<sup>36</sup>, malgrat que siguin els seus beneficiaris explotacions agràries i no indústries.

*g)* En darrer terme el Decret 292/85 va completar la línia d'ajuts comentada de l'Ordre d'octubre de 1985 regulant les bases per a la prestació d'avalis a EFAS per l'Institut Català de Crèdit Agrari. Com expressament disposen els articles 4.1 i 8.5 del Reglament les garanties poden entrar en el règim d'ajuts comunitari i nacional. El Decret els aplica les mateixes condicions de l'Ordre, de la qual cosa es dedueix que és perfectament correcte per a aquesta forma d'ajut el que s'ha comentat anteriorment per a les bonificacions d'interessos.

35. Assumpte 107/80 de 3 de juny de 1981, Cattaneo Adorno c. la Comissió Rec. 1469/81. La sentència és comentada per VANNUCI, M. en «Primi elementi di una giurisprudenza in materia di structure agricole». Rivista di Diritto Agrario. Gener-Març 1984. pags. 103 a 110; i per RAUX, J. a la Revue de Droit Rural, núm. 120, de gener de 1984, págs. 30 i 31.

36. Per a la transformació i comercialització dels productes agrícoles. JOCE L 51 de 23.2.1977. Modificat en darrer terme pels Reglaments 1247/85 JOCE L 130 de 16.5.1985, i 3827/85 JOCE L 372 de 31.12.1985.

- *En l'àmbit de la formació agrària.* Les activitats de formació es troben repartides en un ampli ventall de disposicions de foment del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca de la Generalitat: *a)* En les línies de foment del cooperativisme agrari (Decret 84/82 i Decret 174/82<sup>37</sup>); *b)* En les línies ja vistes de foment de la comptabilitat agrària (Ordre de 28.3.1985 i Ordre de 2.4.1986<sup>38</sup>); *c)* En les línies específiques de subvenció de centres de formació professional no dependents de la Generalitat (Decret 508/83, Ordre de 28.3.1985 i Ordre de 3.3.1986<sup>39</sup>); *d)* En les línies de concertació amb els sindicats agraris (Ordre de 16.11.1982, Decret 435/83 i Ordre de 3.5.1985<sup>40</sup>); *e)* En les línies de formació i capacitació permanent dels agricultors i les famílies pageses (Decret 452/83<sup>41</sup>); *f)* En les línies de concertació amb institucions promotores d'activitats agràries en general (Ordre de 1.2.1985 i Ordre de 4.3.1986<sup>42</sup>); *g)* i en la recent línia d'ajut a institucions promotores d'activitats forestals (Decret 112/86<sup>43</sup>).

El Reglament 797/85, en el seu article 21, regula les accions per a la millora de la qualificació professional agrícola en les «regions en què es posi de manifest la seva necessitat». Aquest règim, que en el seu moment la Comunitat haurà de decidir sota quina forma serà imputable al FEOGA (Arts. 21.3 i 26.2 del Reglament), recull tres tipus de mesures:

*a)* Ajuts a l'assistència de cursos de formació i perfeccionament professional per a agricultors, col·laboradors o assalariats agraris, d'especialització de gerents o dirigents de cooperatives, i per a l'assistència a cursos de formació complementària necessaris per adquirir el títol mínim de 150 hores. Dins d'aquesta línia actualment, derogat com està el Decret 452/83, podrien gaudir del suport comunitari els ajuts de formació previstos en la darrera Ordre de 2.4.1986 sobre foment de grups de gestió i plans de comptabilitat d'empreses familiars agràries.

*b)* Ajuts per a l'organització i realització dels cursos esmentats en el punt anterior. Actualment la Generalitat té oberta una línia d'ajut a escoles de formació agrària no dependents d'ella per a la realització d'iniciatives orientades a millorar els ensenyaments adreçats a la capacitació professional dels joves que pretenen incorporar-se a l'agricultura. Quan aquestes iniciatives fossin cursos assimilables als esmentats podrien gaudir dels reembossaments comunitaris. Paral·lelament, en el marc de la política de concertació del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, hi ha establertes una línia de subvencions als sindicats agraris (Decret 435/83 i Ordre de 3.5.1985), i una altra per a entitats territorials, institucions i associacions sense finalitat de lucre (Ordres d'1.2.1985 i 4.3.1985), que podrien beneficiar-se dels recursos comunitaris quan les activitats d'interès agrari constituïssin recursos dels tipus esmentats a l'article 21 del Reglament.

37. D.O.G.C. 225 de 21.5.1982, i D.O.G.C. 238 de 7.7.1982.

38. D.O.G.C. 534 de 3.5.1985, i D.O.G.C. 678 de 28.4.1986.

39. D.O.G.C. 387 de 7.12.1983, D.O.G.C. 534 de 3.5.1985, i D.O.G.C. 692 de 30.5.1986, respectivament.

40. D.O.G.C. 281 de 3.12.1982, D.O.G.C. 379 de 9.11.1983, i D.O.G.C. 545 de 5.6.1985, respectivament.

41. D.O.G.C. 381 de 16.11.1983.

42. D.O.G.C. 517 de 1.3.1985, i D.O.G.C. 678 de 28.4.1986.

43. D.O.G.C. 684 de 12.5.1986.

c) Ajuts per a la creació de centres de formació professional en zones desfavorides. En l'actualitat no hi cap línia d'ajuts a Catalunya mínimament assimilable. Per altra banda no es pot oblidar que el Fons Social Europeu (F.S.E.) té en aquest àmbit de la formació reglada un paper quasi més important que el FEOGA.

d) Per acabar cal ressaltar com el recent Decret 112/86 ha establert una línia d'ajuts a institucions promotores d'activitats forestals amb una certa component formativa que, malgrat que no té cabuda dins el Reglament 797/85, coincideix amb les darreres propostes comunitàries de modificació d'aquest Reglament, d'acord amb el Llibre Verd, encaminades a augmentar la formació forestal dels agricultors.

- *En l'àmbit forestal.* El Reglament 797/85 introduí les mesures de desenvolupament forestal com a actuacions d'aplicació general a tota la Comunitat dins la nova política socioestructural comunitària, després de diferents experiències regionals<sup>44</sup>. Avui es troben pendents d'aprovació noves actuacions en aquest àmbit que reforçaran els ajuts per a repoblacions forestals de l'article 20 del Reglament. Aquest article disposa ajuts a més a més per a inversions destinades a la millora de les superfícies forestals (paravents, tallafocs, punts d'aigua, camins forestals, etc.) i per a l'adaptació de la maquinària agrícola als treballs silvícoles.

Les accions aplicades en aquest àmbit per part de la Generalitat han estat:

a) La subvenció de les accions destinades a l'extracció dels productes cremats i a la restauració de la riquesa forestal destruïda per incendis (Decret 545/83<sup>45</sup>). Aquestes mesures podrien entrar en el règim d'ajuts per danys catastròfics, sota la discrecionalitat dels Estats Membres d'acord amb el que disposa l'article 92.2.b del Tractat de Roma.

b) Accions de foment de l'obtenció de biomassa forestal per a l'ús energètic (Ordre de 3.4.1985 i Decret 75/86<sup>46</sup>). La major part dels projectes beneficiables d'aquesta línia podrien acollir-se a diferents ajuts directes de la Comunitat: sia dins l'àmbit agroindustrial,<sup>47</sup> sia dins els programes de recerca i desenvolupament agrícola de la Direcció General de l'Energia.

c) Ajuts per al foment de la producció forestal a les forestals de propietat privada (Decret 80/86<sup>48</sup>). Aquestes subvencions entrarien perfectament dins el règim de l'article 20 del Reglament sempre i que els beneficiaris complissin els requisits de l'article 2 del mateix Reglament (més del 50 % de la renda total provinent de l'exploració, més del 50 % del temps dedicat a l'exploració, capacita-ció professional suficient i presentació d'un pla de millora material).

- *Altres àmbits no desenvolupats.* A part d'aquests àmbits ja vistos el Reglament 797/85 estableix un conjunt d'altres actuacions que no han tingut el seu correspo-

44. Reglaments CEE 269/79 JOCE L 38 de 14.2.1979, 1975/82 JOCE L 214 de 22. 7.1982, 619/84 JOCE L 68 de 10.3.1984, i 2088/85 JOCE L 197 de 27.7.1985.

45. D.O.G.C. 393 de 27.12.1983.

46. D.O.G.C. 537 de 15.5.1985 i D.O.G.C. 669 de 7.4.1986.

47. Vegeu la nota 36.

48. Decisió de 13.12.1983 JOCE L 358.

49. D.O.G.C. 672 de 14.4.1986.

ment homòleg en el desenvolupament normatiu de la Generalitat. Únicament els recordarem:

a) Els ajuts per a la primera instal·lació de joves agricultors (Art. 7.1 del Reglament). A aquest nivell únicament existeix actualment normativa estatal.<sup>50</sup>

b) Els ajuts per a serveis de substitució (Art. 11 del Reglament). La recent Ordre estatal de 4.4.1986 sobre foment de l'associacionisme cooperatiu de la joventut pagesa<sup>51</sup> ha introduït, forçadament tot cal dir-ho, per primer cop aquest règim dins l'ordenament espanyol.

c) Els ajuts a l'agricultura de grup (Art. 10 del Reglament). La mateixa Ordre estatal de 4.4.1986 endegà un règim similar de foment d'agrupacions d'ajuda mútua.

d) La indemnització compensatòria anyal en benefici de l'agricultura de muntanya (Art. 13 del Reglament). En l'actualitat, un cop s'ha definit pel Consell de la Comunitat el mes de juny de 1986 les zones de muntanya i desfavorides espanyoles, es troba pendent de publicació un Reial Decret del Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació que regularà l'aplicació d'aquesta indemnització en el nostre país. La Llei 2/83 d'Alta Muntanya de Catalunya com ja s'ha comentat actualment no esmenta la recepció d'aquest règim.

e) Els ajuts a inversions col·lectives en zones de muntanya (Art. 17 del Reglament). Com en el cas anterior el Reial Decret del M.A.P.A. recollirà aquestes subvencions.

f) Les mesures complementàries de divulgació de l'article 22 del Reglament: projectes pilot destinats a demostrar als agricultors les possibilitats reals dels sistemes, mètodes i tècniques de producció aplicades per a la millora qualitativa i la reconversió de produccions, la reducció dels costos de producció, la millora de les condicions de vida i treball o l'estalvi energètic, i la protecció i millora del medi ambient; mesures de divulgació a nivell comunitari dels resultats de les accions realitzades per a la millora de l'eficàcia de les estructures agràries; i la realització d'estudis per avaluar l'eficàcia econòmica de les mesures del Reglament 797/85. Les úniques mesures adoptades pel Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca de la Generalitat en aquest àmbit podrien estar parcialment emmarcades en el primer apartat i corresponen a ajuts a empreses familiars agràries de caràcter pilot<sup>52</sup> i als ajuts sobre la promoció del desenvolupament tecnològic i la gestió empresarial.<sup>53</sup>

g) En darrer terme cal considerar com està prevista la introducció en el Reglament 797/85<sup>54</sup> d'un règim de pre-pensió per fomentar el cessament de l'activi-

50. Decret 1297/77 de 2 de juny (BOE 140 de 13 de juny), R.D. 3074/78 d'1 de desembre (BOE 60 de 10 de març), Ordre de 8.9.1983 (BOE 226 de 21 de setembre), Llei 49/81 de 24 de desembre (BOE 9 d'11 de gener), i R.D. 1932/83 de 22 de juny (BOE 165 de 12 de juliol).

51. BOE 88 de 12.4.1986.

52. Decret 272/82 DOGC 253, Ordre de 8.9.1982 DOGC 262, Ordre de 7.3.1983 DOGC 312, Ordre de 14.3.1985 DOGC 528.

53. Decret 451/83 DOGC 381.

54. COM (86) 199 final.

---

tat agrícola dels titulars d'explotacions amb més de 55 anys, i els treballadors agraris (assalariats o col·laboradors) de 55 a 65 anys. No existeix en l'actualitat cap règim similar a l'Estat espanyol.

Barcelona, juny de 1986

