

XORNADAS SOBRE EMPRESA AGRARIA E ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

(Ourense, 21 e 22 de maio do 1998)

José María Rebolledo Varela

Avogado

Organizadas pola Escola Galega de Administración Pública (EGAP), tiveron lugar en Ourense, os días 21 e 22 de maio do 1998, unhas «Xornadas sobre empresa agraria e Administración pública». O obxectivo fundamental destas foi reflexionar e debater sobre as cuestións derivadas da intervención dos órganos da Administración nas explotacións agrarias, tanto no seu réxime xurídico e empresarial como en materia de produción e comercialización de produtos. Analizouse, así mesmo, o alcance e o significado da Lei 19/1995, do 4 de xullo, de modernización das explotacións agrarias.

O director da EGAP, Domingo Bello Janeiro, presidiu o acto de apertura, no que participaron, ademais, o director xeral de Desenvolvemento Rural da Consellería de Agricultura, Gandería e Política Agroalimentaria, José Mariano Pérez Fernández, e o delegado da Consellería da Presidencia e Administración Pública de Ourense, José Rojo Salgado.

Bello Janeiro recordou a relevancia que ten para Galicia afondar na análise dun sector do ordenamento xurídico que, como o agrario, supón unha innegable importancia na economía e mesmo na sociedade da Comunidade galega, e así o demostra o feito de que aínda hoxe é a actividade económica que ten máis poboación ocupada (155.300 persoas a finais do 1997), o que representa un 17 por cento da poboación galega ocupada.

O director da EGAP explicou que o dereito agrario se refire en xeral á regulación da empresa agrícola e á reforma das estruturas agrarias, e que afecta a parcelas da vida dos cidadáns que repercuten de modo moi directo no seu contorno inmediato, como a propiedade, o aproveitamento da terra e os contratos.

Gran parte destas materias –engadiu Bello Janeiro– reguláronse na Lei 4/1995, do 4 de maio, de dereito civil de Galicia, norma que recolle os nosos tradicionais usos e costumes e se converte nun dos instrumentos de autoidentificación da nosa Comunidade, polo que esta lei pode ser considerada a máis importante norma xurídica da Comunidade Autónoma galega emanada do Parlamento, despois do Estatuto de autonomía.

O encargado de abri-lo ciclo de conferencias foi o notario Alberto Ballarín Marcial, do Colexio de Notarios de Madrid, que falou da «Comercialización de produtos».

Por dereito da comercialización agraria ou agroalimentaria, Ballarín Marcial entende o conxunto de principios e de normas mediante as cales se orienta a produción e o comercio dos produtos agrarios e alimentarios, de modo que se acaden os obxectivos sinalados polo artigo 130 da Constitución española –a modernización e o desenvolvemento da agricultura, da gandería e da pesca co fin de equipara-lo nivel de vida de tódolos españois–, e máis concretamente os que se enumeran no artigo 39 e nalgúns outros preceptos do Tratado de Roma: rendas dignas para os agricultores e prezos razoables para os consumidores, autoabastecemento, estabilidade dos mercados, adecuación da oferta á demanda, mellora da calidade, conservación dos recursos naturais, conservación e mellora do medio natural, cohesión económica e social, e promoción do libre comercio en tódolos ámbitos.

Despois de referirse ós precedentes do tema e a algúns exemplos actuais, o notario sinalou que o centro de gravidade do dereito agroalimentario se desprazou cara ó dereito da comercialización, xa que a modernización das estruturas productivas se pretende levar adiante hoxe para facelas máis rendibles diminuíndo os custos de produción, o que fará que os prezos sexan máis competitivos. En definitiva, fanse esas reformas pensando no mercado e na competición internacional, tal como se pon de manifesto na exposición de motivos da Lei 19/1995, do 4 de xullo, de modernización das explotacións agrarias (en adelante LMEA).

Para Ballarín Marcial, ou os agricultores españois se organizan en tódolos aspectos, e especialmente no da comercialización, ou nos gañarán a competición neste ámbito outros países como o americano e o francés, que nos levaban unha gran vantaxe nesta materia e que se souberon reforzar, a partir do ano 1995, con leis de modernización con vistas á globalización e á liberalización dos mercados internacionais. Se algunha comprobación legislativa necesitabamos de que o dereito agroalimenta-

rio, ó contempla-la totalidade da cadea que vai desde a produción ó consumo, é a expresión última da realidade e tamén das aspiracións actuais, proporcionounola a Lei francesa do 1 de febreiro de 1995 que reformou en puntos importantes a lexislación de 1975 sobre as OIA buscando un equilibrio entre as diversas actividades integrantes da organización interprofesional e podendo estender nalgúns casos os acordos á rama comercial. Este novo espírito é o que debería animarnos, tamén a nós os españois, na reforma da Lei do 1994 dentro dunha lei moi ambiciosa que debe ser de modernización da agricultura e non xa só das explotacións agrarias.

José María de la Cuesta Sáenz, catedrático de dereito administrativo da Universidade de Burgos e director da *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, pronunciou unha conferencia sobre o «Réxime das cotas de produción».

As cotas, con este nome, ou co de *quiñóns* ou continxentes, segundo de la Cuesta, foron unha realidade xurdida no século que agora remata, como consecuencia da superproducción que en ocasións desestabilizaba os mercados dalgunhas producións agroalimentarias e contra os perniciosos efectos do cal se trataba de loitar.

As cotas constitúen, segundo o relator, o dereito a producir, como elemento incorporal da explotación, que ten como función permiti-lo acceso ó mercado de certos produtos con prezo garantido en réxime de intervención.

Desta definición escapan en principio as «limitacións» voluntarias tendentes a condiciona-lo dereito a percibir axudas directas por superficie ou por cabeza de gando, as cales só nunha acepción laxa, poderían cualificarse como consagración dun dereito a producir. Tal é o caso de tódalas axudas compensatorias derivadas do Regulamento (CEE) 1765/92 do Consello, do 30 de xuño.

Así conceptuadas, as cotas preséntanse sempre como un elemento «incorporal» da explotación agrícola, que xunto con ela, ou incluso separadamente, se integran no patrimonio do agricultor, en tanto que, como canles de acceso ó mercado privilexiadas, teñen un elevado valor pecuniario, que poderá aflorar se se transmiten con independencia doutros elementos da explotación, pero que existe en todo caso, aínda que non se poida cuantificar separadamente doutros elementos, corporais ou non da explotación, como poden se-la terra, os animais ou incluso as participacións sociais non incorporadas a títulos valores.

Incorporeidade e patrimonialidade son dous trazos destacados das cotas de produción, e se con este último se aludise á súa susceptibilidade de avaliación en cartos, polo xeral irá acompañado das notas de transmisibilidade, *inter vivos* e *mortis causa*, renunciabilidade e embargabilidade.

Conceptuado e caracterizado así por de la Cuesta como un dereito a producir, o dereito subxectivo en que toda cota consiste, é un dereito a contrata-la compravenda de certas cantidades de produtos agrarios, nas condicións privilexiadas que ofrece unha organización común do mercado.

Por outra parte, o relator destacou, entre as críticas ás cotas de indubidable fundamento, o feito de seren distorsionadoras da libre concorrencia entre os produtores da Unión Europea (UE), xa que ó estaren e seren atribuídas e distribuídas polos estados membros, supoñen unha traba á libre concorrencia entre os produtores dos diversos estados, que non concorren entre si, e nin sequera entre os produtores dun mesmo estado membro.

Así, non existe relación ningunha entre a eficiencia productiva e a posesión dunha cota, que pode polo tanto desincentiva-la mellora dos sectores. É máis, cando unha medida se relaciona coa produtividade, resulta moi estraña ó sistema.

Por último, de la Cuesta Sáenz cuestionou se o futuro permitirá a creación de cotas convencionais no seo de organizacións interprofesionais agroalimentarias ou institucións similares. Neste sentido, a resposta negativa vén dada polo estado actual do dereito da UE (artigo 85 do TUE e Regulamento 26/62); pero, segundo a súa opinión, tal vez cambiará nun futuro próximo. Así o aventura algunha lexislación proxectada, que lles permitirá ás OIA, para mellora-la calidade e o respecto ó medio natural, fixar prezos e cantidades, o que é tanto como dicir que poderán substituí-las OCM alá onde non existan.

A seguinte conferencia correu a cargo de Carlos J. Maluquer de Motes i Bernet, catedrático de dereito da Universidade de Barcelona, quen disertou sobre «O réxime de transmisión da empresa agraria e a súa relación coa Administración».

Comezou a súa intervención sinalando que a noción de empresa se encontra a miúdo no noso ordenamento xurídico, pero en ocasións resulta difícil comprender a que se refire o lexislador coa utilización da dita expresión. A empresa e, en particular, a empresa agraria debe te-la súa concreción na categoría do que representa unha organización que se obxectiviza e acada a consideración de obxecto que, como tal, é susceptible de tráfico xurídico. A realidade determina que a empresa agraria se vende, se aluga, pode ser obxecto de usufructo, de doazón e, tamén, é susceptible de ser transmitida *mortis causa*, con independencia de que a Administración interviñera na súa configuración ou contribúa ó seu mantemento.

Desde o punto de vista económico –indicou o relator– segundo Truchy a empresa constitúe unha «unidade económica, na cal se agrupan e coordinan os factores humanos e materiais da actividade económica»; ademais sinalou que Luna a define como «a organización independente

de capital e traballo que produce ou distribúe bens ou servicios para o mercado e que está dirixida a obter unha ganancia ilimitada». Destes conceptos parece desprenderse, segundo Mortes i Bernet, que a empresa se caracteriza por ser unha organización económica, estar integrada por capital e traballo, ter por finalidade producir ou intervir no mercado de bens e, finalmente, posuír independencia financeira.

Desde o punto de vista xurídico, o relator entende que a consideración da empresa agraria resulta de acadar un maior grao de dificultade, xa que na súa consideración se nos aparece un variado grupo de normas que pertencen a disciplinas distintas, como civís, laborais, fiscais, administrativas. Por iso é necesario asumir xuridicamente o concepto económico, pero observando que é preciso distinguir entre a organización e a actividade que se desenvolve.

Por iso se pode prescindir de concretar unha determinación xurídica da empresa e contemplar esta desde o prisma da súa actividade non sen esquecer, como indica Luna, que a realidade da empresa expresa a combinación dunha pluralidade de relacións xurídicas na que unha é a principal –a titularidade da explotación–, e outras as que lle están subordinadas; con estas actúa o empresario e sérvenlle para logralo exercicio da súa actividade.

Neste sentido, e destacándose a actividade que desenvolve o titular da organización empresarial, adóitase utiliza-la expresión «explotación» para expresa-la actividade que leva adiante un empresario agrícola que se caracteriza por unha especial dedicación profesional á actividade económica consistente no aproveitamento e no desenvolvemento dos bens agrícolas, forestais ou gandeiros, e que aparece constantemente utilizada na LMEA, e non soamente no seu propio título, senón tamén, como se pode ver dos artigos 1 ó 7, xenericamente e, de forma específica, cando se refire á transmisión total ou parcial (artigos 9 a 11).

Ademais, o propio artigo 2 establece unha definición do que constitúe unha explotación agraria, ó especificar que a constitúe «o conxunto de bens e dereitos organizados empresarialmente polo seu titular no exercicio da actividade agraria, primordialmente con fins de mercado, e que constitúe en si mesma unha unidade técnico-económica», sen prexuízo de que de forma puntual chega a concreta-los elementos que forman parte dunha explotación, ó especificar que o constitúen: «... os bens inmobles de natureza rústica e calquera outros que son obxecto de aproveitamento agrario permanente; a vivenda con dependencias agrarias, as construcións e instalacións agrarias, incluso de natureza industrial, e os gandos, máquinas e apeiros, integrados na explotación e afectos a esta, o aproveitamento e utilización dos cales lle corresponden ó seu titular...».

Pero, segundo o relator, o réxime de titularidade dunha explotación pode ser variado e amplo. A LMEA especifica que unha explotación agra-

ria se posúe en calidade de propietario, arrendatario, cun dereito de uso ou gozo ou, en especificación do propio artigo 2.3, «por simple tolerancia do seu dono», circunstancia esta última de moi insegura realización, xa que dado o contido do artigo 444 do Código civil, que exclúe o recoñecemento do carácter posesorio ós «actos meramente tolerados», faría moi difícil recoñecerlle a esta situación, sen apoio ou estando practicamente «en precario», calquera lexitimación para obter axudas da Administración, xa que non queda garantido minimamente o desenvolvemento dunha actividade agraria considerada duradeira e continuada.

Pola súa vez, e como así xa manifestara o relator que o precedeu, Montes i Bernet destacou de igual xeito que a transmisión dunha explotación agraria pode realizarse por calquera título, xa sexa oneroso ou gratuito, *inter vivos* ou *mortis causa*, e pode ter un carácter absoluto e afectarlle ó pleno dominio da explotación ou soamente o usufructo desta. E igualmente a transmisión pode afecta-la totalidade da explotación no seu conxunto ou soamente unha parte dela –segundo especifica o artigo 11 da LMEA–, e incluso, a teor do establecido no artigo 10, unha leira rústica, na medida en que analizada por si mesma acade e manteña a consideración de explotación agraria, ou se realice para completar «nun só linde a superficie suficiente para constituír unha explotación prioritaria».

A continuación desenvolveuse unha mesa-coloquio en torno ó tema «Empresa agraria, produción e Administración», moderada polo delegado provincial da Consellería de Agricultura, Gandería e Política Agroalimentaria de Ourense, José Manuel Baltar Blanco, e na que participaron José Luis de los Mozos, catedrático de dereito, José Luis Díez Díez, subdirector xeral de Modernización de Explotacións da Consellería de Agricultura, Gandería e Política Agroalimentaria, José María Franco García, profesor de dereito mercantil da Universidade de Vigo, e Ángel Luis Rebolledo Varela, catedrático de dereito civil da Universidade de Santiago de Compostela.

A xornada do día 22 iniciouna Fernando José Lorenzo Merino, catedrático de dereito da Universidade de Vigo, que reflexionou en torno á «Contratación agraria en Galicia e intervención administrativa».

Ó seu entender, a contratación agraria constitúe por si mesma unha parte substantiva da materia contractual ó determinar directamente, por medio dos negocios translativos da posesión e o gozo que comprende, os sistemas de posesión da terra e, consecuentemente, o destino da empresa agrícola e a situación dos colonos.

Neste sentido, a Lei de dereito civil de Galicia do 25 de maio do 1995 regula como contratos, no seu título V, os arrendamentos rústicos, a parcería e o vitalicio. No título seguinte, a chamada compañía familiar galega, figura negocial que, xuntamente coa parcería, se recibe do texto da Compilación de dereito civil do 2 de decembro do 1963.

Para Lorenzo Merino resulta obvio que os negocios translativos do gozo que determinan sistemas de posesión predial son o arrendamento e a parcería. Non o é o vitalicio aínda que se desenvolva esencialmente no medio agrario, ó se-los seus suxeitos polo xeral labradores e o seu obxecto un capital en terras. E non o é pola súa natureza translativa do dominio e pola súa finalidade alimenticia e asistencial. Non obstante, merece ser destacado polo interese económico que o acompaña e pola función social que desenvolve no mundo rural.

Respecto á compañía familiar, a súa non inclusión no título de contratos deriva da súa complexa natureza, porque a pesar do seu principal carácter contractual societario –como sociedade tácita agraria que tradicionalmente foi–, engade elementos propios de dereito de familia e do de sucesións, ó quedar vinculada a casa e o seu destino ó herdeiro ou mellorado. O carácter agrario si se mantén no contido conceptual do artigo 100 da lei dado que co pacto de convivencia está o da explotación en común de terras, lugar acasado ou explotacións pecuarias de todos ou dalgúns dos reunidos, co que se xera unha forma de agricultura de grupo.

Seguidamente, Domingo Bello Janeiro desenvolveu o tema titulado «Dereito civil galego e dereito agrario».

Como Lorenzo Merion, o obxecto do seu relatorio centrouse no estudio dos dous primeiros capítulos do título V («Contratos») da Lei de dereito civil de Galicia (BOE do 27 de xuño), que conteñen (artigos 35 a 94) a regulación en Galicia dos arrendamentos rústicos e das parcerías.

En efecto, o primeiro dos citados capítulos do título V dedícase ós arrendamentos rústicos, e, pola súa vez, consta de dúas seccións, a primeira que contén as normas xerais e a segunda que leva por título «Do arrendamento do lugar acasado», tralo cal figura o capítulo II, que se refire ás parcerías, con cinco seccións, relativas, respectivamente, a disposicións xerais e ós catro tipos de parcería xa contidos na Compilación de dereito civil aprobada pola Lei 147/1963, do 2 de decembro (agrícola, de lugar acasado, pecuaria e forestal), que serán obxecto de exposición seguidamente coa lóxica brevidade que un traballo deste tipo require.

Para o director da EGAP a característica máis sobresaínte da nova lexislación sobre arrendamentos rústicos é que a normativa se fai agora máis flexible e adaptada ás peculiaridades de Galicia e á estrutura minifundista das terras, pois pártese do máis pleno respecto ó principio de autonomía da vontade das partes en canto á renda, sen previsións correctoras, e tamén respecto da duración, na que non se contempla a posibilidade da existencia de prórrogas legais, coa única excepción do arrendamento de lugar acasado, no que se establece unha duración mínima de cinco anos, por razóns de carácter unicamente económico.

Respecto da vontade negocial preténdese satisfacer, como se advertía na exposición de motivos da proposta de compilación presentada ó Par-

lamento galego o 22 de marzo de 1991, unha tradicional aspiración do noso medio agrario, que é a liberalización do mercado de terras e a finalización do continuo descenso deste modo de explotación da terra.

En todo caso, de acordo co relator, a citada primacía da autonomía da vontade resulta un principio básico no ámbito actual dos arrendamentos rústicos ante o difícil reto da integración na Unión Europea e, así, nesta mesma liña, sitúase a LMEA, a cal, en último termo resta boa parte da singularidade que supoñía a normativa galega recentemente aprobada.

Polo que respecta á regulación da parcería, Bello Janeiro sinalou que, nos momentos actuais, é certo que se trata dunha institución bastante superada polas novas realidades agrarias de explotación da terra, polo que, simplemente puxo de relevo que resultan excesivos os trinta e oito artigos que a unha institución de carácter residual como a parcería lle dedica a nova Lei de dereito civil de Galicia.

A última intervención das xornadas correspondeulle a Agustín Luna Serrano, catedrático de dereito da Universidade de Barcelona, que disertou en torno ó «Alcance e significado da Lei 19/1995, do 4 de xullo, de modernización das explotacións agrarias».

No que ó sentido ou significado da LMEA se refire, Luna Serrano precisou que desta pode predicarse que é unha lei bastante ben adaptada ás realidades económicas do agro español e ás realidades condicionantes da política agraria comunitaria; que é unha lei que se adapta tamén bastante ben ós modos sociais e individuais de entender e practicala actividade agraria no noso país; que é así mesmo unha lei bastante ben articulada en canto ás súas formulacións xurídico-técnicas; e que, en fin, é unha disposición especialmente relevante que, propoñéndose nada máis e nada menos que a modernización ou a dinamización da nosa agricultura, non pode, desde o punto de vista disciplinar, ser senón unha lei importante e, á vez, unha lei que, neste mesmo aspecto normativo, ten necesariamente un marcado carácter continxente.

De acordo co seu criterio, cómpre resaltar que a LMEA foi unha das poucas disposicións do noso moderno dereito agrario á que lle precedeu un estudio coidadoso das realidades económicas sobre as que había de operar.

Neste sentido, esta lei formúlase cabalmente a súa propia virtualidade no movedizo contorno da política agraria común, por si mesma bastante cambiante e que, ademais, ten que adaptarse cada vez máis ás inevitables confrontacións que provoca a progresiva apertura dos mercados e ás solucións que para isto en cada momento arbitran convenios comerciais como os que se enmarcan na chamada Ronda Uruguay ou no acordo de Marrakech. É de supoñer que a cambiante evolución que vén experimentando a política agraria común, antes e despois do ingreso de España nas comunidades europeas, ten que seguir –como parecen anunciar de ma-

neira indubidable as coñecidas propostas da chamada Axenda 2000-, de modo que ós seus vaivéns haberanse de adapta-la acción de Goberno e a lexislación agraria, como parece suxerir con claridade o propio lexislador do 1995 no preámbulo da LMEA.

En canto ó nivel técnico-xurídico, a LMEA, segundo Luna Serrano, artículase tecnicamente baixo uns bos criterios de carácter científico e colócase doutrinalmente nunha liña bastante axeitada en relación ás que poden considerarse as elaboracións máis autorizadas entre os agraristas europeos. Así, por exemplo, resaltou a boa factura da formulación lexislativa utilizada na conceptualización da explotación agraria e dos elementos que a integran, que se contén nos apartados 2 e 3 do artigo 2 da lei, así como a acertada proxección organizativa da actividade do titular da explotación que se configura no apartado 4 do mesmo precepto. Nestas normas non só é de aprecia-la aceptación de formulacións teóricas da lexislación anterior que mereceran o aplauso por parte dalgúns agraristas -así, por exemplo, en relación ós apartados 2 e 3 da nova lei, o artigo 3 da Lei 49/1981-, senón tamén algunhas elaboracións doutriniais sobre a significación xurídica da actividade desenvolvida por parte do empresario agrícola.

No que á configuración da actividade cualificada como agraria se refire, á definición da cal atende o apartado 1 do artigo 2 da nova lei, é de observar, sen embargo, de acordo co relator, que nesta norma se fai consideración daquela dunha maneira simplemente descritiva e sen penetrar de xeito valorativo na esencia ou significado da actividade, nin indicar un dos seus trazos fundamentais, necesariamente constituído pola súa dirección cara ó mercado. Neste sentido, ó seu entender, o concepto tecnicamente máis correcto de actividade agraria ten que acadarse a partir deste apartado 1 do artigo 2 da lei, pero co complemento do contido do apartado 2 do mesmo precepto, co que a conveniente apreciación do concepto legal de actividade agraria resulta clarificada, aínda que o sexa a través dun conxunto normativo máis ben abigarrado.

Por outro lado, respecto á relevancia e á continxencia da disposición, a LMEA ten para Luna Serrano un especial relevo dentro do sistema do noso dereito agrario e constitúe tamén unha lei do máis alto interese potencial en relación coa disciplina da nosa agricultura, por canto se propón un empeño de evidente transcendencia económica e social. É unha lei que propugna a definitiva inserción do noso agricultor no mundo económico moderno e que aposta claramente polo valor da eficiencia no ámbito da agricultura.

A LMEA colócase, como subliña na súa exposición de motivos o propio lexislador, no contexto do artigo 130.1 da Constitución, no que se obriga ós poderes públicos a atender á modernización e o desenvolvemento de tódolos sectores económicos e en particular da agricultura, da gande-

ría, da pesca e da artesanía, «co fin de equipara-lo nivel de vida de tódolos españois».

Por último, considerada no seu conxunto, pode observarse con Luna Serrano que a LMEA presenta, en síntese, catro vías para remove-los obstáculos da competitividade das explotacións e, en definitiva, para acadar-los obxectivos ou as finalidades concretas que se propón no seu artigo 1. Tales vías, ás que se poden reconducir tódalas finalidades da lei, poderían indicarse como a da superación de normas obsoletas, imperfectas ou anacrónicas; como a do fomento da mobilidade da terra, coa importantísima decisión de desregula-los arrendamentos rústicos; como a do fomento da agricultura pensado de modo realista e con carácter selectivo e sobre a base de incentivos previsiblemente factibles; e como, finalmente, a da busca da eficiencia na xestión da explotación.

Como conclusión a estas interesantes xornadas, o director da EGAP agradeceulles ós asistentes a súa presenza e felicitou os ilustres participantes polas súas clarificantes achegas. 