

EL MARCO JURIDICO DE LA ACTIVIDAD AGRARIA EN ARAGON¹

Gabriel GARCÍA CANTERO

Catedrático Emérito de Derecho Civil

SUMARIO: I. Introducción. II. El marco comunitario. III. El marco constitucional. IV. El marco autonómico. V. A modo de conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Probablemente sea el agricultor el ciudadano español sujeto a un mayor número de autoridades o poderes competentes para regular la actividad que desarrolla: cabe así enumerar los siguientes:

1º) Organismos u organizaciones de carácter internacional, como los recientes Acuerdos del GATT orientados hacia una liberalización del mercado mundial de los productos agrícolas, a medio y largo plazo, y que, de modo directo o indirecto, han de repercutir en el mercado español, tanto de importación como de exportación, ya lo hagamos a través de la UE, ya con terceros países.

2º) Organismos comunitarios de la Unión Europea. Actúan a partir de 1986 y se dejan sentir tanto positivamente (beneficiarios de ayudas y subvenciones) como negativamente (cuotas lácteas, límites a la producción vinícola, y, en su caso, política de abandono de tierras). Como luego explicaré, el momento de nuestro ingreso en la CE ha coincidido con el periodo de transición entre la antigua PAC y la nueva PAC no totalmente perfilada. Ello origina desajustes cuyos damnificados son en último término nuestros agricultores.

3º) Organismos estatales. Aunque se ha producido una transferencia -digámoslo gráficamente- de Madrid a Bruselas en relación con las facultades decisorias sobre la agricultura española, tal transferencia no ha sido total, pues la Constitución atribuye al Estado con carácter exclusivo la ordenación general de la economía y el mantenimiento de la unidad de mercado, a lo que debe añadirse la ejecución de la política comunitaria, en ocasiones, conjuntamente con las CCAA; también hay que mencionar múltiples competencias exclusivas del Estado sobre materias que, de una u otra forma, inciden en la actividad agraria. Por lo cual, cabe decir que aquél está lejos de haber desaparecido como protagonista de la política agraria.

4º) Organismos autonómicos. Han irrumpido con fuerza ejercitando facultades legislativas y administrativas como consecuencia de la nueva estructuración del Estado, aunque podemos decir que se encuentran en fase todavía de desarrollo no culminado.

5º) Organismos locales. Son los que tienen un contacto más inmediato y directo con el agricultor y poseen facultades de policía y buen gobierno (por ej. bandos sobre comienzo de la recolección etc.)

El orden jerárquico seguido en esta exposición no coincide con el cronológico de realización de los hechos-clave (1978, Constitución; 1986, ingreso en la CEE), aparte de que algunos de ellos pueden resultar en cierto modo incompatibles. Voy a atenerme, sin embargo, al orden expuesto, prescindiendo de los apartados primero y último.

II. EL MARCO COMUNITARIO

Si en 1991, el entonces Ministro de Agricultura, Pedro Solbes, reconocía un estado de incertidumbre e insatisfacción en el mundo rural y en el sector agrario español, conviene explicar sus causas, que no son otras que una adhesión a la CEE mal negociada y un momento histórico de ingreso que, al menos, ha de calificarse de inoportuno. Unos breves rasgos históricos.

A la hora de firmar el Tratado de Roma en 1957, los países miembros estuvieron preocupados por salvaguardar el mundo rural, de ahí que, bajo la influencia del Informe Spaak, incluyeron expresamente a la agricultura en el Tratado. En aquel momento les preocupaba el colectivismo de los países del Este, y levantaron frente a él un sistema de explotaciones familiares de responsabilidad individual, suficientemente prósperas, al estar protegidas por la Comunidad. La protección de los agricultores se realizó vía precios garantizados, convirtiendo a la CEE en el segundo exportador agroalimentario del mundo, detrás de USA, y en el primer comerciante en la materia, sin perjuicio de la ayuda al Tercer Mundo y la realizada con algunos países del Este.

La primera PAC ha conseguido mejorar el autoabastecimiento de los países comunitarios, elevando de forma sustancial las rentas y calidad de vida de los agricultores, pero sin que se haya alcanzado la finalidad del art. 39 del Tratado

de Roma de la paridad de renta entre el sector agrario y los demás (parece que Inglaterra, Países Bajos y Dinamarca lo han conseguido, pero en España la renta agraria es un tercio de la de los demás sectores). También aparecen grandes desigualdades de unos países a otros: de 8 a 1 entre un agricultor belga y otro griego, y de 10 a 1 del Norte de Alemania al Sur de Italia; en 1988 un agricultor español tenía una renta de 6000 dólares y uno inglés de 14000. Globalmente parece que los agricultores holandeses son los más ricos, seguidos de belgas y daneses, con ingresos tres veces superiores a los nuestros, apareciendo en la cola, España, Grecia e Irlanda.

Las mejoras se han logrado garantizando un nivel, bastante elevado, de precios al productor, evitando la entrada de productos extracomunitarios a precios generalmente más bajos, y subvencionando la exportación para cubrir la diferencia entre los precios comunitarios y los internacionales. La protección de los precios, unida a las nuevas tecnologías, ha producido un incremento de la actividad agraria que ha conducido los excedentes estructurales, con costes muy elevados para darles salidas en un mercado internacional en degradación constante.

A principio de los años 80 empieza a hacer crisis la PAC, debido a que el volumen de los excedentes agrícolas y el costo financiero para conservarlos y liberarse de ellos resulta inaceptable para el presupuesto de la CEE. Los políticos de Bruselas han de escuchar las continuas quejas de las Asociaciones de Consumidores organizadas a nivel europeo; también se quejan los británicos acostumbrados a una agricultura muy competitiva, con ayudas directas y precios bajos al consumidor; los países en vía de desarrollo se quejan pues al exportar a la CEE con precios subvencionados, no pueden competir con ella, y al verse privados de las divisas procedentes de las exportaciones, no pueden pagar la deuda externa; EEUU acusa de proteccionista y de competencia desleal a la Comunidad, con el apoyo de los grandes países exportadores, Australia, Nueva Zelanda, Argentina, Brasil etc.

Todos estos hechos obligan a revisar la PAC, de la cual se ha dicho que ha sido víctima de su propio éxito. Se empezó con las cuotas lecheras, y las cuotas de corresponsabilidad en materia de cereales, jubilaciones anticipadas y retirada de tierras, continuando con el Libro Verde 1985, las reformas de febrero de 1988 y las de 1991 debidas a Mc SHARRY, nuevo Comisario europeo de agricultura, todo lo cual es ratificado por el Tratado de Maastricht de 1992.

Como escribe BALLARIN MARCIAL, se está pasando de un sistema monista a otro dualista; en efecto, se rebaja la protección agrícola propiamente dicha y aparecen otras economías no agrarias en el mundo rural, que incluso pueden llegar a ser mayoritarias, por lo que hay que desdoblarse la estrategia operativa.

He aquí los principios de la nueva PAC:

Hay que reformar la PAC porque la producción agraria ha crecido a un ritmo que se aleja progresivamente de la capacidad de absorción del mercado; el sistema de la protección del producto ha conducido a los excedentes y al deterioro del entorno natural como consecuencia del productivismo; el poder adquisitivo de

los agricultores ha mejorado muy poco mientras que el gasto agrario aumenta sin cesar.

Los objetivos de la futura PAC serían los siguientes:

- mantener un número suficiente de agricultores con el fin de preservar el medio ambiente, el paisaje milenario y un modelo de agricultura familiar;
- reconocer el doble papel del agricultor, como productor y como protector del medio ambiente y del desarrollo rural; es verdad que la producción de alimentos debe ser la finalidad principal del agricultor y ganadero, pero habrá de concederse también relevancia a la producción de materias primas destinadas a usos no alimentarios; para proteger el medio ambiente debe fomentarse la utilización de métodos de producción menos intensivos y la realización de acciones de conservación del medio ambiente.
- fomentar otras formas de actividad económica distintas de la agricultura con el fin de mantener la población y la economía rural;
- conseguir un equilibrio de los mercados mediante el control de la producción, con el fin de evitar la acumulación de existencias;
- mantener la presencia activa de la Comunidad en los mercados mundiales para la cual es necesario una política que garantice la competitividad;
- introducir ayudas directas basadas en la superficie de explotación y en el número de animales, moduladas según tamaño, renta o situación regional, de manera que garanticen la renta de los productores;
- se establecerá una relación entre la retirada de tierras y reforestación y la mejora del sistema de jubilación anticipada, que se reforzará con una financiación comunitaria del 50%; será obligatoria la prima de incorporación de jóvenes a la agricultura;
- se introducirán medidas relativas al medio ambiente: compromisos contractuales por parte de los agricultores sobre extensificación, primas por buena práctica agrícola y gestión no contaminante, retirada de tierras a largo plazo, conservación de tierras abandonadas etc.
- La nueva PAC ha sido objeto de críticas y reservas entre nosotros, a nivel político, profesional y científico. Están por ver los resultados, aunque parece claro que comienza una nueva era para la agricultura y el mundo rural. Los viejos mitos caen, y otros nuevos deben ocupar su lugar:
- el mito de la reforma agraria, está periclitado
- el de la empresa familiar, también hace crisis, aunque puede ser salvado con reformas estructurales;
- la protección vía precios agrarios, no puede mantenerse después del GATT. BALLARIN propone en su lugar: el mercado único mundial, la globalización de la ayuda al Tercer Mundo, y en general de todas las cuestiones agroalimentarias, las nuevas tecnologías, la protección del medio ambiente, el ensanchamiento de las explotaciones y el rejuvenecimiento y la profesionalización de sus cuadros para hacerlas competitivas en vez de retirada de tierras, una política de cambio de destino productivo, orientándola hacia lo forestal con adecuados incentivos.

Recuérdese, por último, que nuestro país se ha beneficiado de los Fondos Estructurales comunitarios, fundamentalmente FEDER y FEOGA, así como del llamado Fondo Social Europeo y Fondo Europeo de Desarrollo Regional, a través de los cuales se trata de repartir recursos en las zonas desfavorecidas y marginales, compensando la pérdida de rentas que puede provenir de la nueva PAC y lograr un reequilibrio entre regiones.

III. EL MARCO CONSTITUCIONAL

Muy tempranamente -antes de su aprobación definitiva- hube de pronunciarme sobre la indefinición de nuestro Derecho constitucional agrario sobre todo si se comparaba la Constitución de 1978 con la de la Segunda República y las Leyes Fundamentales del régimen de Franco (Cfr. Il diritto agrario nella nuova Costituzione spagnola, RDA, 1979, p. 3 ss.).

En efecto, el Gobierno provisional republicano había anunciado el 21 mayo 1931 su propósito de acometer en toda su amplitud la reforma agraria española, al estar seguro que en ella tiene sus raíces el eje de la transformación social, política e industrial de España. Tales propósitos se condensan en el art. 47 de la Constitución de 1932: La República española protegerá al agricultor y a este fin legislará, entre otras materias, sobre el patrimonio familiar, inembargable y exento de cualquier clase de impuestos, sobre el crédito agrario, sobre la indemnización por pérdida de las cosechas, sobre las cooperativas de producción y consumo, sobre las Cajas de Previsión, sobre las Escuelas de Prácticas Agrarias y sobre los Centros de Experimentación agronómica y zootécnica, sobre las obras de riego y las vías rurales de comunicación.

En esta enumeración, asistemática y abierta, destacan tres líneas fundamentales de actuación, luego desarrolladas por la legislación ordinaria: la ley de reforma agraria, la de arrendamientos rústicos y la política de riegos; el régimen surgido de la Guerra Civil interrumpió la reforma agraria, pero continuó y desarrolló la legislación arrendaticia y la de regadíos.

No faltan declaraciones sobre la agricultura en las Leyes Fundamentales del régimen de Franco: así en el Fuero del Trabajo se habla de los huertos familiares, de la duración del contrato de arrendamiento rústico, del crédito agrario; y después de reconocer el derecho de propiedad privada como medio natural para la realización de las funciones individuales, familiares y sociales, se asume el compromiso de multiplicar y hacer accesibles a todos los españoles las formas de propiedad ligadas de modo vital a la persona humana, por ej. el hogar familiar, el patrimonio agrícola y los instrumentos o bienes de trabajo de uso cotidiano, reconociéndose el patrimonio familiar inembargable. En la Ley de principios del Movimiento se decía que el Estado tratará con todos los medios a su alcance, de dar impulso al progreso económico de la nación con la mejora de la agricultura, la multiplicación de las obras de regadío y de reforma social en el campo.

Sabemos que muchas de estas declaraciones tuvieron mero carácter programático, pero algunas se tradujeron en leyes ordinarias como la Ley de Patrimonio Familiar en 1952, exhaustivamente estudiada por el Prof. LUNA SERRANO a cuyo parecer está inspirada en principios republicanos; la legislación de A.R. manteniendo en vigor la Ley de 1935, completada con otras disposiciones, sistematizadas y desarrolladas en el RAR de 1959; la Ley de Concentración Parcelaria, promulgada con carácter experimental en 1952, y que en sucesivas reformas ha permitido concentrar varios millones de Has.; un amplio desarrollo de la legislación sobre zonas regables, todo lo cual se refundió, a modo de elemental Código agrario, en la Ley de reforma y desarrollo agrario de 1973, todavía parcialmente en vigor.

Con este transfondo político y legislativo el observador imparcial hubiera esperado declaraciones más comprometidas sobre la agricultura en la vigente Constitución de 1978. Pero no ha sido así, y el único precepto directamente aplicable al tema que me ocupa es el art. 130:

“1. Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles.

2. Con el mismo fin se dispensará un tratamiento especial a las zonas de montaña”.

El precepto se incluye en el tít. VII que trata de “Economía y Hacienda”, y ciertamente se expresa en términos sumamente vagos e indefinidos:

- los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos; dice algo que va de soi y que por ello no era preciso expresarlo; lo importante hubiera sido especificar los modos y medios de actuación para lograr tal objetivo;
- en particular, de la agricultura... la mención especial hubiera tenido sentido con un texto más eficaz y vinculante, pero inserto en uno tan genérico resulta irrelevante;
- la enumeración de la ganadería, la pesca y la artesanía, pueden significar que se trata de sectores económicos deprimidos, que suscitan la atención preferente del legislador constitucional; lo ganadero suele incluirse en lo agrario lato sensu, en cambio, la pesca y la artesanía tienen escasa relación con el tema que centra mi estudio.
- la equiparación del nivel de vida de todos los españoles -objetivo en último término, vinculado con el principio de igualdad- da por supuesto el profundo desequilibrio de los niveles de renta los diversos sectores productivos; pero aparte el reconocimiento de una realidad evidente, permanece en el ámbito de las buenas intenciones, pues no hay indicación alguna de los medios que se ofrecen para lograr tal plausible objetivo;

- el tratamiento especial a las zonas de montaña -objeto de una lección en este cursillo-, aparte de utilidad práctica actuada mediante leyes ordinarias, muestra el contraste entre las declaraciones generales de tipo programático y las especificaciones, que hubiera sido deseable que se hubieran prodigado más en el texto constitucional.

Pero si los constituyentes pasaron como sobre ascuas sobre el tema agrario, hay que reconocer que deben traerse a colación otros preceptos constitucionales que podrían enmarcar en el futuro la política agraria.

Así ocurre con el reconocimiento del derecho a la propiedad privada (art. 33), declaración que al no especificar, cabe interpretar en el sentido de que comprende igualmente la propiedad agrícola en sus diversas manifestaciones (también la del patrimonio familiar). Lo mismo sucede con el derecho a la herencia, que no excluye un régimen especial para la sucesión en la empresa agraria. También se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (art. 38), lo que significa un sistema económico basado en la propiedad privada y no en la planificación económica imperativa propia de los regímenes socialistas; aunque establece como límites “las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación” que evidentemente sólo podrá ser indicativa.

Otros preceptos constitucionales pueden incidir asimismo en la legislación agraria:

Art. 128: “1. Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general. 2. Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general”.

Art. 131. “1. El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución. 2. El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las CCAA y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas”.

No resulta fácil adivinar las razones de la parquedad de nuestro Derecho agrario constitucional: ¿temor de romper el consenso o de asustar a la población si se hubiera hablado de “reforma agraria” o de “reforma de las estructuras agrarias”? ¿propósito enmascarador de futuras políticas intervencionistas al amparo de mecanismos de actuación general, contenidos sobre todo en el tít. VII, precisamente el mismo en que figura el art. 130? ¿facilitar en su día nuestra integración en la CEE? Con alguna mayor perspectiva acaso pueda destacarse que el centro de gravedad de la política agraria se encuentra en la distribución competencial de la materia agraria entre el Estado y las CCAA.

La actividad legislativa estatal en materia agraria, después de la Constitución, no resulta especialmente significativa, sino que más bien hay que situarla en una línea continuista; así la vigente LAR de 1980 incide en la prórroga forzosa del contrato hasta un plazo que puede llegar a los 21 años (es decir, hasta el año 2001), mientras que en materia de actualización de rentas -paralelamente a lo que ocurría con los arrendamientos urbanos en la LAU de 1964- se da entrada, con bastante amplitud a la cláusula de revalorización como contenido legal del contrato; en materia de mejoras se introduce un sistema con fuerte intervención administrativa, al parecer poco aplicado; se mantiene e intensifica el acceso del arrendatario a la propiedad de la finca arrendada a través de un perfeccionado sistema de derechos reales de adquisición. La Ley de A.R. históricos de 1992 trata de resolver un problema enquistado que las disp. transitorias de ley de 1980 no acertaron a solucionar. Por su parte, la Ley del Estatuto de la explotación familiar agraria y de los Agricultores Jóvenes, de 1981, rompe decididamente con los moldes sucesorios del C.c. realizando, quizá tardíamente, una “foralización” del mismo, apuesta decididamente por el concepto familiar de la empresa agraria y por la incorporación de los jóvenes a la misma, si bien sus resultados aparecen poco visibles. Por lo demás, sigue aplicándose, en lo no derogado, la legislación agraria del anterior régimen político, si bien, cabe decir, a ritmo lento, con una mirada puesta en la actividad autonómica en materia agraria, y, a partir de 1986, con otra puesta en Bruselas. En este periodo ha servido de poco el art. 130 CE.

Quizá lo más interesante que deba reseñarse sea el Proyecto sobre Modernización de las explotaciones agrarias, que se encuentra en fase de tramitación parlamentaria sujeta, por tanto, al albur de la duración de la presente legislatura, al que ya se refirieron el pasado diciembre los Profesores DE LOS MOZOS y VATTIER, que, de ser aprobado, va afectar decisivamente a la legislación agraria vigente (duración de los arrendamientos rústicos, concepto de explotación familiar y de empresario rústico, etc.)

IV. EL MARCO AUTONÓMICO.

La nueva organización estatal arranca del art. 2º CE, que al reconocer y garantizar el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española, y la solidaridad entre todas ellas, ha admitido el término “nacionalidad”, como dice el prof. MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ, con una significación nueva distinta de la hasta entonces aceptada en la lengua castellana, con un matiz marcadamente subjetivo aludiendo a un tipo de colectividades regionales en las que, por razones lingüísticas o de otra clase, se percibe con mayor intensidad el hecho diferencial dentro de la única comunidad histórico-política que la Constitución define como Nación española. Este derecho a la autonomía se regula en el tít. III, especialmente en su cap. 3º. La autonomía regional, a diferencia de la local, va a plasmarse en los Estatutos de Autonomía ,

que se aprueban por ley orgánica, que en la práctica -observa el autor citado- resultan ser leyes paccionadas, irreformables por la voluntad unilateral del Poder Legislativo del Estado, sin perjuicio del recurso de inconstitucionalidad. En consecuencia, los Estatutos de Autonomía poseen un elevado grado de permanencia y estabilidad, así como de garantía del nivel de competencias, todo lo cual era desconocido en nuestro ordenamiento contemporáneo, a excepción quizá de la Ley paccionada con Navarra de 1839.

Si bien la Constitución estableció dos clases de autonomía, las Comunidades de régimen común y las de régimen especial, una vez transcurrido el plazo de cinco años que aquélla fijaba, las diferencias tienden a desaparecer. Por otra parte, aunque inicialmente el sistema autonómico se concibió “a la carta”, pues la concreción de las competencias respectiva del Estado y de la CA se fijaba por cada Estatuto, dentro del marco constitucional, en la práctica el modelo se ha aplicado, con diferencias sólo en los matices, con criterio de uniformidad casi completa, pues todas las Comunidades han tendido a adquirir el máximo de competencias posible, según la naturaleza común o especial, utilizando formulaciones muy similares, cuando no idénticas; así el sistema de autonomía “a la carta” se ha pasado a un régimen tendencialmente uniforme en el reparto de competencias. El “frenazo” que el actual Gobierno parece haber dado al traspaso de competencias, no deja de ser un episodio coyuntural dado que el proceso autonómico es un fenómeno irreversible bajo la actual Constitución.

Si anteriormente he acusado al art. 130 CE de extraordinaria vaguedad e indefinición al fijar los principios del Derecho agrario constitucional, no más favorable ha de ser el juicio sobre el reparto de competencias que en esta materia se hace entre el Estado y las CCAA. Quizá la norma más genérica sea la contenida en el art. 148. 1.7º, aplicable a las de régimen normal a cuyo tenor las CCAA podrán asumir competencias en materia de agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía. Una primera reflexión permitiría deducir que, respetando el límite indicado, las competencias de las CCAA podrían extenderse a cualquier tipo de potestades, incluida la legislativa. Por otra parte, en el art. 149 el Estado no se reserva expresamente ninguna competencia en materia agraria. En la práctica todos los Estatutos de Autonomía han asumido como exclusivas las competencias aludidas sin otro límite que la ordenación general de la economía. Así el art. 35-8º de nuestro EA atribuye a la CA de Aragón la competencia exclusiva sobre agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía.

Sin embargo, además del límite de la ordenación general de la economía, en el art. 149 hay toda una serie de materias y competencias reservadas al Estado, sea en cuanto a la legislación, en cuanto a las bases o a la legislación básica o en cuanto a toda la materia que suponen una limitación efectiva de las competencias que pueden haber sido asumidas por las CCAA en agricultura, ganadería y demás aspectos de lo agrario en sentido amplio. Así ocurre en el art. 149.1.23, que reser-

va al Estado la legislación básica sobre montes y aprovechamientos forestales, sin perjuicio de que el art. 148.1. 8º diga que esa materia puede ser asumida por las CCAA; de donde se deduce que estas últimas sólo podrían asumir competencias legislativas secundarias, de desarrollo o pormenorización.

Por otro lado, no hay límites bien definidos de lo que debe entenderse por agricultura. Si tomamos el término en sentido estricto, podemos definirla como el arte de cultivar la tierra para producir y comercializar vegetales destinados preferentemente a la alimentación humana o animal; es una actividad de carácter técnico, que deberá conocer las reglas de la geología, la edafología, la biología, la botánica, la química etc.; es también actividad económica, pues sirve para producir bienes escasos para el hombre; es actividad en la que inciden exigencias de orden social. Por ello, en el art. 149,1 CE encontramos materias y funciones reservadas al Estado, que están presentes en la agricultura:

- la legislación civil, sin perjuicio del derecho foral que es atribución exclusiva de las CCAA allí donde exista;
- el régimen aduanero y arancelario y todo lo relativo al comercio exterior
- la ordenación del crédito, la banca y los seguros o la Seguridad Social
- la materia medioambiental, energética o hidrológica;

Con carácter general el Estado se reserva la coordinación general de la actividad económica y el mantenimiento de la unidad de mercado, de manera que se asegure la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español, y, por otra parte, tiene competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

Por todo ello MARTINEZ LOPEZ-MUÑOZ llega a afirmar que no hay materias de carácter económico o social que queden sustraídas por entero a la potestad legislativa estatal, al menos de carácter básico, si bien reconoce que el TC viene respaldando una interpretación bastante amplia de la materia de la agricultura, de la que son ejemplos paradigmáticos las ss. recaídas sobre la reforma agraria andaluza y extremeña. Ahora bien, si las competencias de ejercicio directo y autónomo en materia agraria no pueden ser de gran importancia, sin embargo, en el orden ejecutivo y en el de las actuaciones de infraestructura y de servicios sociales, su eficacia puede ser mayor con notable incidencia en el ámbito agrario.

El ejercicio de las competencias estatutarias en materia agraria ha conducido -como he puesto de relieve en la Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Derecho Agrario de Zaragoza-, no a promulgar un Derecho autonómico agrario, sino a una pluralidad de Derechos Autonómicos Agrarios, es decir, tantos como Comunidades Autónomas. No hay un conjunto sistemático de disposiciones agrarias, sino más bien una temática muy variada que se afronta con diferente óptica ideológica -según el color del Gobierno regional de turno- con

desigual incidencia en la realidad social de cada CA, lo que a veces ha supuesto rápidos cambios legislativos (por ej. en Aragón con la Ley de Banco de Tierras). Tampoco hay coincidencia con el mecanismo normativo utilizado, pues aunque predomina la ley no es infrecuente acudir a desarrollos reglamentarios. El resultado final es un tejido normativo falto de homogeneidad, de suerte que no hay dos CCAA que hayan reglamentado la materia agraria con base en principios semejantes, ni alcanzado un grado de desarrollo parangonable.

Cataluña parece haber seguido un plan metódico con el propósito de regular omnicomprensivamente la materia agraria, ejercitando sus competencias estatutarias en un sistema tendencialmente completo de Derecho agrario. Madrid, por el contrario, ha promulgado una única ley en materia agraria dedicada al medio ambiente. Ciertas CCAA se han especializado en algunos temas: Andalucía y Extremadura en materia de reforma agraria; Cantabria, en pastos; Castilla-León y Galicia, en concentración parcelaria; Valencia en materia de arrendamientos históricos; Asturias ha realizado una Ordenación agraria y desarrollo rural, y Navarra una ley general de ordenación del territorio. En materia de caza, hay notables contrastes entre el País Vasco, preocupado por regular los requisitos de la actividad cinegética, y Extremadura que priva a los propietarios de fincas del aprovechamiento secundario cinegético, contrariando los principios generales del C.c.

En la referida Ponencia he tratado de investigar las causas de estas disparidades entre los diversos Derecho autonómicos agrarios, y que, a mi juicio, son las siguientes:

- 1º) Ausencia de un claro modelo constitucional agrario y de directrices generales post-constitucionales sobre política agraria.
- 2º) Carencia de una doctrina consolidada del TC y de los Tribunales ordinarios sobre las materias competenciales;
- 3º) Incertidumbres sobre la PAC (la nueva PAC); y
- 4º) Interferencias que en ciertas CCAA se producen entre el derecho civil y el derecho foral o especial.

V. A MODO DE CONCLUSIONES:

En este momento puede hablarse de grandes incertidumbres en los diversos marcos institucionales que encuadran la actividad agraria.

Hay que esperar a que se consolide la nueva PAC, la cual deberá adaptarse al ingreso de los tres nuevos países comunitarios (cuya producción en escasa medida es agrícola).

Bajo la perspectiva de los años transcurridos desde la promulgación de nuestra Constitución acaso no ha sido tan perjudicial la ausencia de unos principios claros de Derecho agrario constitucional, aunque no todo debiera dejarse a la iniciativa de Bruselas.

Se comprenden también los tanteos y vacilaciones que las CCAA mantienen en materia de Derecho autonómico agrario. Pero es mi opinión personal que en este punto se podría hacer mucho más. Creo ha pasado el momento de que cada CA haga “mangas y capirotos” con sus competencias; con pleno respeto a sus facultades legislativas y administrativas en materia agraria, más que nunca urge una coordinación entre sí y también con el Estado, para que en Bruselas sean mejor tratados los intereses de los agricultores españoles.

NOTAS:

¹ Al Prof. Dr. Don Juan Rivero Lamas, con afecto y amistad.