

LA APLICACION DE LA NUEVA POLITICA DE ESTRUCTURAS AGRARIAS COMUNITARIA EN CATALUÑA

Albert Massot i Martí

Resumen: La importancia de la Política Agrícola Comunitaria (PAC) 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 797/85, los efectos jurídicos que puede conllevar su aplicación en Cataluña de acuerdo con el orden competencial vigente, y el proceso de adecuación normativa y reglamentaria que la Generalidad deberá realizar tras la adhesión.

Resum: La importància de la Política Agrícola Comunitària (PAC) 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 797/85, 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 haurà de dur a terme després de l'adhesió.

Resume: L'importance de la Politique Agricole Communautaire (PAC) 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-structurale agricole communautaire, formalisée par le Règlement 797/85, 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 devra réaliser après l'adhésion.

1. La nueva política de estructuras agrarias de la Comunidad Económica Europea

1.1. Antecedentes

El artículo 39 del Tratado CEE, al definir los cinco objetivos principales de la Política Agrícola Común (PAC), da en el primero la base jurídica original de la futura política de estructuras agrícolas comunitaria: «Aumentar la productividad de la agricultura desarrollando el progreso tecnológico, garantizando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como una utilización óptima de los factores de producción, especialmente de la mano de obra».

Por otro lado, era evidente para los redactores del Tratado¹ que ninguna política de precios podía por sí sola garantizar la realización de los objetivos del artículo 39, a saber:

- Asegurar un nivel de vida equitativo a los agricultores. En la actualidad, se puede ya concluir que, a pesar de la política de mercados comunitaria aplicada y los incrementos de nivel de vida vividos en los últimos años por la población rural, todavía no se puede comparar, en general, esta situación con la de los trabajadores de otros sectores de la vida económica. Además, con las diferencias estructurales y regionales existentes, una política de precios homogénea otorga a las explotaciones modernas y competitivas rentas injustificadas, y a las explotaciones marginales, ingresos insuficientes.²
- Garantizar un precio razonable a los consumidores. En el contexto político-estructural vigente, en la medida en que los precios a fijar por la autoridad comunitaria hayan de permitir a las explotaciones marginales sobrevivir, mantener un cierto equilibrio presupuestario entre los Estados y aplicar la «preferencia comunitaria», es materialmente imposible dar a los consumidores los mejores productos a los mejores precios.
- Equilibrar la oferta y la demanda en los mercados agroalimentarios. Unos precios elevados, como implica la estructura agrícola vigente en la Comunidad, constituyen una incitación a la superproducción, a los excedentes.

Conscientes los Estados miembros de estos hechos, después de diversos memorandos y largas discusiones, el 17 de abril de 1972, el Consejo aprobó las tres primeras directivas socioestructurales,³ a las que posteriormente se les añadió la Directiva 268/75, de 28 de abril,⁴ sobre la agricultura de montaña y las zonas desfavorecidas.⁵

1. CONSTANTINIDES MEGRET, C. 1982. *La politique agricole commune en question*. Ed. Pedone. pp. 167 y 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, de 13-7-1985; y Commission CEE. «Une avenir pour l'agriculture européenne. Les orientations de la Commission.» *Notes rapides de l'Europe Verte*. Núm. 34.

3. Directivas 159/72, para la modernización de las explotaciones agrícolas, 160/72, de fomento de cese de la actividad agrícola y la afectación de la superficie agrícola utilizada en finalidades de mejora de las estructuras, y 161/72, sobre la información socioeconómica y la cualificación profesional de las personas que trabajan en la agricultura. Todas fueron publicadas en el JOCE L 96, de 23 de abril de 1972.

4. JOCE L de 19 de mayo de 1975.

5. No son éstas, sin embargo, las únicas acciones de la política de estructuras agrícolas de la Comunidad, que hoy llega a tener más de treinta regímenes diferentes: acciones directas, acciones especiales sectoriales, programas especiales regionales, programas de desarrollo integrado, acciones particulares y las citadas acciones socioestructurales

Desde la aplicación de estas primeras medidas socioestructurales hasta la actualidad, la agricultura europea ha cambiado profundamente.

A una situación económica en expansión ha seguido la recesión, la inflación y el paro, y sus efectos sobre las estructuras agrarias europeas se han dejado sentir: su evolución se ha hecho lenta en los últimos años; se ha frenado el éxodo de mano de obra a otros sectores; han subido los precios de la tierra, haciéndose, en consecuencia, más difícil el proceso de concentración de las explotaciones; los costes de producción también han aumentado sin un paralelo incremento de la renta agraria; los tipos de interés se han disparado, especialmente en algunos Estados miembros, convirtiendo las inversiones agrícolas en un acto arriesgado para muchos agricultores, por otro lado ya suficientemente endeudados y con graves dificultades financieras.

Paralelamente, los desequilibrios regionales se incrementan día a día. Las grandes explotaciones del Norte de Europa continúan siendo los grandes beneficiarios de la PAC y aumentan las diferencias con las pequeñas explotaciones del Sur, menos modernas y competitivas.

Se ha pasado, además, de un bajo nivel de autoaprovisionamiento alimentario a no poder encontrar salidas a determinados productos. Con una elasticidad-renta relativamente débil de la demanda agroalimentaria, los excedentes parecen hacerse crónicos en algunos mercados. Lo cual significa que no puede esperarse un incremento de las rentas agrarias a corto plazo a partir de los crecimientos de producciones.

En último término, la PAC ha entrado en un proceso de reformas irreversibles, formalizadas en el llamado «Libro Verde» de la Comisión.⁶

Si añadimos a estos factores que en el curso de los próximos años se espera una aplicación masiva de las nuevas tecnologías, que implicará una mayor sustitución de mano de obra por capital, es evidente que el futuro inmediato para los europeos jóvenes interesados en incorporarse o permanecer en el mundo agrícola no es muy favorable.

En este contexto general, hacía ya tiempo que se habían ido levantando voces dentro de la Comunidad en defensa de una nueva política de estructuras agrarias, coherente con los nuevos retos de la agricultura europea hasta el año 2000. Era ya patente para todos que los años de los Planes de Desarrollo indiscriminados llegaban a su fin, recordemos, además, que en continua disminución desde 1980. Se imponían, pues, nuevos objetivos, nuevas prioridades:

- el mercado como horizonte fundamental de toda inversión, fomentando especialmente aquellas que comportasen mejoras cualitativas y ayudasen a la reconversión de las producciones;
- la mejora de la renta agraria a partir principalmente del incremento de la productividad. En otras palabras, la reducción de los costes de producción bien mediante el incentivo de determinadas inversiones, bien mediante la potenciación de servicios que permitiesen la mejora en la gestión de las explotaciones;

de carácter general. Un buen resumen de este abanico de medidas puede encontrarse en Commission CEE. «Aides et prêts de la Communauté Européenne.» 1985. *Documentation Européenne*.

6. Ver los documentos citados en la nota 2. Para un seguimiento de las orientaciones para la reforma de la PAC pueden consultarse los documentos de la Comisión: COM (81) 300, de 26-4-1981, COM (81) 608 final, de 23-10-1981, COM (83) 500 final, de 28-7-1983, y COM (84) 20 final, de 10-1-1984.

del simple fomento de contabilidades también contemplado, y un régimen de primas a la instalación de los agricultores jóvenes.

- Especiales condiciones de aplicación en España. Las medidas resumidas en los apartados anteriores tienen unas condiciones específicas de aplicación para España, las más favorables de las previstas en el propio Reglamento. Así, durante los tres primeros años las explotaciones ubicadas en zonas desfavorecidas podrán beneficiarse del régimen de plan de mejora material sin necesidad de llevar una contabilidad simplificada cuando no superen una UTH y las inversiones previstas sean inferiores a 25.000 ecus. Durante los treinta meses siguientes a la entrada en vigor del Reglamento en España, el valor de la ayuda máxima, 60.000 por UTH o 120.000 por explotación, podrá ser incrementado en un 10 %. La indemnización compensatoria anual fijada para los agricultores de zonas de montaña o desfavorecidas puede ser otorgada a explotaciones de dos Ha de SAU, contra las tres habituales. El reembolso del FEOGA para las acciones en zonas desfavorecidas llegará a un 50 %. En último término, España tiene dos años para adecuar debidamente su normativa socioestructural al Reglamento que comentamos.

2. La aplicación de la nueva política de estructuras comunitaria en Cataluña

2.1. *La ejecución del Derecho Agrícola Comunitario en España*

Al amparo del genérico derecho que el Derecho Comunitario reconoce a los Estados para designar las autoridades competentes en la ejecución de las medidas de la PAC, la Administración central diseña en la actualidad un modelo de aplicación del ordenamiento agrícola comunitario similar al siguiente:

- El FORPPA-SENPA sería el agente gestor único de la política de precios y regulaciones de mercados, y en último lugar de los recursos del FEOGA-Garantía.¹⁰
- La política de estructuras vendría otorgada a diferentes órganos y entes del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación según los ámbitos. En esta distribución le correspondería al IRYDA la aplicación del Reglamento 797/85.

No hay nada que decir en principio, desde el punto de vista legal-autonómico, a la primera opción. La ejecución de la política de ordenación y regulación de producciones y precios es competencia de la Administración central y las atribuciones reconocidas a las Comunidades Autónomas en materia de mercados son actualmente muy residuales y están muy condicionadas (en denominaciones de origen, comercio interior, o ferias y mercados interiores).

Pero, en materia de estructuras agrarias, continuar con el planteamiento citado supondría escoger, entre las diferentes opciones posible, un modelo centralizador de aplicación de la PAC, innecesariamente duplicador, tanto a nivel normativo como financiero, y a la vez tendente a vaciar de contenido presupuestario las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas. En esta concepción prima una visión reduccionista del concepto «Estado», asimilándolo a la Administración

10. Ver en este sentido el artículo 71 de la Ley 46/85, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986 (BOE de 28 de diciembre de 1985).

central, en la cual no dejará de tener su influencia la problemática del déficit público: en el contexto de una crisis económica como la que padecemos surge continuamente la tentación de contemplar los recursos financieros provenientes del FEOGA como una simple compensación financiera al tesoro, de los sacrificios recaudatorios que a la vez comportará la adhesión.

2.2. *La ejecución del Derecho Agrícola Comunitario a partir del orden competencial establecido por la Constitución y el Estatuto*

El artículo 12.4 del Estatuto de Autonomía establece la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de agricultura y ganadería, únicamente limitada por el respeto al principio de libertad de empresa (art. 38 CE), a los criterios de planificación de la actividad económica general, básicamente contenidos en las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado (art. 131 CE), y a las bases de la ordenación crediticia, la política monetaria y las bases de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1, apartados 11 y 13, CE).

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha manifestado en varias de sus sentencias que «es necesario tener en cuenta que el establecimiento por parte del Estado de las bases de la ordenación no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad».¹¹

Paralelamente, los artículos 93 y 96 de la Constitución formalizan la recepción por parte de nuestro ordenamiento del Derecho Internacional Convencional en general, y el Derecho Comunitario en particular.¹² Y, como consecuencia lógica de la organización territorial constituida por el Estado de las Autonomías,¹³ el artículo 27.3 del Estatuto dispone que la Generalidad «adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los Tratados y Convenios Internacionales en aquello que afecte a las materias atribuidas a su competencia» por el propio Estatuto.¹⁴

Tanto la doctrina como la jurisprudencia comunitaria han equiparado, por otro lado, la normativa comunitaria originaria, la única citada en los preceptos constitucionales y estatutarios comentados, y la normativa comunitaria derivada, de lo cual se deduce que la Generalidad puede tanto ejecutar los actos comunitarios emanados de las instituciones, como los mismos Tratados constitutivos, siendo como son ambos conjuntos Derecho Interno a partir de la adhesión, aunque respetando la distribución competencial vigente.

En este marco, la Administración central, de acuerdo con el artículo 93.1 de la CE, tiene atribuida una competencia instrumental de garantía del cumplimiento del

11. Sentencia 1/82, de 28 de enero. En el mismo sentido también puede consultarse la sentencia más reciente 125/84, de 20 de diciembre.

12. El artículo 93 dice: «Mediante una ley orgánica se podrá autorizar la celebración de Tratados por los que se atribuya a una organización o a una institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. La garantía del cumplimiento de estos Tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión corresponde, según los casos, a las Cortes Generales o al Gobierno». Y el artículo 96.1 dispone que «los tratados internacionales celebrados válidamente formarán parte del ordenamiento interno una vez hayan sido publicados oficialmente en España». Consultar en este sentido MANGAS MARTÍN, A., *Derecho Comunitario Europeo y Derecho Española*, 1986, Ed. Tecnos, pp. 56 a 52, y MUÑOZ MACHADO, S., *El Estado, el Derecho Interno y la Comunidad Europea*, 1986, Ed. Civitas, pp. 201 a 210.

13. Sentencia del Tribunal Constitucional 44/82, de 8 de julio.

14. Ver *op. cit.* de MANGAS MARTÍN, A., pp. 179 a 182, y de MUÑOZ MACHADO, S., pp. 97 a 104.

Derecho Comunitario en general, consecuencia del hecho de ser ella la única responsable internacional de la ejecución de los Tratados en que es parte.¹⁵

2.3. *El sistema normativo aplicable en Cataluña en materia de estructuras agrarias*

En la actualidad coexisten dos sistemas normativos sobre la misma materia y territorio: sintéticamente, por parte estatal son la Ley 49/81, de 24 de diciembre (Estatuto de la explotación familiar agraria y de los agricultores jóvenes), con sus RD 1932/83, de 22 de junio (ayudas a agricultores jóvenes), y 419/85, de 6 de marzo (modernización de explotaciones), y la Ley 25/82, de 30 de junio (agricultura de montaña), con sus correspondientes RD 2717/83, de 5 de octubre, y 2164/84, de 31 de octubre; por parte de la Administración catalana son las Leyes 9/85, de 24 de mayo (modernización de la empresa familiar agraria), y 2/83, de 9 de marzo (alta montaña), con su Decreto 84/84, de 16 de marzo.

Las consecuencias de este modelo no han sido hasta hoy muy positivas; ocultación de recursos financieros y conflictividad normativa en grados seguramente insospechados en el momento de la redacción del Estatuto.

A cada uno de estos dos sistemas normativos les corresponde actualmente sus respectivos medios financieros, que, desgraciadamente, en último término quedan desvirtuados si se comparan los recursos de que dispone la vía estatal y aquellos de los que dispone el canal autonómico. Los volúmenes presupuestarios son tan dispares que, en la práctica, la normativa catalana se hace casi inaplicable, obligándose a que la mayor parte de las explotaciones catalanas susceptibles de beneficiarse de los planes de modernización deban acogerse a la normativa del MAPA y el IRYDA. Marginalmente, gozan de los recursos del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad las explotaciones que no cumplen los requisitos de las disposiciones estatales y lo hacen de las condiciones de las normas autonómicas.

Paralelamente, hay diferentes conflictos positivos de competencia y un recurso de inconstitucionalidad planteados ante el Tribunal Constitucional en la materia de las estructuras agrarias.

Según el Consejo Consultivo de la Generalidad¹⁶ y el Ejecutivo catalán, diferentes artículos de las disposiciones estatales citadas anteriormente contravienen el orden competencial vigente: al romper los principios constitucionales de jerarquía normativa y de legalidad cuando se da el carácter de «básicos», por normas sin el rango de Ley, a diferentes preceptos, en el proceso de desarrollo reglamentario (casos de los RD 2164/84 y 419/85), al especificar bajo un régimen de *numerus clausus* las finalidades de los planes de modernización (art. 5.1 RD 1932/83; disp. ad. 2.ª RD 419/85), al limitar la posibilidad de formalizar conciertos con entidades financieras al MAPA (disp. ad. 2.ª RD 419/85), al delimitar los destinatarios de los créditos (art. 14.1 RD 419/85), al atribuir explícitamente a los «Entes territoriales» únicamente funciones de tramitación (art. 17 RD 1932/83), al otorgar la potestad inspectora de los programas aprobados a órganos de la Administración central (art. 17 RD 1932/83), al convertir en obligatorio y general el régimen de protección especial para las áreas

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

16. Son de lectura imprescindible las colecciones de Dictámenes del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, recientemente editadas. Actualmente llegan hasta el año 1984 y el dictamen núm. 83.

clasificadas de montaña (art. 6.2 RD 2164/84), al regular como obligatorio el procedimiento para la elaboración de los programas de ordenación y promoción de las zonas de montaña (art. 8 RD 2164/84), al prever una intervención normativa de las Comunidades Autónomas posterior al RD, con la única función de completar la reglamentística normativa estatal en cuanto a la gestión de los programas de ordenación y promoción (art. 21 y ss. RD 2164/84), y, por fin, al disponer imperativamente las delegaciones de funciones de aprobación y de gestión de las subvenciones que podrán hacer las Directivas Generales del MAPA a las Direcciones Territoriales, cuando no hay relación jerárquica (art. 16 RD 1932/83).

Por otro lado, en septiembre de 1985 se presentó recurso de inconstitucionalidad por parte del presidente del Gobierno contra la Ley 9/85, de modernización de la empresa familiar agraria catalana.¹⁷

Tenemos, pues, en la actualidad un modelo de reforma de las estructuras agrarias conflictivo y poco eficaz. Ahora bien, en contraposición a los recelos generalizados que ha provocado en las Comunidades Autónomas el proceso de adhesión de España a la CEE, con especial referencia a un *treaty making power* del Estado potencialmente expoliador de competencias, nosotros creemos que la integración en esta entidad supranacional puede llegar a ser el catalizador que precisaba el sistema vigente para su racionalización, y para desarrollar definitivamente las competencias autonómicas en materia de estructuras.

2.4. *El Reglamento 797/85 como acto directamente aplicable*

Como hemos mencionado anteriormente, la política de estructuras agrarias de la Comunidad se encuentra prácticamente hoy formalizada mediante Reglamentos, actos obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en todos los Estados miembros.¹⁸

No repetiremos aquí los fundamentos jurídicos del principio de supremacía del Derecho Comunitario sobre el Derecho Nacional, ni los del efecto directo de algunas de sus normas. La doctrina las ha estudiado y comentado suficientemente en relación con su aplicación prevalente sobre las disposiciones estatales.¹⁹

Recordemos únicamente la famosa Sentencia del Caso 26/62 Van Gend en Loos, que afirma:²⁰ «En lo que se refiere (...) a las disposiciones capaces de tener un efecto

17. Recurso 815/85, DOGC de 14-10-1985. En febrero de 1986 se levantó la suspensión de la vigencia de la Ley por parte del Alto Tribunal. El precepto reconocido es el del inciso final del apartado a) de la disposición final tercera de la Ley, que dispone como aplicable a las empresas familiares agrarias catalanas cualquier beneficio estatal establecido en relación con este tipo de empresas.

18. Artículo 189 del Tratado CEE.

19. Entre diferentes obras y autores puede consultarse: RUILOBA, E., «Las competencias económicas del Estado de las Comunidades Autónomas ante el futuro ingreso de España en el Mercado Común Europeo», en el libro colectivo *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 y ss.; LOUIS, V., «L'ordre juridique communautaire». 1979. *Perspectives Européennes*, p. 52; Varios Autores, «Treinta años de Derecho Comunitario». 1984. *Perspectives Europeas*, p. 119 a 159; MANGAS MARTÍN, 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., *La aplicación del Derecho de la Comunidad Europea por los organismos subestatales*. 1986. Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalidad de Cataluña, pp. 210 a 212.

20. Afer 26/26, de 5-2-1963. Van Gend en Loos c. Nederlandse Administratie del Belastingen. Rec. 1/63. Otras sentencias comunitarias de interés: Afer 4/64, de 15-7-1964. Flaminio Costa c. Enel. Rec. 1143/64, o el Afer

directo, esta cualidad está por encima de toda discusión para los Reglamentos, que, según el artículo 189 del Tratado CEE, tienen precisamente por efecto el ser directamente aplicables en cualquier Estado miembro».

En general, los Reglamentos puede decirse que son resoluciones *self executing*, que no necesitan de actos normativos o administrativos posteriores que desarrollen o apliquen la decisión comunitaria, ya que están completos por sí mismos.

Lo cual no significa que las Administraciones estatales no puedan desarrollar un Reglamento si éste, como es el caso del Reglamento 797/85, no agota su objeto normativo y hace remisión expresa en diferentes artículos al Derecho Interno de los Estados, aplicable según el sistema de distribución competencial vigente.

En el caso catalán, la aplicación de la nueva política de estructuras agrarias de la Comunidad debería partir del reconocimiento de una normativa prevalente en el desarrollo y ejecución del Derecho Comunitario, la autonómica. La intervención normativa de la Administración central debería limitarse a las bases y coordinación de la planificación general, y esto únicamente cuando fuese estrictamente necesario. No olvidemos que no es casualidad que el Reglamento 797/85 ya fije la mayor parte de los elementos constitutivos de las bases de la ordenación económica: montantes máximos de créditos y subvenciones, restricciones productivas, tipos de inversiones afectadas, etc. Aun así, quedarían una serie de ámbitos para la Administración central, de acuerdo con el orden competencial, especialmente mercantiles y fiscales, como medidas complementarias para la modernización de las explotaciones agrarias, y «de impulso, vigilancia o sustitución en caso de inactividad o inadecuada actividad en el cumplimiento y ejecución de los actos comunitarios europeos».²¹

Fuera de estos casos, la Generalidad debería ser la única Administración competente para aplicar la política de estructuras agrarias en su territorio, para aprobar los programas de inversión o planes de modernización y conceder préstamos, determinar los procedimientos de tramitación y definir el contenido de las finalidades de los planes.²²

A partir de aquí, también debería corresponder a la Administración autonómica la gestión de la totalidad de los recursos destinados a la mejora de las estructuras, ya fuera a cargo exclusivamente de sus propios Presupuestos, ya de forma mixta, mediante algún instrumento de coordinación que permitiese la cofinanciación de los Presupuestos de la Administración central y de la Generalidad.²³ Una eventual consecuencia de este modelo también sería que la Administración autonómica podría gozar

106/77, de 9-3-1978. Administration des Finances de l'Etat c. Simmenthal. Rec. 629/78. Pueden encontrarse traducidas al castellano en CASTILLA, N., *Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, 1984. Centro de Estudios Constitucionales-Secretaría del Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas.

21. RUILOBA, E., *op. cit.* Hay que señalar, además, que nuestro ordenamiento ya tiene cierta base legal para el control de la aplicación del Derecho Comunitario: el artículo 22.2 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado prevé la consulta a la Comisión Permanente del Consejo de Estado de las disposiciones reglamentarias que se dicten en ejecución, cumplimiento o desarrollo de los Tratados Internacionales.

22. Ni con carácter supletorio juzgamos oportuna la existencia de una normativa intermedia estatal para la ejecución del menguado margen de maniobra que deja el Reglamento 797/85. Ver en este sentido MUÑOZ MACHADO, S., *op. cit.*, p. 103.

23. Como ya hay en otros países con estructura estatal regional o federal. Ver en este sentido: 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-Dic. 1984.

de la totalidad o de parte de los reembolsos del FEOGA-Orientación, después de la preceptiva solicitud a la Comisión de la CEE mediante la Administración central.

3. La adecuación normativa y reglamentaria al Derecho Agrícola Comunitario

3.1. *El régimen de delegación legislativa para la adecuación de las Leyes catalanas*

El artículo 33.3 del Estatuto prevé las habilitaciones legislativas en favor del Consejo Ejecutivo haciendo una remisión al sistema establecido en los artículos 82, 83 y 84 de la Constitución.

Con la adhesión de España a la CEE tanto el Parlamento catalán como las Cortes Generales han hecho uso de forma idéntica de este procedimiento y aprobado dos leyes de Bases de Delegación, en sus respectivos Ejecutivos, para la adecuación de las leyes vigentes en ambos ordenamientos al Derecho de las Comunidades Europeas.²⁴

A pesar de esta coincidencia formal, hay que destacar que la Ley 47/85, de Bases de Delegación de las Cortes Generales no menciona en los listados de normas internas y comunitarias afectadas de sus anexos ni la Ley 49/81, del Estatuto de la explotación familiar agraria y de los agricultores jóvenes, ni la Ley 25/82, de Agricultura de Montaña, ni tampoco el Reglamento CEE 797/85, a que adecuarse.

En contraposición, la Ley 4/86 del Parlamento cita sus homónimas catalanas en materia socioestructural agraria, la Ley 9/85, de Modernización de la Empresa Familiar Agraria, y la Ley 2/83, de Alta Monraña, y, sorprendentemente, todas las directivas comunitarias derogadas por el Reglamento 797/85.

Ambos tratamientos, tan divergentes, tienen posiblemente su explicación en una misma concepción doctrinal: la radical contraposición entre normas comunitarias directamente aplicables y normas no directamente aplicables. Considerados los Reglamentos²⁵ como de aplicación directa, no se creyó correcta su mención en ninguna de las dos Leyes. Y, paralelamente, fueron relacionadas las directivas como normas indirectas, en el caso del Parlamento catalán hasta llegar incluso, en materia agraria, a las ya derogadas en marzo de 1986 por el Reglamento 797/85. Un indudable error, pues, simplemente por haber aplicado un régimen de *numerus clausus* en el procedimiento de adecuación.

En este marco, la cuestión es si, desde el punto de vista técnico-jurídico, puede justificarse una adecuación normativa a un acto comunitario, como el Reglamento 797/85, no citado en el Anexo II de la Ley 4/86, teniendo en cuenta que, especialmente la ley 9/85, de Modernización de la Empresa Familiar Agraria, presenta importantes incompatibilidades con el Derecho Derivado Comunitario.

En nuestra opinión, esta adecuación es perfectamente posible de acuerdo con los elementos siguientes: en primer lugar, por el hecho de que el acto comunitario olvidado haya sido un Reglamento; en segundo lugar, porque el espíritu y la justificación

24. Ley 4/86, de 10 de marzo, de bases de delegación en el Gobierno para la adecuación de las leyes de Cataluña al Derecho de las Comunidades Europeas (DOGC 666), y Ley 47/85, de 27 de diciembre, del Derecho de las Comunidades Europeas (BOE 312).

25. En la segunda parte de este trabajo ya hemos comentado la posibilidad de Directivas que acaben con su objeto normativo, y Reglamentos que permitan un desarrollo estatal más o menos importante.

de la delegación expresada por la ley 4/86 no es otro que el de adecuar las leyes aprobadas por el cumplimiento de las obligaciones que la adhesión de España impone a nivel jurídico; en tercer lugar, hay que recordar que estas obligaciones no consisten únicamente en la adopción de las medidas estrictamente necesarias, sino también, de las convenientes para la aplicación del Derecho Comunitario;²⁶ en cuarto lugar, porque cuando el artículo 82.4 de la Constitución dispone como requisito indispensable de la delegación el precisar «los principios y criterios» que regirán su ejercicio, no quiere decir que será el poder legislativo quien fije estos principios y criterios, sino las instituciones comunitarias de las que emane el acto a desarrollar, en otras palabras, el Consejo Ejecutivo quedará vinculado y subordinado a los criterios y principios contenidos en el *acquis communautaire*; en quinto lugar, porque cuando el artículo 2 de la Ley 4/86 reduce expresamente estos «principios y criterios» a las «Directivas comunitarias y a las otras normas que figuran en el anexo», entra en un ámbito competencial no atribuido al Derecho Nacional, que corresponde únicamente al Derecho comunitario regular; y en el sexto lugar, consecuencia de los apartados anteriores, porque el anexo II de la Ley 4/86 tiene una pura función aclaratoria, no vinculante. Sólo según esta interpretación puede justificarse la mención de la totalidad de las leyes aprobadas por el Parlamento en materia agraria, sin a la vez relacionar su complementario contexto normativo donde adecuarse (por ejemplo, en los casos de la Ley 24/84, de Contratos de Integración, la Ley 18/85, de Cámaras Profesionales Agrarias, o la Ley 23/85, de Creación del Instituto de Investigación y Tecnología Agroalimentaria).²⁷

3.2. La adecuación de las Leyes Agrarias Catalanas

De todo el abanico de normas agrarias que la Ley 4/86 cita en su anexo I *stricto sensu*, sólo hay que modificar, mediante sus correspondientes Decretos Legislativos, la Ley 2/83, de 9 de marzo, de Alta Montaña,²⁸ y, especialmente, la Ley 9/85, de 24 de marzo, de Modernización de la Empresa Familiar Agraria.

En el primer caso, es necesario empezar considerando que, en su actual configuración, la Ley catalana de Alta Montaña constituye una ley fundamentalmente no agraria. Aunque en la exposición de motivos y en el mismo articulado se alude al peso específico que tiene la actividad agraria en la definición de una política de montaña, esta Ley es básicamente una ley de política territorial regional.

En este sentido pueden no coincidir los objetos normativos de los textos comunitarios (Directiva 268/75, arts. 1 a 3; Reglamento 797/85, arts. 13 a 17) y nacionales.

26. En este sentido, el mismo artículo 5 del Tratado CEE dispone que «los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la CEE». La jurisprudencia comunitaria ha reafirmado este criterio en diferentes ocasiones: p. e. en el Afer Hauptzollamt Hamburg c. Bollman, de 18 de febrero de 1970, Rec. 80/1970, cuando dice: «los Estados miembros están obligados a adoptar las medidas necesarias para eliminar los obstáculos que para la aplicación del Reglamento procedan de su legislación, sin que en contrapartida les esté permitido adoptar disposiciones internas que afecten al alcance del mismo reglamento».

27. Esta misma interpretación también justificaría que en la Ley de delegación estatal incluya la Ley 110/63, de 20 de julio, de Represión de Prácticas Restrictivas de la Competencia, cuando es una materia que no tiene directivas, sino únicamente reglamentos, por otro lado, tampoco relacionados. En este sentido, consultar ÁVILA ÁLVAREZ, A., «La delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas». Revista *Tapia*. Abril-Mayo 1986.

28. DOGC núm. 312, de 16 de marzo de 1983.

Los actos comunitarios tienen un objetivo principal, que es el «mantenimiento de la actividad agrícola», y, a partir de él, pretenden complementariamente conseguir también el «mantenimiento de un nivel mínimo de población o la conservación del espacio natural en determinadas zonas desfavorecidas» (art. 1 de la Directiva). Por otro lado, la Directiva parte de la consideración de zonas agrarias, que califica, para establecer posteriormente los regímenes de ayudas sobre estas zonas. La calificación de «zonas agrícolas» (art. 2.1 de la Directiva) incluye tres tipos de territorios: zonas agrícolas desfavorecidas propiamente dichas (art. 3.1 de la Directiva), zonas de montaña (art. 3.3) y otras zonas desfavorecidas (art. 3.4 y 3.5).

En contraposición, la Ley 2/83 nunca habla de «zonas agrícolas» sino de «áreas socioeconómicas funcionales» (art. 2.1), y se limita a uno de los tipos de territorios de la Directiva 268/75, las comarcas o zonas de montaña.³⁰

Estos conjuntos de hechos constituyen un límite difícil de superar de forma completa, aunque los elementos de definición conceptual de las zonas de montaña que tiene la Ley 2/83 (arts. 2 y 3) sean sustancialmente homologables a los de la Directiva 268/75 (art. 3.3). Es decir, el concepto de zona de montaña de la Directiva solamente tiene en cuenta las desventajas naturales permanentes como elementos definidores (básicamente, altitud, clima y pendiente). El artículo 2 de la Ley catalana añade a estas desventajas naturales una serie de otros factores socioeconómicos para a continuación, en el artículo 3, utilizar para la definición de «zona de montaña» los dos caracteres físicos de altitud y pendiente.

Es aquí donde podemos encontrar el primer objeto de posible modificación de la Ley. El Reglamento 797/85, en relación con los artículos 2 y 3 de la Directiva 268/75, fija en la definición de las zonas de montaña un tercer elemento, además de los factores físicos de altitud o pendiente, que es la combinación de estos dos elementos de forma que, sin tener las condiciones exigidas independientemente por uno u otro, hagan de un municipio un componente potencial de una zona de montaña. No hay que olvidar en este sentido que la Comisión ya utilizó este criterio para la delimitación de las zonas de montaña españolas el pasado mes de junio,³¹ de acuerdo con lo que establecen los artículos 2 de la Directiva y 13 del Reglamento. Parecería una verdadera inconsecuencia que la Comunidad y la Administración central admitiesen un listado de zonas agrícolas de montaña superior al de la propia normativa de la Comunidad Autónoma afectada.

Un segundo elemento susceptible de modificación de la Ley 2/83 podría ser la regulación del régimen de indemnización compensatoria anual que disponen los artículos 13 a 15 del Reglamento 797/85, así como el título II de la Directiva 268/75. El redactado actual de la Ley podría ser perfectamente válido en los actuales términos, y concretamente su artículo 11 podría constituir base jurídica suficiente para las ayudas a inversiones colectivas que citan el artículo 17 del Reglamento y el artículo 11 del título II de la Directiva. Teniendo en cuenta que las acciones de fomento de inversiones de explotaciones agrarias en zonas de montaña pueden ser

29. DOGC núm. 548, de 10 de junio de 1985.

30. No se puede olvidar, en este sentido, que en su día el Consejo de Estado rechazó la pretensión de la Administración central de dar un tratamiento simultáneo a las zonas de montaña y a las zonas desfavorecidas. Es ahora únicamente, a partir de la adhesión, cuando se podrá avanzar en este camino.

31. En el momento de redactar este artículo no han sido publicadas aún en el Diario Oficial de la Comunidad.

perfectamente recogidas en los «planes de modernización» de la Ley 9/85, de Modernización de la Empresa Familiar Agraria, sería aconsejable, atendiendo a su propia especificidad e importancia, añadir, para completar el conjunto de medidas para la agricultura de montaña previstas en el Reglamento 797/85, un apartado para el régimen de indemnización compensatoria anual.

Mucho más graves son, vista la Ley de Alta Montaña, del Parlamento de Cataluña, los déficits existentes en la Ley 9/85, de Modernización de la Empresa Familiar Agraria, a pesar de que fue publicada en pleno proceso de reforma de la política socioestructural comunitaria, era conocido el primer borrador de Reglamento para la mejora de la eficacia de las estructuras agrícolas y, en cualquier caso, estaban vigentes las Directivas socioestructurales de 1972.

Estos déficits se centran ya en la misma definición de «empresa familiar agraria» en el artículo 2 de la Ley, que no impone ningún límite al tiempo de trabajo (como establece el artículo 2.5 del Reglamento) y, por contra, menciona que la capacidad profesional pueda ser adquirida de forma mediata (a pesar de lo que dispone el artículo 2.6 del Reglamento).

Estas deficiencias podrían ser subsanadas en el correspondiente Decreto legislativo mediante dos vías: la primera sería la simple adecuación de los requisitos de empresa familiar agraria catalana a los requisitos del artículo 2 del Reglamento; la segunda sería, teniendo en cuenta que el Reglamento 797/85 es esencialmente un régimen de incentivos financieros a las explotaciones agrarias, adecuar únicamente las condiciones para acogerse a los planes de modernización o mejora material del artículo 5 de la Ley. En este segundo caso nos encontraríamos con que habría EFAS catalanas que no podrían gozar de los beneficios del régimen de planes de modernización, verdadero armazón del Reglamento 797/85, pero se respetaría el espíritu original del legislador.

Personalmente juzgamos más adecuado el segundo sistema, que podría complementarse con un nuevo artículo que permitiese la reglamentación posterior por parte del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de regímenes de ayudas alternativas para las EFAS que no cumplieren los requisitos de los planes de modernización, respetando los límites o restricciones que imponen los artículos 3, 4 y 8 del Reglamento.

Paralelamente, hay que destacar que el redactado actual del artículo 7 de la Ley es plenamente incompatible con el Reglamento 797/85, al sustituir las condiciones para acogerse a los planes de modernización por el simple hecho de que las explotaciones estén ubicadas en zonas de montaña o deprimidas, tengan aptitudes para determinadas producciones sin que haya alternativas rentables, o que los agricultores sean menores de treinta y cinco años. Lo que podrían ser simples criterios de prioridad para la concesión de los beneficios se convierten con este artículo en una total derogación del régimen clave del Reglamento 797/85. Habría que incluir, pues, un nuevo redactado, preferentemente en el mismo artículo 5, después de las condiciones para la realización de los planes de modernización y desarrollo integral, que fijase las prioridades de otorgamiento de éstas y a la vez sustituyese el artículo 7 vigente. Estos criterios de prioridad podrían ser los mismos que se citan en este último artículo y los del apartado tercero del artículo 5 actual (ubicación en zonas de montaña o deprimidas, aptitudes productivas específicas de difícil sustitución, agricultor titular menor de cuarenta años, aportación de mano de obra asalariada fija inferior al conjunto anual familiar e incidencia de catástrofes naturales en la economía de la explotación).

Por otro lado, deberían añadirse en la Ley 9/85 los objetivos de los planes de mejora que establece el Reglamento 797/85 y que solamente de forma parcial recoge el artículo 6. Especialmente, sería conveniente añadir en el apartado a) de este artículo el límite máximo del 12 % de la renta de referencia que impone el Reglamento, el objetivo de la mejora cualitativa y la reconversión de las producciones en función de las necesidades del mercado y de acuerdo con los criterios y directrices de la política agraria vigente, y la adopción de medidas de protección y mejora del medio natural.

Para acabar, sería aconsejable incorporar en el artículo 12 de la Ley el abanico de regímenes que el Reglamento 797/85 ha previsto para la modernización de las explotaciones agrarias. El redactado actual cita sólo las acciones de capacitación profesional y formación continuada, reguladas en el artículo 21 del Reglamento. Como mínimo habría que añadir: el régimen de fomento de métodos y técnicas compatibles y de gestión empresarial (art. 9 del Reglamento), y las acciones específicas para el fomento de repoblaciones forestales, de superficies agrícolas y de mejoras silvícolas en explotaciones (art. 20 del Reglamento).

No sería necesario, complementariamente, introducir otros regímenes previstos en el Reglamento 797/85: ayudas para primera instalación de agricultores jóvenes (art. 7.1 del Reglamento), la indemnización compensatoria anual en zonas de montaña y desfavorecidas (art. 13 del Reglamento), ayudas a la agricultura de grupo (art. 10 del Reglamento), ayudas para servicios de sustitución (art. 11 del Reglamento), ayudas a asociaciones para servicios de gestión (art. 17 del Reglamento) y las ayudas para proyectos piloto y acciones de divulgación (art. 22 del Reglamento).

Los motivos por que no se considera necesaria su incorporación a la Ley 9/85 varían según el caso. En las ayudas de fomento de la agricultura de grupo, servicios de sustitución o asociaciones para servicios de gestión radicarían en la idoneidad de que estuviesen integradas en una Ley de Agricultura Asociativa, anunciada ya en diferentes ocasiones por los responsables del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad. En el caso de la indemnización compensatoria de montaña, por tener ya su marco normativo en la Ley 2/83, de Alta Montaña, ya comentada. Por otro lado, tanto esta prima como la de primera instalación, por su altísimo volumen financiero, posiblemente quedarán sólo a cargo de la Administración estatal, mientras no varíen los supuestos básicos del régimen financiero agrario vigente. Los regímenes de los artículos 17 y 22, en último término, no pueden ser incorporados a esta Ley por falta de coincidencia del beneficiario potencial.

3.3. *El desarrollo reglamentario de la nueva política de estructuras*

Del abanico de regímenes que establece el Reglamento 797/85, la Generalidad de Cataluña tiene ya en la actualidad publicadas un abundante conjunto de disposiciones reglamentarias que habría que adecuar a las líneas básicas de la Comunidad para recibir los reembolsos del FEOGA.

- *En el ámbito del fomento de contabilidades y grupos de gestión.* La Orden de 28 de marzo de 1985,³² ya derogada, inició una nueva línea de ayuda por parte del Departam-

32. DOGC núm. 534, de mayo de 1985.

mento de Agricultura, Ganadería y Pesca destinada al fomento de la contabilidad en las empresas familiares agrarias. La posterior Orden de 2 de abril de 1986³³ ha seguido esta trayectoria, y en especial bajo la forma de «grupos de gestión». Las ayudas que disponen ambas órdenes son sustancialmente idénticas: técnicas, de formación y económicas. No planteando problemas especiales las dos primeras, hay que analizar cuidadosamente las ayudas económicas que prevé la Orden de 2 de abril de 1986.

a) Subvenciones para gastos de material informático y material de prácticas y dietas. Es ésta una ayuda típica de funcionamiento que el Reglamento 797/85 no contempla y que caería, en consecuencia, dentro del régimen de las ayudas nacionales, de acuerdo con el artículo 31 del Reglamento.

b) Subvenciones para empresas familiares agrarias que se agrupen para la contratación de servicios compatibles normalizados. Este tipo de ayuda es similar a la que dispone el artículo 12.6 del Reglamento. Hay que hacer, cuando menos, una serie de consideraciones al respecto: el artículo 12.6 establece un régimen de ayuda de puesta en marcha y tiene un techo máximo a repartir en dos años como mínimo; la Orden de 2 de abril de 1986 fija una ayuda inferior a este techo pero que implícitamente, al no disponer su temporalidad, puede superar los límites del Reglamento; por último, las EFAS beneficiarias deberían cumplir los requisitos del 50 % de la renta total proveniente de la misma explotación y del 50 % del tiempo de trabajo en ella (art. 2.5 del Reglamento), en ningún momento exigidos por la Orden.

c) Subvenciones para la realización de trabajos contables por personal calificado. El artículo 12, apartados 1 a 4, del Reglamento regula un régimen similar al de la Orden con una serie de matices: los beneficiarios son asociaciones agrícolas que deberán ser autorizadas expresamente por la Administración; debe emplearse a tiempo completo al menos a un agente calificado; la agrupación autorizada deberá serlo para un mínimo de diez años, y el régimen comunitario tiene el carácter de ayuda de puesta en marcha, por lo cual fija un límite temporal máximo (cinco años). Ninguno de estos requisitos se tienen en cuenta en la Orden de 2 de abril de 1986, ni siquiera el de subvención otorgable: dejando a un lado que la concesión se haga por grupo y no por especialista contratado, ya que normalmente coincidirá, es incompatible el fijar 100.000 pesetas de ayuda sin ningún límite temporal, que podría significar la percepción de más de 12.000 ecus en dieciséis años.

d) Subvenciones para la adecuación de material informático y de gestión económica. Es ésta en realidad una ayuda a inversiones, calificada únicamente por su específico tipo de beneficiario. El artículo 6.5 del Reglamento brinda la posibilidad de otorgar los beneficios a inversiones de un plan de modernización a aquellas «cooperativas agrícolas que tengan como único objeto la gestión de una explotación agrícola». Como el Estado es libre para establecer la forma jurídica del beneficiario (art. 6.6) es asimilable la línea de la Orden con la del Reglamento, siempre y cuando se cumplan una serie de requisitos: los agricultores deberán cumplir las condiciones para ser calificados de agricultores a título principal, po-

33. DOGC núm. 678, de 28 de abril de 1986.

seer una capacitación profesional suficiente, presentar un plan de modernización y, a partir del tercer año después de la adhesión, llevar una contabilidad simplificada (arts. 2.1 y 6.3 del Reglamento); deberán determinarse en la misma Orden o en una disposición de carácter superior las condiciones que habrán de reunir las explotaciones asociadas (forma jurídica, duración mínima, etc.) (art. 6.6 del Reglamento).

- *En el ámbito de fomento de inversiones de las explotaciones.* En la actualidad las ayudas a inversiones de las explotaciones agrarias catalanas están contenidas en la Ley 9/85, de la empresa familiar agraria, ya comentada, la Orden de 28 de octubre de 1985, que desarrolla la norma anterior, pendiente de ser sustituida por otra Orden para el ejercicio 1986 sustancialmente idéntica, y el Decreto 292/85, sobre bases para la prestación de avales por el Instituto Catalán de Crédito Agrario.³⁴ Hay que hacer una serie de consideraciones respecto a este conjunto de disposiciones: *a)* Todas ellas tienen un alcance referido exclusivamente a las empresas familiares agrarias (EFAS), tal como se encuentran definidas en la Ley 9/85. Limitan, pues, sus beneficios a una forma jurídica específica de explotación agraria, contra el criterio genérico expresado en el Reglamento 797/85. *b)* Como recoge el artículo 4 del Reglamento y, en parte, el artículo 13 de la ley 9/85, las disposiciones reglamentarias catalanas prevén diferentes formas de intervención económica estatal: avales (Decreto 292/85) y bonificaciones de interés (Orden de 28 de octubre de 1985). *c)* No existe un criterio claro de jerarquía normativa y homogeneidad de formas reglamentarias: mientras la disposición que regula la prestación de avales parece provenir directamente de la Ley de Presupuestos de la Generalidad y tiene la forma de Decreto, la línea de ayudas *stricto sensu* se fundamenta en la Ley 9/85 y toma la forma de Orden.

Por lo que respecta a la adecuación de estas disposiciones al Reglamento 797/85 para recibir el reembolso comunitario, hay que tener en cuenta:

a) Que de acuerdo con el redactado actual de la Ley 9/85 no es suficiente la calificación de EFA o su solicitud de inscripción y presentar un anteproyecto de Plan de modernización, para gozar de los beneficios del Reglamento, si tenemos en cuenta que puede haber empresas familiares que no cumplan los requisitos de tiempo de trabajo y renta que definen al «agricultor a título principal» (arts. 2.1 y 2.5 del Reglamento).

b) En ningún momento en la actualidad se exige el requisito de capacitación profesional suficiente.

c) Debería sustituirse la exigencia de un anteproyecto de plan por la presentación propiamente dicha del plan completo.

d) Por contra, no debería exigirse el requisito de llevar una contabilidad simplificada desde el momento en que un proyecto de Reglamento, de próxima publicación en el DOCE, establece que España podrá aceptar durante tres años planes para la mejora de las explotaciones sin el cumplimiento de esta condición.

34. DOGC núm. 612, de 13 de noviembre de 1985.

e) Las excepciones previstas en la Orden de 28 de octubre de 1985 para la compra de tierras y de ganado vivo son expresamente consideradas por el Reglamento (arts. 4.1 y 8.5) como ayudas plenamente compatibles pero bajo la forma de ayudas nacionales, es decir, sin derecho a posterior reembolso del FEOGA.

f) No se puede incluir, como hace el artículo 3.2 de la Orden de 28 de octubre de 1985, como objetivo de los planes de modernización la «mejora de la estructura comercial», finalidad no contemplada en el artículo 3 del Reglamento y que, expresamente, la jurisprudencia del Alto Tribunal Comunitario³⁵ ha incluido en el Reglamento 355/77,³⁶ aunque sean sus beneficiarios explotaciones agrarias y no industrias.

g) En último término, el Decreto 292/85 completó la línea de ayudas comentada de la Orden de octubre de 1985, regulando las bases para la prestación de avales a EFAS por el Instituto Catalán de Crédito Agrario. Como expresamente disponen los artículos 4.1 y 8.5 del Reglamento, las garantías pueden entrar en el régimen de ayudas comunitario o nacional. El Decreto les aplica las mismas condiciones que la Orden, de lo cual se deduce que es perfectamente correcto para esta forma de ayuda lo que se ha comentado anteriormente para las bonificaciones e intereses.

- *En el ámbito de la formación agraria.* Las actividades de formación se encuentran repartidas en un amplio abanico de disposiciones de fomento del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad: a) En las líneas del fomento del cooperativismo agrario (Decreto 84/82 y Decreto 174/82;³⁷) b) En las líneas ya vistas de fomento de la contabilidad agraria (Orden de 28 de marzo de 1985 y Orden de 2 de abril de 1986;³⁸) c) En las líneas específicas de subvención a centros de formación profesional no dependientes de la Generalidad (Decreto 508/83, Orden de 28 de marzo de 1985 y Orden de 3 de marzo de 1986;³⁹) d) En las líneas de concertación con los sindicatos agrarios (Orden de 16 de noviembre de 1982, Decreto 435/83 y Orden de 3 de mayo de 1985;⁴⁰) e) En las líneas de formación y capacitación permanente de los agricultores y las familias campesinas (Decreto 452/83;⁴¹) f) En las líneas de concertación con instituciones promotoras de actividades forestales (Decreto 112/86.⁴²)

35. Asunto 107/80, de 3 de junio de 1981, Catraneo Adorno c. la Comisión Rec. 1469/81. La sentencia es comentada por VANNUCI, M., en «Primi elementi di una giurisprudenza in materia di strutture agricole», *Rivista de Diritto Agrario*, Enero-Marzo 1984, pp. 103 a 110; y por RAUX, J., en la *Revue de Droit Rural*, núm. 120, enero de 1984, pp. 30 y 31.

36. Para la transformación y comercialización de los productos agrícolas, JOCE L 51, de 23-2-1977. Modificado en último término por los Reglamentos 1247/85, JOCE L 130, de 16-5-1985, y 3827/85, JOCE L 372, de 31-12-1985.

37. DOGC núm. 225, de 21 de mayo de 1982, y DOGC núm. 238, de 7 de julio de 1982.

38. DOGC núm. 534, de 3 de mayo de 1985, y DOGC núm. 678 de 28 de abril de 1986.

39. DOGC núm. 387, de 7 de diciembre de 1983, y DOGC núm. 534, de 3 de mayo de 1985, y DOGC núm. 692, de 30 de mayo de 1986, respectivamente.

40. DOGC núm. 281, de 3 de diciembre de 1982, y DOGC núm. 379, de 9 de noviembre de 1983, y DOGC núm. 545, de 5 de junio de 1985, respectivamente.

41. DOGC, núm. 381, de 16 de noviembre de 1983.

42. DOGC núm. 517, de 1 de marzo de 1985, y DOGC núm. 678, de 28 de abril de 1986.

43. DOGC núm. 684, de 12 de mayo de 1986.

El Reglamento 797/85, en su artículo 21, regula las acciones para la mejora de la cualificación profesional agrícola en las «regiones en que se pueda manifestar su necesidad». Este régimen, sobre el que en su momento la Comunidad deberá decidir bajo qué forma será imputable al FEOGA (arts. 21.3 y 26.2 del Reglamento), recoge tres tipos de medidas:

a) Ayudas a la asistencia de cursos de formación y perfeccionamiento profesional para agricultores, colaboradores o asalariados agrarios, de especialización de gerentes o dirigentes de cooperativas, y para la asistencia a cursos de formación complementaria necesarios para adquirir el título mínimo de 150 horas. Dentro de esta línea actualmente, derogado como está el Decreto 452/83, podrían gozar del apoyo comunitario las ayudas de formación previstas en la última Orden de 2 de abril de 1986 sobre fomento de grupos de gestión y planes de contabilidad de empresas familiares agrarias.

b) Ayudas para la organización y realización de los cursos citados en el punto anterior. Actualmente la Generalidad tiene abierta una línea de ayuda a escuelas de formación agraria no dependientes de ella, para la realización de iniciativas orientadas a mejorar las enseñanzas dirigidas a la capacitación profesional de los jóvenes que pretenden incorporarse a la agricultura. Cuando estas iniciativas fuesen cursos asimilables a los citados podrían gozar de los reembolsos comunitarios. Paralelamente, en el marco de la política de concertación del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca, hay establecidas una serie de subvenciones a los sindicatos agrarios (Decreto 435/83 y Orden de 3 de mayo de 1985), y otra para entidades territoriales, instituciones y asociaciones sin ánimo de lucro (Ordenes de 1 de febrero de 1985 y 4 de marzo de 1985), que podrían beneficiarse de los recursos comunitarios cuando las actividades de interés agrario constituyesen cursos de los tipos citados en el artículo 21 del Reglamento.

c) Ayudas para la creación de centros de formación profesional en zonas desfavorecidas. En la actualidad no hay ninguna línea de ayudas en Cataluña mínimamente asimilable. Por otro lado, no se puede olvidar que el Fondo Social Europeo (FSE) tiene en este ámbito de la formación reglada un papel casi más importante que el FEOGA.

d) Para acabar, hay que resaltar que el reciente Decreto 112/86 ha establecido una línea de ayudas a instituciones promotoras de actividades forestales con cierto componente formativo que, aunque no tiene cabida dentro del Reglamento 797/85, coincide con las últimas propuestas comunitarias de modificación de este Reglamento, de acuerdo con el Libro Verde, encaminadas a aumentar la formación forestal de los agricultores.

- *En el ámbito forestal.* El Reglamento 797/85 introdujo las medidas de desarrollo forestal como actuaciones de aplicación general en toda la Comunidad dentro de la nueva política socioestructural comunitaria, después de diferentes experiencias regionales.⁴⁴ Hoy se hallan pendientes de aprobación nuevas actuaciones en este ámbito que reforzarán las ayudas para repoblaciones forestales del artículo 20 del

44. Reglamentos 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, y 2088/85, JOCE L 197, de 27-7-1985.

Reglamento. Este artículo dispone ayudas, además, para inversiones destinadas a la mejora de las superficies forestales (antiparas, cortafuegos, puntos de agua, caminos forestales, etc.) y para la adaptación de la maquinaria agrícola a los trabajos silvícolas.

a) La subvención de las acciones destinadas a la extracción de los productos quemados y a la restauración de la riqueza forestal destruida por incendios (Decreto 545/83.⁴⁵) Estas medidas podrían entrar en el régimen de ayudas para daños catastróficos, bajo la discrecionalidad de los Estados miembros de acuerdo con lo que dispone el artículo 92.2 del Tratado de Roma.

b) Acciones de fomento de la obtención de biomasa forestal para el uso energético (Orden de 3 de marzo de 1985 y Decreto 75/86.⁴⁶) La mayor parte de los proyectos beneficiables de esta línea podrían acogerse a diferentes ayudas directas de la Comunidad: ya sea dentro del ámbito agroindustrial,⁴⁷ ya sea dentro de los programas de investigación y desarrollo agrícola de la Dirección General de la Investigación, la Ciencia y la Educación,⁴⁸ o incluso dentro de los llamados «proyectos de demostración» de la Dirección General de la Energía.

c) Ayudas para el fomento de la producción forestal en los bosques de propiedad privada (Decreto 80/86.⁴⁹) Estas subvenciones entrarían perfectamente dentro del régimen del artículo 20 del Reglamento siempre y cuando los beneficiarios cumplieren los requisitos del artículo 2 del mismo Reglamento (más del 50 % de la renta total proveniente de la explotación, más del 50 % del tiempo dedicado a la explotación, capacitación profesional suficiente y presentación de un plan de mejora material).

- *Otros ámbitos no desarrollados.* Aparte de estos ámbitos ya vistos, el Reglamento 797/85 establece un conjunto de otras actuaciones que no han tenido su correspondiente homólogo en el desarrollo normativo de la Generalidad. Únicamente las recordaremos:

a) Las ayudas para la primera instalación de agricultores jóvenes (art. 7.1 del Reglamento). A este nivel únicamente existe actualmente normativa estatal.⁵⁰

b) Las ayudas para los servicios de sustitución (art. 11 del Reglamento). La reciente Orden estatal de 4 de abril de 1986 sobre fomento del asociacionismo cooperativo de la juventud campesina⁵¹ ha introducido, forzosamente, hay que decirlo, por primera vez este régimen dentro del ordenamiento español.

c) Las ayudas a la agricultura de grupo (art. 10 del Reglamento). La misma

45. DOGC núm. 393, de 27 de diciembre de 1983.

46. DOGC núm. 537, de 15 de mayo de 1985, y DOGC núm. 669, de 7 de abril de 1986.

47. Ver nota 36.

48. Decisión de 13-12-1983, JOCE L 358.

49. DOGC núm. 672, de 14 de abril de 1986.

50. Decreto 1287/77, de 2 de junio (BOE 140, de 13 de junio), RD 3074/78, de 1 de diciembre (BOE 60, de 10 de marzo), Orden de 8-9-1983 (BOE 226, de 21 de septiembre), Ley 49/81, de 24 de diciembre (BOE 9, de 11 de enero) y el RD 1932/83, de 22 de junio (BOE 165, de 12 de julio).

51. BOE 88, de 12 de abril de 1986.

Orden estatal de 4 de abril de 1986 encauzó un régimen similar de fomento de agrupaciones de ayuda mutua.

d) La indemnización compensatoria anual en beneficio de la agricultura de montaña (art. 13 del Reglamento). En la actualidad, una vez se han definido por el Consejo de la Comunidad, el pasado mes de junio, las zonas de montaña y desfavorecidas españolas, se halla pendiente de publicación un Real Decreto del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación que regulará la aplicación de esta indemnización en nuestro país. La Ley 2/83, de Alta Montaña de Cataluña, como ya se ha comentado, no cita la recepción de este régimen.

e) Las ayudas a inversiones colectivas en zonas de montaña (art. 17 del Reglamento). Como en el caso anterior, el Real Decreto del MAPA recogerá estas subvenciones.

f) Las medidas complementarias de divulgación del artículo 22 del Reglamento: proyectos piloto destinados a demostrar a los agricultores las posibilidades reales de los sistemas, métodos y técnicas de producción aplicados para la mejora cualitativa y la reconversión de producciones, la reducción de los costos de producción, la mejora de las condiciones de vida y trabajo o el ahorro energético, y la protección y mejora del medio ambiente; medidas de divulgación a nivel comunitario de los resultados de las acciones realizadas para la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, y la realización de estudios para evaluar la eficacia económica de las medidas del Reglamento 797/85. Las únicas medidas adoptadas por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad en este ámbito podrían ser enmarcadas parcialmente en el apartado primero y correspondiente a ayudas a empresas familiares agrarias de carácter piloto⁵² y a las ayudas sobre la promoción del desarrollo tecnológico y de la gestión empresarial.⁵³

g) En último término, hay que considerar que está prevista la introducción en el Reglamento 797/85 de un régimen de pre-pensión para fomentar el cese de la actividad agrícola de los titulares de explotaciones con más de 55 años, y los trabajadores agrarios (asalariados o colaboradores) de 55 a 65 años. No existe en la actualidad ningún régimen similar en el Estado español.

Barcelona, junio de 1986

52. Decreto 272/82, DOGC 253, Orden de 8-9-1982, DOGC 262, Orden de 7-3-1983, DOGC 312, Orden de 14-3-1985, DOGC 528.

53. Decreto 451/83, DOGC 381.

54. COM (86) 199 final.

