



**Regulación
Jurídico-Administrativa
del Sector Oleícola
(accésit)**

Mariano López Benítez

VIII Premio Unicaja de Investigación Agraria

Reunidos en la Ciudad de Málaga el día 29 de Mayo de 2006 un jurado presidido por Braulio Medel Cámara y compuesto por Isaías Pérez Saldaña, José Javier Rodríguez Alcaide, José Emilio Guerrero Ginel, José Manuel Domínguez Martínez y Francisco Villalba Cabello, decidió por unanimidad conceder a esta investigación un accésit del VIII PREMIO UNICAJA DE INVESTIGACIÓN AGRARIA. El premio fue convocado por Analistas Económicos de Andalucía en el otoño de 2005 y cuenta con el patrocinio de la Fundación UNICAJA.

Regulación Jurídico-Administrativa del Sector Oleícola

Equipo de Investigación y Edición

Investigación	Mariano López Benítez
Producción y Coordinación Gráfica	M ^a Dolores Fernández-Ortega Jiménez
Administración	Rosa Díaz Montañez
Proyecto, Realización, y Edición	

Producción:

Analistas Económicos de Andalucía

C/ Ancla, nº 2 - 6ª planta. 29015 MÁLAGA

Tel.: 952 22 53 05 - 06

Fax: 952 21 20 73

e-mail: aea@unicaja.es

www.analistaseconomicos.com

D.L.: MA-1.917-2006

I.S.B.N.-10: 84-95191-89-X

I.S.B.N.-13: 978-84-95191-89-2

La responsabilidad de las opiniones emitidas en este documento corresponde exclusivamente al autor que no son, necesariamente, las de UNICAJA o Analistas Económicos de Andalucía.

Reservados todos los derechos. Queda prohibido reproducir parte alguna de esta publicación, su tratamiento informático o la transcripción por cualquier medio, electrónico, mecánico, reprografía y otro sin el permiso previo y por escrito del editor.

© Analistas Económicos de Andalucía, 2006

Regulación Jurídico-Administrativa del Sector Oleícola

Índice

	PRESENTACIÓN	13
CAPÍTULO I	BASES HISTÓRICO-LEGISLATIVAS DEL SECTOR OLEÍCOLA	15
I.1	La importancia histórica del olivo y su proyección legislativa.....	17
I.2	La transformación de la concepción Jurídica de la agricultura durante el primer tercio del siglo XIX	20
I.3	La acción legislativa sobre la olivicultura durante la segunda mitad del siglo XIX.....	30
I.4	La progresiva atención legislativa a los problemas específicos del aceite en los Primeros lustros del siglo XX	40
I.5	La legislación oleícola de la segunda república: entre la continuidad y la reforma	52
I.6	Anotaciones para después de una guerra. El período de la autarquía económica: la lucha contra el desabastecimiento de aceites.....	60
I.7	El desarrollismo económico: el interés por la comercialización de los aceites.....	67
I.8	Nuevos tiempos, nuevo derecho.....	78
I.9	Las últimas evoluciones del derecho oleícola nacional antes del ingreso en la CEE: reacciones normativas al síndrome tóxico de la colza	87
CAPÍTULO II	LA REGULACIÓN COMUNITARIA DEL MERCADO OLEÍCOLA	99
II.1	La aplicación en España del acervo comunitario en materia oleícola: rasgos caracterizadores de la organización común de mercados de las materias grasas de 1966	101
II.2	La importante reforma del mercado oleícola de 1998	109
II.3	La nueva organización común de mercado del aceite de oliva.....	122
CAPÍTULO III	ORDENAMIENTO ESTATAL Y ORDENAMIENTOS AUTONÓMICOS EN LA REGULACIÓN DEL SECTOR OLEÍCOLA	133

III.1	Los diversos títulos competenciales que convergen en la regulación del sector agro-oleícola. La consideración del aceite de oliva como producto agrario y como alimento.	135
III.2	La incidencia estatal sobre el sector oleícola. El art. 149.1.13 de la constitución.....	136
III.3	El ejercicio de las competencias autonómicas	151
III.4	Los mecanismos de colaboración entre el estado y las comunidades autónomas en materia oleícola	154
CAPÍTULO IV	LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA OLEÍCOLA	157
IV.1	Introducción: perfiles generales de la organización administrativa del estado y de las comunidades autónomas en materia de agricultura	159
IV.2	El derecho comunitario en la configuración de ciertos organismos de los estados. Su aplicación al mercado oleícola	162
IV.3	Administraciones específicas en el ámbito del aceite de oliva.....	163
IV.4	Entidades privadas que ejercen funciones administrativas en el ámbito del aceite de oliva.....	179
IV.5	Organizaciones internacionales oleícolas: el consejo oleícola internacional.....	200
CAPÍTULO V	LA DEFINICIÓN LEGAL DE LOS ACEITES DE OLIVA, LOS BIENES JURÍDICOS IMPLICADOS Y LAS INTERVENCIONES ADMINISTRATIVAS DESTINADAS A SU PROTECCIÓN	205
V.1	La importancia de la definición y clasificación de los aceites.....	207
V.2	envasado y etiquetado de los aceites.....	222
V.3	Medidas administrativas para la protección de la salud frente a riesgos alimentarios	252
CAPÍTULO VI	DE LAS AYUDAS A LA PRODUCCIÓN A LAS AYUDAS DE PAGO ÚNICO	263
SECCIÓN 1ª:	EL REGIMEN DE AYUDAS A LA PRODUCCIÓN DEL ACEITE DE OLIVA.....	265

VI.1	Caracterización general.....	265
VI.2	Las declaraciones de cultivo como elementos de legitimación subjetiva para la solicitud de ayudas a la producción	271
VI.3	El procedimiento para el otorgamiento de las ayudas y anticipos.....	296
VI.4	El pago de los anticipos: su naturaleza de procedimiento integrado en otro.....	307
VI.5	Controles y comprobaciones de las ayudas	319
SECCIÓN 2ª:	EL NUEVO RÉGIMEN DE LAS AYUDAS DE PAGO ÚNICO. SU APLICACIÓN AL OLIVAR	353
VI.6	Introducción: conexiones entre el sistema de las ayudas a la producción y el nuevo y futuro régimen de ayudas.....	353
VI.7	La subsunción de las declaraciones de cultivo en las solicitudes de ayuda.....	354
VI.8	Los beneficiarios de las ayudas.....	356
VI.9	Cesiones de derechos.....	425
VI.10	El procedimiento de identificación inicial y sucesiva de los beneficiarios de ayudas	451
VI.11	El régimen de las solicitudes anuales de pago.....	462
VI.12	Controles sobre la admisibilidad.....	487
VI.13	Controles de condicionalidad	508
VI.14	El pago	530
VI.15	Devoluciones y recuperaciones de los pagos.....	538
CAPÍTULO VII	LA AYUDA ESPECÍFICA AL OLIVAR.....	547
VII.1	Establecimiento y naturaleza de esta ayuda.....	549
VII.2	Importes de los que se nutre este fondo de ayudas.....	553
VII.3	Singularidades del régimen jurídico de estas ayudas específicas	554
CAPÍTULO VIII	AYUDAS AL ALMACENAMIENTO PRIVADO DE ACEITE DE OLIVA.....	557
VIII.1	Las ayudas al almacenamiento de aceite: sus diferencias con el almacenamiento de los aceites intervenidos.....	559
VIII.2	Régimen jurídico de las nuevas ayudas al almacenamiento..	569
VIII.3	Otras medidas de fomento en el sector oleícola.....	577
	BIBLIOGRAFÍA	581

Presentación

Braulio Medel Cámara. Presidente de Unicaja.



UNICAJA, consciente de la importancia que el sector agrario tiene en la sociedad y economía andaluza, patrocina la octava edición del **Premio UNICAJA de Investigación Agraria**, con el fin de estimular el conocimiento científico en el ámbito agrario. La continuidad de estos Premios, desde su creación en 1998, refleja la decidida apuesta de nuestra entidad por la promoción de la investigación, como fuente de conocimiento para generar avances tecnológicos que sean instrumento y motor del desarrollo regional en dicho sector, permitiendo mejorar su competitividad y rentabilidad, y contribuyendo a la modernización de la sociedad andaluza. El cumplimiento de este compromiso se refuerza con la elaboración del Informe Anual del Sector Agrario en Andalucía, que este año ha alcanzado su decimosexta edición.

En la octava convocatoria, se otorgó también un accésit al trabajo Regulación Jurídico-Administrativa del Sector Oleícola, presentado por el investigador Mariano López Benítez, Profesor Titular de la Facultad de Derecho de la Universidad de Córdoba. La investigación tiene como objetivo principal efectuar una recopilación exhaustiva de la regulación jurídica administrativa del sector oleícola, habiendo realizado un amplio trabajo de documentación y análisis de las distintas regulaciones que afectan al sector y ofreciendo un documento enormemente valioso para los distintos agentes que participan en el mismo.

La Fundación UNICAJA, a través de su Servicio de Publicaciones, edita la presente investigación, que se encuadra dentro del conjunto de premios que promueve nuestra entidad, incorporándose a la amplia lista de documentos ya publicados, con la certeza de que estos estudios y la difusión de sus resultados serán de gran utilidad dentro de la comunidad científica y entre los agentes económicos y sociales relacionados con el sector, como referente básico para un mejor conocimiento de la agricultura andaluza.



Bases histórico- legislativas del sector oleícola

Capítulo I

I. BASES HISTÓRICO-LEGISLATIVAS DEL SECTOR OLEÍCOLA

I.1 La importancia histórica del olivo y su proyección legislativa

Trazar la historia del olivo representa, en cierta forma, reconstruir los caracteres esenciales de la cultura mediterránea en la que nos enclavamos. Pocas certezas se tienen sobre la cuna de este cultivo milenario; sin embargo, hay muchas coincidencias en afirmar que, de la mano de fenicios, griegos, romanos, árabes y demás pueblos que vivían y comerciaban en las riberas del Mediterráneo, el cultivo del olivo se fue difundiendo rápidamente, hasta configurarse naturalmente como un elemento más del paisaje característico de estas tierras que circundan el *Mare Nostrum*¹.

A su importancia económica, como objeto preciado de intercambio comercial entre los pueblos, al olivo -y a su producto más renombrado: el aceite-, se le han adherido también cualidades estéticas, sanatorias e, incluso, religiosas, que han justificado, ya desde antiguo, el interés por su regulación. Solón, en el siglo IV a. Xto., estableció normas sobre las plantaciones de olivos, cuya integridad se vió reforzada en la misma Grecia con severas prohibiciones que castigaban con el destierro a quien osase arrancar más

I Recientemente, Arturo Pérez-Reverte, "Aceite, cultura y memoria", *El Semanal* n° 903, 13-19 de febrero de 2005, p. 6, resaltaba la importancia del olivo y del aceite con estas palabras: "No se trata de aceite nada más, ni de comida, ni de cocina. El aceite de oliva forma parte no sólo de nuestra mesa, sino de la memoria, de la cultura y hasta de la verdadera patria, si entendemos así ese lugar viejo, sabio, generoso, llamado Mediterráneo: esa bulluciosa plaza pública donde nació todo, en torno a las aguas azules por las que ya viajaban, hace diez mil años, naves negras con un ojo pintado en la proa. Hablo del lago interior que nos trajo dioses, héroes, palabra, razón y democracia. Del mar de atardeceres color de vino y de orillas salpicadas de templos y olivos, donde se fundieron para alumbrar Europa y lo mejor del pensamiento de Occidente, las lenguas griega, latina y árabe. Un crisol de donde saldría el español que hoy hablan cuatrocientos millones de personas en el mundo. Hablo del mar propio, nuestro, que nunca fue obstáculo, sino camino por donde se extendieron, fundiéndose para hacernos lo que somos, Talmud, Cristianismo e Islam. No es casual que todavía hoy los pueblos bárbaros -filósofos, escritores y científicos no alteran el concepto histórico, pues nunca lo habrían sido sin la madre nutricia- sigan friendo con grasa y manteca (...). Salud y cocina aparte, consumir aceite no es un acto banal. Es, también, participar de un rito y una tradición seculares, hermosos. El currículo de ese bello líquido dorado es impresionante: zumo del fruto del olivo -la seitún árabe- y del trabajo honrado y antiguo del hombre, ya era parte de los diezmos que el Libro de los Números recomendaba reservar a Dios. También se utilizaba en la consagración de los sacerdotes y los reyes de Israel, y más tarde ungió a los emperadores del Sacro Imperio y a los monarcas europeos antes de su coronación. Y en sociedades de origen cristiano, como la nuestra, el aceite estuvo presente durante siglos, tanto en la unción del nacimiento como en la extremaunción de la muerte. La costa mediterránea está jalonada por ánforas olearias de innumerables naufragios, y los viejos textos abundan en alusiones: el Deuteronomio llama a Palestina tierra de aceite y miel, Homero menciona el aceite en la *Iliada* y en la *Odisea*, Aristóteles detalla su precio en Atenas, y Marcial, que era romano e hispano -esa Hispania que algunos imbéciles niegan que haya existido nunca-, pone por las nubes el aceite de la Bética. Y todo eso, de algún modo, se contiene en cada chorrito de aceite que ponemos sobre una humilde tostada"

de dos olivos. La Roma clásica, afectada como consecuencia de una mala política recaudatoria, por una grave carestía de este producto, diseñó una importante legislación, principalmente fiscal y comercial, destinada a favorecer las importaciones de aceite, lo que contribuyó, sin duda, al gran auge y renombre que adquirieron desde entonces los olivos y el aceite de la *Hispania*. En esta época, el gaditano *Lucius Iunus Moderatus COLUMELLA*, pionero de los estudios agronómicos, dedica tanto en su *Libro de los árboles* como en su tratado sobre la *labranza* o *las cosas del campo*, importantes reflexiones al olivo y al aceite². Del olivo, nos dirá, que “gusta sobre todo de las colinas secas y arcillosas” y que se forma “mejor con troncos ya hechos que con plantas jóvenes”³; alabará como “mejor oliva para el aceite la Liciniana”⁴, enfatizando que “cualquier oliva de tamaño superior es más apropiada para comer y la más pequeña lo es para aceite”⁵; y explicará cómo han de hacerse los injertos y cuidarse los viveros de olivos. En su fundamental obra sobre la *labranza* o *las cosas del campo*, aparte de que proporciona un valioso tratado sobre cuáles son los derechos y deberes de los agricultores y quiénes deben dedicarse a la agricultura⁶, ensaya la estructura arquitectónica de las propiedades agrarias⁷ y califica el olivo como “el primero entre todos los árboles”⁸, ya que

2 Tanto el *Libro de los árboles* como los cinco primeros libros de *La Labranza* –que son los que versan sobre la agricultura, ya que a partir del sexto se dedica a la ganadería– se recogen en el volumen que, bajo el mismo título ha editado, dentro de su colección “Biblioteca clásica”, la editorial Gredos (Madrid, 2004, traducción, notas y estudio previo de José Ignacio García Armendáriz). En las siguientes notas, se cita siguiendo la propia estructura de la obra original, aunque para facilitar su localización entre paréntesis se incorpora también el número de página en que lo citado se halla.

3 *Libro de los árboles*, 17, 1 (p. 102).

4 *op. cit.*, 3 (p. 103)

5 *La labranza*, libro V, 8, 4 (p. 396)

6 “Quien haya decidido hacerse agricultor sepa que debe hacer suyos estos tres principios fundamentales: conocimiento del tema, capacidad para invertir y voluntad de trabajo; pues al cabo, como dice Tremelio, la tierra mejor cultivada será la del que sepa, pueda y quiera cultivarla. Pues a nadie ha bastado saber y querer hacer, si no dispone de los medios que el trabajo exige, como tampoco aprovecha la voluntad de hacer e invertir si no se tiene conocimiento; y es que en toda ocupación lo primero es saber qué debe hacerse, sobre todo en el trabajo del campo: en él voluntad y capacidad desprovistas de saber suelen ser causa de grandes pérdidas para el propietario, al verse su inversión frustrada por labores realizadas sin tener una idea previa” [*La labranza*, libro I, 1, 1-2 (p. 135)]. COLUMELLA llama igualmente la atención sobre la diligencia que tienen que tener los propietarios, evitando la holgazanería: “Mi parecer es, por consiguiente, que la tierra se compre en las cercanías, en un lugar adonde el dueño pueda desplazarse a menudo y que haga pensar, además, que vendrá más a menudo de lo que en realidad tiene la intención de venir. Así con este miedo el capataz y la servidumbre cumplirán con su obligación. Y quédese en el campo a la menor ocasión, y que la estancia no sea de brazos cruzados y a la sombra, pues es propio del del propietario diligente recorrer con la mayor frecuencia cada pequeña porción de su tierra en cada momento del año, para observar con mayor penetración la naturaleza del suelo a través de hojas y hierbas, o de frutos ya maduros, y no ignorar cuanto en él pueda hacerse con provecho; pues según aquel viejo dicho de Catón, sufre gravísimo deterioro el campo cuyo dueño no muestra que debe hacerse en él, prefiriendo escuchar al capataz [*La labranza*, libro I, 2, 1-2 (p. 141)]

7 “En cuanto al tamaño y número de las piezas de la casería, deben guardar proporción con el conjunto del recinto y distribuirse en tres partes: la urbana, la rústica y la de almacenamiento” [*La labranza*, libro I, 6, 1 (p. 153)]

8 *La labranza*, libro V, 8, 1 (p. 395)

“...aunque no trae fruto un año tras otro, sino que suele hacerlo en años alternos, con todo se le tiene en la más alta estima en razón de que se mantiene casi sin cuidados y, cuando no se cubre de fruto, apenas si reclama algún gasto (pero, si se beneficia de alguno, multiplica enseguida la producción). Un abandono de varios años no hace que, como le sucede a la viña, se estropee: incluso durante ese tiempo sigue rindiendo algo al propietario, y cuando se le vuelven a dedicar atenciones, se recupera en un solo año”⁹

Las buenas cualidades edafológicas de Italia y de la Bética, con “collados de moderada inclinación”¹⁰ explica, en suma, la atención que el agrónomo romano dedica a este cultivo mediterráneo, que, junto a la vid, es el principal objeto de estudio de sus libros.

Con estos precedentes, no es de extrañar que en España, en donde los siglos de dominación árabe, aparte de la introducción de nuevas variedades y nuevas técnicas de cultivo del olivo, supusieron un gran incremento de tierras dedicadas a su cuidado, la importancia del olivar y del aceite haya estado siempre en el interés de la acción legislativa de los poderes públicos. El hecho de que el aceite formase parte, junto al pan, el vino, la vaca o el carnero y el tocino, de la dieta cotidiana de una familia española de los siglos XVI y XVII, justificó que ya en esta época de los Austrias se dictasen ciertas prescripciones para asegurar su abastecimiento y para controlar sus precios¹¹, haciendo, desde luego, que los fines del abasto y los del control y condiciones de su comercio, se hagan muy presentes en algunas de las normas que se adopten en los siglos venideros.

Sin embargo, la actividad legislativa en materia de los olivares y sus aceites no se va a fijar sólo en los dichos fines, sino que irá asumiendo otros: unos, consecuencia de los nuevos intereses que va asumiendo la acción de los poderes públicos; y otros, respuesta a la importancia económica indudable que representan las extensiones de olivar plantadas en nuestro país y los números que alcanza la producción del aceite de oliva y que

⁹ *La labranza*, libro V, 8, 2 (p. 395)

¹⁰ *La labranza*, libro V, 8, 5 (p. 396)

¹¹ Matilde SANTAMARÍA ARNAIZ, “La alimentación” en la obra colectiva dirigida por J.N. ALCALA-ZAMORA, *La vida cotidiana en la España de Velázquez*, Ediciones Temas de Hoy, Madrid, 1999, 2ª ed., p. 313, nos informa, con datos obtenidos de la memoria contenida en los Archivos de Simancas que presenta un panadero ante la Sala de Alcaldes para hacer ver lo bajo de la postura de los panecillos, sobre los alimentos que constituían la dieta y su coste de una familia media española de principios del siglo XVII. Se componía de: “ocho libras de carnero para tres comidas que hacen cada día, ciento y diez y seys maravedies; de seys panes, ciento y dos marevedies; de bino cada día, ciento y setenta y tres maravedies; de tocino y especias y legumbres, un Real; y de aceite y sal, cada día seys Reales”. Resalta además la autora el celo con el que los alcaldes vigilaban los precios de estos productos –y, fundamentalmente, del pan– y el rigor que mostraban si había engaño.

convierten a España en el primer país productor y exportador de aceite de oliva¹².

1.2 La transformación de la concepción jurídica de la agricultura durante el primer tercio del siglo XIX

Esbozados, por tanto, estos precedentes legislativos más remotos, vamos a centrar nuestro interés en cómo se ha ido forjando legislativamente desde el siglo XIX la regulación de la olivicultura y la elaiotecnia hasta llegar a los momentos presentes. La razón de este método no es caprichosa; antes bien, el siglo XIX marca el comienzo de una serie de cambios muy importantes en todos los órdenes y principalmente en el jurídico. A resultas del progresivo influjo e implantación del pensamiento ilustrado, la legislación decimonónica va a ir sentando una serie de principios muy novedosos en lo que respecta a la regulación de la agricultura en general.

La primera mitad del siglo XIX marca, en efecto, dentro de las continuas convulsiones y de los sucesivos avances y retrocesos que durante él se experimentan, un cambio significativo en la concepción jurídica de la agricultura heredada del Antiguo Régimen. Este importante giro va a ser obra no sólo de la Constitución gaditana y de su inmediata y apenas incipiente obra de desarrollo, sino también -y de manera muy principal- de la relevante labor de puesta al día y aplicación de aquellos avances que empieza a acometerse a raíz de la muerte de Fernando VII (1833). Como ha puesto de relieve A. NIETO, durante la Regencia de María Cristina (1833-1843) se hacen perceptibles en la agricultura tres tipos de medidas normativas: las referidas al levantamiento de las trabas a la producción agraria, las relativas a la liberación de la propiedad agraria, y, finalmente,

12 Manejando datos de la Agencia para el Aceite de Oliva, <http://oracle2.mapya.es/pls/aaolival/inicio> {consulta de 21 de julio de 2005}, la superficie de olivar en España es de 2.423.841 hectáreas, repartidas por regiones de la siguiente forma: Andalucía (1.480.162 ha), Extremadura (267.284 ha), Centro (332.463 ha), Ebro (178.803 ha) y Levante (165.129 ha). En número de olivos, España cuenta con 307.758.000, distribuidos en 185.653.000 (Andalucía), 36.676.000 (Extremadura), 36.700.000 (Centro), 21.879.000 (Ebro) y 26.850.000 (Levante). La producción de aceite de oliva en las últimas campañas se cifró, expresado en miles de toneladas, en las siguientes cantidades: 791,90 (campaña 1998/1999); 669,10 (campaña 1999/2000); 973,70 (campaña 2000/2001); 1.413,40 (campaña 2001/2002); 861,10 (campaña 2002/2003); 1.416,60 (campaña 2003/2004) y 980,90 (campaña 2004/2005). Por último, los datos, también expresados en miles de toneladas, referidos a la exportación del aceite de oliva, son de 257,30 (campaña 1998/1999); 388,30 (campaña 1999/2000); 484 (campaña 2000/2001); 600,50 (campaña 2001/2002); 537,60 (campaña 2002/2003); 633 (campaña 2003/2004) y 310,90 (campaña 2004/2005). Frente a estas magnitudes, las importaciones de aceite de oliva sólo significaron 109,10 (campaña 1998/1999); 18,50 (campaña 1999/2000); 23,10 (campaña 2000/2001); 10,10 (campaña 2001/2002); 39,10 (campaña 2002/2003); 61,90 (campaña 2003/2004); y 60,70 (campaña 2004/2005). El mercado interior absorbió, en miles de toneladas, 631,10 (campaña 2001/2002); 591,30 (campaña 2002/2003); 625,90 (campaña 2003/2004) y 379,50 (campaña 2004/2005, hasta julio). Baste, por último, citar que España es el primer productor mundial de aceite de oliva con aproximadamente el 40% de la producción mundial.

las atinentes al proteccionismo de trigos y harinas nacionales¹³. Se trata de medidas que no son nuevas en su formulación, pues muchas de ellas se limitan, mediante una técnica normativa más que discutible, a reiterar lo que ya habían establecido las Cortes de Cádiz; sin embargo, lo que sí representa un valor nuevo es que tales previsiones se instalan ya en el ordenamiento jurídico de una manera definitiva e irrevocable, pues, como se dice en la Real Orden de 14 de mayo de 1836, relativa a la libertad de asociación de los ganaderos,

“...la mente del Gobierno no puede ser que confirme el Antiguo Régimen y legislación de la ganadería sin más novedad que la expresada mudanza de nombre (...) que la idea de agremiar toda la ganadería sería tan antieconómica como la de agremiar cualquier otro ramo de la industria (...), que los medios más directos de hacer progresar los diferentes ramos de la industria son el saber y aplicación constante de los que a ellos se dedican y la libertad plena de hacer sus artefactos y granjerías tal cual alcancen con su propia instrucción y experiencia; que la verdadera protección que puede prestarles el Gobierno es apoyar esa libertad y defender sus personas y los productos de sus trabajos contra todo ataque, aunque se encubra con el insidioso pretexto de quererlos enseñar y dirigir para que obtengan ganancias y, finalmente, que si algunos pocos o muchos quieren reunirse, sea para instruirse recíprocamente, sea para hacer empresas en grande, deben hacerlo sin otra dependencia del Gobierno que la que toda asociación de la inspección de la autoridad y sujetos a las formalidades que prescribe el Código de Comercio”

1. La liberalización de la propiedad agraria

Un paso decisivo en esta nueva concepción de la agricultura lo dan los Reales Decretos de 6 de septiembre y de 29 de noviembre de 1836 que, restableciendo plenamente la vigencia de los Decretos de las Cortes de Cádiz de 14 de enero de 1812 y de 8 de junio de 1813, afirman categóricamente la libertad de la que gozan los propietarios rústicos de cerrar sus fincas y heredades, así como de destinarlas a los usos y cultivos que tengan por convenientes¹⁴. Ambas declaraciones, que responden a

13 A. NIETO GARCIA, *Los primeros pasos del Estado constitucional*, Ariel, Barcelona, 1996, 1ª ed., p. 525

14 El Decreto CCLIX de 8 de junio de 1813, titulado *Varias medidas para el fomento de la agricultura y la ganadería*, preceptúa en su art. 1º que “todas las dehesas, heredades y demas tierras de qualquiera clase, pertenecientes á dominio particular; ya sean libres o vinculadas, se declaran desde ahora cerradas y acotadas perpetuamente, y sus dueños ó poseedores podrán cercarlas sin perjuicio e las cañadas, abrevaderos, caminos, travesías y servidumbres, disfrutarlas libre y exclusivamente, ó arrendarlas como mejor les parezca, y destinarlas á labor, ó á pasto, ó á plantío, ó al uso que mas les acomode; derogándose por consiguiente qualesquiera leyes que prefixen la clase de disfrute á que deban destinarse estas fincas, pues se ha de dexar enteramente al arbitrio de sus dueños”

una aspiración hondamente sentida por el pensamiento de la Ilustración, cierran un ciclo en que los privilegios abusivos de los que disfrutaba la Mesta habían determinado no sólo la prohibición de cerrar o acotar los terrenos, sino también la declaración de a qué cultivos habían de dedicarse los mismos¹⁵. La afirmación de estas libertades económicas básicas en el ámbito agrario, que se van a acompañar de toda una suerte de medidas encaminadas a liberar la propiedad de señoríos, mayorazgos y demás trabas u obstáculos, sientan las bases para un nuevo entendimiento del derecho de propiedad, cristalizado de manera definitiva en el art. 388 Cciv¹⁶.

2. La afirmación de la libertad de comercio en el ámbito de los productos agrarios

Ahora bien, no bastaba con afirmar estas libertades. Había también que trasladarlas al campo de la comercialización de los productos agrarios, hasta entonces fuertemente sometida a los controles de estancamiento y de tasa, propios de la perspectiva de la política de abastos, hasta esos momentos absolutamente imperante. El Real Decreto de 20 de enero de 1834 declara, con carácter general, “libres en todos los pueblos del reino, el tráfico, comercio y venta de los objetos de comer, beber y arder, pagando los traficantes en ellos los derechos reales y municipales a que respectivamente estén sujetos”. Esta regla que sólo se excepciona para el pan, se refuerza además mediante el Real Decreto de 8 de septiembre de 1836, que restablece lo determinado por el Decreto de las Cortes de Cádiz de 8 de junio de 1813:

15 Los orígenes y privilegios de la Mesta han quedado muy bien reflejados en la clásica obra de Julius KLEIN, *La Mesta*, Alianza Editorial, Madrid, 1979 (4ª reimpresión). Su origen parece que hay que situarlo en el siglo XIII en el que aparecen sus primeros fueros, que dieron a las mestas o reuniones de ganaderos una organización y una jurisdicción especial. En virtud de estos fueros, se reconoció un derecho de paso de los rebaños trashumantes por una red de caminos o cañadas, que beneficiaba, en puridad, no a la Mesta en sí, sino a sus asociados, que eran todos los ganaderos o una parte significativa de los mismos, ya que la adscripción resultaba obligatoria y constituía en el deber de pagar lo que se llamaba el “servicio de ganados”. Los momentos de mayor apogeo de la Mesta se produjeron, no obstante, durante el reinado de los Reyes Católicos en que se otorgó al Honrado Concejo de la Mesta el llamado *privilegio de posesión*, en cuya virtud se confería el derecho a los ganados trashumantes de aprovechar toda suerte de pastos, ya fuesen dehesas, cotos, baldíos, ejidos o pastos comunes. (sobre este privilegio, véase también A. NIETO GARCÍA, *Ordenación de pastos, hierbas y rastrojeras*, Junta Provincial de Fomento Pecuario de Valladolid, Valladolid, 1959, I, pp. 99-117). Lógicamente, el reconocimiento de este privilegio suponía un enorme gravamen para los propietarios que ni podían cercar sus fincas para no impedir el tránsito del ganado, ni podían tampoco cambiar los cultivos para no dejar sin alimento a las cabañas de ganado.

16 El poderío de la Mesta se mantuvo durante los siglos XVI y XVII, fundamentalmente, porque, como ha puesto de relieve G. ANES ÁLVAREZ, *Las crisis agrarias*, Taurus, Madrid, 1970, pp. 93 y ss., las exportaciones de lana seguían siendo el motor de la balanza comercial exterior española, y, por ello mismo también, las causantes de las numerosas crisis económica que, durante este período, se produjeron.

16 “Todo propietario podrá cerrar o cercar sus heredades por medio de paredes, zanjas, setos vivos o muertos, o de cualquiera otro modo, sin perjuicio de las servidumbres constituidas al efecto”

“Así en las primeras ventas como en las ulteriores, ningún fruto ni producción de la tierra, ni los ganados y sus esquilmos, ni los productos de la caza y pesca, ni las obras del trabajo o de la industria estarán sujetas a tasas ni posturas; sin embargo de cualesquiera leyes generales o municipales. Todo se podrá vender y revender al precio y en la manera que más acomode a sus dueños, con tal que no perjudiquen a la salud pública; y ninguna persona, corporación, ni establecimientos tendrá privilegio de preferencia en las compras” (art. 8).

3. Consecuencias de la aplicación de estas medidas al mercado oleícola y al cultivo del olivo

A) La situación del olivar a finales del siglo XVIII

El juego combinado de todas estas medidas legislativas, cuyas virtudes son resaltadas ampliamente por autores de la época, como ORTIZ DE ZÚÑIGA¹⁷, va a producir unas condiciones muy beneficiosas para el desarrollo y la difusión del cultivo del olivo. La agricultura que el Antiguo Régimen legó al siglo XIX aparecía, ciertamente, dominada por la idea del autoconsumo y de la subsistencia, lo que justificaba toda la suerte de privilegios que se construían en torno a la producción cerealística y a la ganadería. Al cereal se dedican, en efecto, durante la segunda mitad del

17 Califica D. Manuel ORTIZ DE ZÚÑIGA, *Elementos de Derecho Administrativo*, III, Imprenta y Librería de Sanz, Granada, 1843, p. 124, el Decreto de 29 de enero de 1834 como “uno de los decretos de mas utilidad y trascendencia de cuantos se han dictado en el presente siglo (...), que acepta las mejores teorías económicas, proscribire los errores abrazados por la ignorancia, y concilia las buenas doctrinas con el interés de la agricultura, con las circunstancias de nuestro país, y con las necesidades de los pueblos”. Y, es que, como ya se ha indicado, este Decreto, con independencia de que estableciera o restableciera las libertades económicas en el ámbito de la agricultura, realizaba también esa salvaguarda del abastecimiento de la población, fijando, como precisa ORTIZ DE ZÚÑIGA, “una sola excepción, muy útil por cierto, {que} coarta la absoluta libertad del comercio de cereales, tal es la prohibición de introducir granos y harinas del extranjero, á menos que el precio de los del reino llegue á 70 rs. Vn. La fanega de trigo y á 110 el quintal de harina, y que este precio se sostenga por tres semanas consecutivas en los principales mercados de tres provincias litorales limítrofes. Este es el *precio regulador* general de todos los granos y semillas; pero si en circunstancias particulares el de los granos y semillas alimenticias deja de guardar con el del trigo la proporción ordinaria, ó escasean aquellos notablemente, sin que el regulador llegue al máximo, es incumbencia y obligación de los jefes de las respectivas provincias, proponer al gobierno lo conveniente acerca de prohibirse la extracción y de permitirse la introducción de semillas ó granos extranjeros; y lo mismo pueden hacer, si muchos y bien combinados datos indican alguna vez la necesidad de subir ó bajar dicho precio regulador” (pp. 125 y 126)

Conviene recordar, de todos modos, que los elogios que ORTIZ DE ZÚÑIGA dedica, en general, a toda la obra reformadora, se justifican además en cierta forma en el papel protagonista que, como nos recuerda A. NIETO, *Los primeros pasos...*, cit., p. 6, el mencionado autor tuvo en tan vasta obra reformadora, ya que, como Francisco Agustín SILVELA y Alejandro OLIVÁN, forma parte de la tríada de autores subsecretarios durante la Regencia de María Cristina. Precisamente, éste último sintetiza en su *De la Administración Pública con relación a España* (edición a cargo de E. García de Enterría), IEP, Madrid, 1954, p. 98, lo que debería ser la acción administrativa para la *industria agraria*: “La policía administrativa debe proteger a la industria agrícola, asegurándole la libertad y permitiéndole el desarrollo de todas sus fuerzas. Auxilia, por medio de los pósitos, a los liberales atrasados, favorece el crédito territorial, exalta y recompensa a los autores de toda innovación ventajosa, estimula el reparto de tierras novales, los plantíos de árboles, la mejora de las castas de animales útiles, la destrucción de los dañinos y procura que se mantenga un precio razonable a los frutos, después de cubiertas las necesidades de la población”

siglo XVIII las tres cuartas partes de la superficie cultivada de nuestra geografía patria, todo ello dentro de una dinámica errada que apuesta más por la extensión sin límites de los terrenos dedicados al cultivo del cereal que por una auténtica renovación de la agricultura que se basara en la intensificación y en la introducción de los últimos avances en técnicas y utillajes de cultivo¹⁸. En esta tesitura, poco es lo que podía restar a otros cultivos y, en particular, al del olivo¹⁹. Sin embargo, es de destacar que la discreta extensión geográfica ocupada por el olivo, que sólo abarca el diez por ciento de la superficie cultivada del país, contrasta con la importancia cualitativa que su producción va adquiriendo durante esta época finisecular del ochocientos, puesto que puede afirmarse que, al socaire del olivo y de otros cultivos no cerealísticos, se va progresivamente implantando en la periferia otra nueva concepción de la agricultura, cuyo afán no se orienta tanto a la subsistencia de la población, como a la emergencia de unos excedentes productivos que reúnan la suficiente calidad como para abrir paso a una floreciente exportación²⁰. Así, en Cataluña, el cultivo

18 La base de la economía española durante el siglo XVIII gravitaba fundamentalmente sobre la agricultura, que empleaba al 70% de la población y cuyo valor económico, junto a la ganadería, a la que duplicaba, era 7,5 veces superior al del sector secundario. Esta agricultura se orientaba además, casi de una manera obsesiva, al abastecimiento de la población lo que convertía al cereal en el monocultivo por excelencia. Sin embargo, lo nefando de esta política se mostraba, a medida que la población aumentaba o cuando aparecían las periódicas crisis de producción, en gran parte debidas a la obsolescencia de las estructuras agrarias que actuaban como un freno a la necesaria modernización económica que se estaba ya verificando en las agriculturas europeas. La respuesta a estas situaciones se buscó recurriendo al empleo de una agricultura extensiva, en virtud de la cual se aumentaban incesantemente el número de hectáreas dedicadas al cultivo del cereal, sin reparar en exceso en las aptitudes que tales terrenos mostraban para dichos menesteres. De esta forma, se conseguía ciertamente un crecimiento indudable de la producción, aunque, sin embargo, los niveles de productividad eran notablemente bajos. El recurso a la agricultura extensiva, unido a la rudimentariedad de las técnicas y utillajes de cultivo utilizados, conllevaba también otras consecuencias económicas perniciosas, pues exigía la dedicación al campo de grandes cantidades de mano de obra, que quedaban así sustraídas a la industria. Por estas razones, algún autor ha hablado del "crecimiento frenado" de la agricultura española durante la segunda mitad del siglo XVIII, para explicar que estamos ante un sector agrícola que crece, pero que no se desarrolla.

Aparte de ello, la agricultura vivía también durante este período final del Antiguo Régimen sometida a una doble corriente de tensiones, ya que, si, por un lado, asistía al enfrentamiento de los colonos y los propietarios; por otro lado, vivía también el crudo conflicto entre los cultivadores y los ganaderos, parapetados tras los inmensos privilegios de la Mesta. Sería necesario, por tanto, actuar sobre estos factores para que el despegue de la agricultura y de la economía española se pudiese producir efectivamente. Sobre el tema, cfr., P. RUIZ TORRES, "Economía y sociedad en la crisis del Antiguo Régimen", en la obra colectiva dirigida por A. DOMÍNGUEZ ORTIZ, *Historia de España. La transición del Antiguo al Nuevo Régimen (1789-1874)*, IX, Ed. Planeta, Barcelona, 1988, pp. 10-12, y 22-32, *passim* y L.C. ALVAREZ SANTALÓ y A. GARCÍA-BAQUERO GONZÁLEZ, "Economía y sociedad en el siglo XVIII", en la obra colectiva dirigida por A. DOMÍNGUEZ ORTIZ, *Historia de España. El reformismo borbónico (1700-1789)*, VII, Ed. Planeta, Barcelona, 1989, pp. 266-283, *passim*.

19 El espíritu de la mentalidad existente con respecto a otros productos que no fuesen el cereal y la ganadería lo refleja la Pragmática de 4 de marzo de 1633, que sometía a licencia la plantación de viñas: "...por quanto ha crecido demasiado el plantío de las viñas con perjuicio de la labor y cría del ganado"

20 Aun así, la falta de un verdadero mercado nacional hace, como destaca G. ANES ÁLVAREZ, *Las crisis agrarias...*, cit., pp. 265 y 266, que también en el aceite las fluctuaciones de precios durante el siglo XVIII sean muy elevadas: "las fluctuaciones de la cosecha de la aceituna determinaban, sin duda, las fluctuaciones de los precios, y como la importación de aceite era nula, los niveles alcanzados por las cosechas de aceituna en las regiones productoras de España, fundamentalmente Andalucía, Castilla La Nueva y Extremadura, fijaban el precio en toda España (...). A consecuencia de una mala cosecha y de la escasez subsiguiente aumentaban los precios en Andalucía. Al no poder exportar aceite a otras provincias, la escasez era mucho mayor allí donde no se producía nada, y por ello no es de extrañar que los precios fuesen mucho más altos a medida que los mercados estaban más alejados de la región productora".

del olivo, influido por la fuerte demanda comercial del aceite que llega a determinar incluso una elevada alza de su cotización, sustituye progresivamente al del trigo en zonas como Las Garrigas, la Segarra, el Urgel y Lérida. Idéntico fenómeno de sustitución, aunque dentro de unos cauces mucho más moderados, se da en otras zonas como Andalucía, en donde algunos autores hacen descansar el incremento de la productividad cerealística que se da en dicha región durante los últimos años del siglo XVIII en el hecho de que los labradores andaluces habrían plantado entonces viñas y olivares en las tierras cerealísticas menos productivas²¹.

Estos nuevos aires para la agricultura, emergentes, como vemos ya, en ciertas zonas durante la segunda mitad del siglo XVIII, y teorizadas con carácter general por ilustrados como Gaspar Melchor de JOVELLANOS²², son, en definitiva, las que se desembarazan abiertamente a medida que la

21 En efecto, frente a la situación descrita de la agricultura en la España interior, parece ser que en el Sur y, fundamentalmente, en el Este de la Península se introdujeron otras variables que permiten hablar de la existencia de en esos lares de “una nueva agricultura”, caracterizada por la intensificación, por la introducción de otros cultivos como el arroz, el olivo, la vid o la morera que restan protagonismo al trigo y por la utilización de las nuevas técnicas de cultivos, circunstancias, todas ellas, que favorecen el comercio y la exportación y la superación del estricto marco de la agricultura de subsistencia que dominaba, como hemos visto, el panorama de la España interior. Factor decisivo fue también en el Levante y en Cataluña, la existencia de estructuras de la propiedad más relajadas que permitieron a los colonos poder disponer de dinero suficiente para invertir en la mejora y modernización de las tierras que cultivaban. Sobre el tema, cfr. L.C. ALVAREZ SANTALÓ y A. GARCIA-BAQUERO GONZALEZ, “Economía y sociedad en el siglo XVIII...”, cit., pp. 272-292 y G. ANES ÁLVAREZ, *Las crisis agrarias...* cit., pp. 440 a 445.

22 En efecto, JOVELLANOS en su fundamental obra para entender las reformas económicas y jurídicas del siglo XIX, *Informe en el expediente de Ley Agraria*, Imprenta de I. Sancha, Madrid, 1820, (por la que se cita), identifica el objeto general de la legislación agraria con que “la propiedad tenga el mayor producto posible” (p. 68). En esta línea, pugna contra la abertura de las heredades, a la que califica de “costumbre bárbara, nacida en tiempos bárbaros y solo digna de ellos” (p. 29); aboga por la disolución de la Mesta y de todos sus privilegios (“desaparezca para siempre de la vista de nuestros labradores este concejo de señores y monjes convertidos en pastores y granjeros (...) y restituyase de una vez su subsistencia al ganado estante, su libertad al cultivo, sus derechos á la propiedad y sus fueros á la razón y á la justicia”, p. 73); y postula la afirmación de las libertades de industria y de comercio que, a la postre, servirán para que aparezca una clase empresarial y comercial y se fomente el comercio y las exportaciones (pp. 126-133 y 144 y 145, *passim*). La influencia de la obra de JOVELLANOS y demás ilustrados, pero especialmente de la de JOVELLANOS, en los reformadores del primer tercio del XIX es bien patente hasta el punto de que, por ejemplo, JAVIER DE BURGOS, cita en su *Exposición dirigida a S.M. el Señor Don Fernando VII desde París en 24 de enero de 1826*, párrafos enteros de la obra del ilustre asturiano, calificando su *Informe* de “monumento a la gloria de su país”. Sobre ello, véase la obra de A. MESA SEGURA, *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1946, en la que se recogen los trabajos más significativos del administrativista granadino. Igualmente, desde una perspectiva más política y sociológica que jurídica, resulta de interés para comprender los estudios de Jovellanos, el trabajo de J. LAMO DE ESPINOSA, “Los estorbos a la agricultura en Jovellanos”, *Visión de futuro de la agricultura europea*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 2002. En general, sobre la Ilustración y la liberalización agraria, véase también F. LÓPEZ RAMÓN, “Agricultura”, *Derecho Administrativo económico*, La Ley, Madrid, 1991, II, pp. 285 y 286. Como señalamos en el texto, la labor de JOVELLANOS se ve acompañada por otros autores de la época como CAMPOMANES, que diagnostican las enfermedades del Antiguo Régimen y recetan soluciones. Como ha resaltado recientemente S. MUÑOZ MACHADO, “Discurso sobre las ideas de Administración de Pedro Rodríguez Campomanes”, *RAP* n° 159 (2002), pp. 24-32, los mayores esfuerzos intelectuales que desplegó este ilustrado se centraron precisamente en la abolición de las trabas de comercialización que afectaban a productos como el aceite o el vino (p. 28), y en la eliminación de los precios tasados de los productos, ya que, según apostillaba en su *Discurso sobre la educación popular de los artesanos y su fomento*, cuando los frutos de la tierra se tasaban, los labradores se desinteresaban del cultivo (p. 31).

obra legislativa de los reformadores de la primera mitad del siglo XIX va a ir tomando cuerpo y liberando a la agricultura de las numerosas trabas y anquilosadas estructuras que la refrenaban²³.

B) *El auge del cultivo del olivo y del comercio de aceite como consecuencia de las medidas liberalizadoras*

a) De la política de abastos a la policía de alimentos

Una vez afirmadas las libertades de cultivo y de comercio de los productos agrarios, se asientan los resortes necesarios para que el cultivo del olivar y el comercio del aceite experimenten un auge paulatinamente creciente, a lo que favorecen un tupido rosario de disposiciones que, a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX, se van a ir adoptando. Fieles además a estos nuevos principios, el conjunto de normas que, a partir de esta mitad de siglo, se suceden, entrañan también la progresiva superación de la perspectiva, absolutamente preponderante hasta entonces, del abasto por una nueva concepción de la policía de alimentos, cuya finalidad ya no es tanto la subsistencia y el aseguramiento de los abastecimientos, como la preservación del orden público en su acepción más genuina. COLMEIRO, cuya obra se incrusta cabalmente en esa línea divisoria de mitad de siglo, subraya el perfil netamente excepcional al que las intervenciones directas de la Administración, realizadas bajo el amparo de la política de abastos, deben quedar relegadas, constreñidas a lo que “la sociedad reclama en épocas azarosas, cuando la aquejan o se temen los males de una crisis

23 Aunque, como señala A. NIETO, *Los primeros pasos...*, cit., p. 524, la principal diferencia entre los ilustrados de fines de siglo XVIII y los reformadores de este primer tercio del siglo XIX, estriba en que éstos últimos fueron capaces de llevar sus ideas y reflexiones a las páginas de la Gaceta Oficial, hay que reconocer que si se produjeron durante el siglo XVIII algunas normas que, aun con poca fortuna, trataron de cambiar el panorama existente en la agricultura de la época. Ramón Lázaro DE DOU y DE BASSOLS, *Instituciones del Derecho Público General de España con noticia del particular de Cataluña y de las principales reglas de gobierno en cualquier Estado*, V, ed. Facsimil, Banchs Editor, Barcelona, 1975, pp. 155 y 156, nos da noticia en la época en que escribe (1802), de la Real Cédula de 15 de junio de 1788, mediante la cual se amplió, “no sin la oposición de los ganaderos”, de seis a veinte años las reglas establecidas por la Real Cédula de 7 de diciembre de 1748, que prohibían la entrada de ganados en aquellos terrenos en donde se hiciesen nuevos plantíos y siembras de árboles, “dándose facultad para que cumplido él, puedan entrar los ganados a pastar las yerbas de su suelo en los términos que lo hayan executado antes del plantío”. Ahora bien, lo más sobresaliente de esta Real Cédula de 1788, radicaba en que, cuando aquéllos nuevos plantíos fuesen de olivares o viñas con arbolado o huertas de hortaliza con árboles frutales, “deban permanecer cerradas perpetuamente, mientras se mantengan pobladas de olivar (...), para que de esta suerte conserven los terrenos su amenidad y abunden en el reyno esos preciosos frutos, tan necesarios a la vida humana, y que contribuyen al regalo y al sustento”. En consecuencia, se concede, en virtud de dicha Real Cédula, licencia para cercar las posesiones, “sin necesidad de solicitar concesiones especiales, como se había hecho hasta entonces”. Las bondades de esta benéfica norma las sintetiza DOU con las siguientes palabras: “Esta Ley no sólo favorece á la libertad, como otras muchas de éstos últimos tiempos, sino que proporciona la división de tierras en muchas manos de propietarios, que por medio de enfiteusis y otros contratos pueden entrar en pequeñas porciones, las cuales cerradas, cercadas y cuidadas por un propietario, que esté de continuo sobre ellas, rinden doble fruto del que dieran, y sustentan mucha mas población” (p. 156).

económica o el azote de calamidades públicas”²⁴. Frente a ella, adquiere vigor la policía de la alimentación, mediante la cual “no se trata ya de abastecer a los pueblos”²⁵, -acción ésta que debe recaer en la sociedad, favorecida por “la acción indirecta que el gobierno ejerce para promover la constante abundancia, removiendo los obstáculos que paralizan el desarrollo del interés individual, y protegiendo y escitando la libertad de industria y comercio”²⁶-, sino de “prohibir que los artículos destinados a su consumo sean adulterados en daño de la salud pública”²⁷.

b) La legislación de pesas y medidas y su aplicación al aceite

Desde esta perspectiva, no es extraño que las normas que, a partir de estos instantes, se dicten, enfaticen dichos aspectos de control, quedando la perspectiva del abasto prácticamente reducida -y durante ciertas fases y momentos- exclusivamente al pan y sus derivados. De esta guisa, se cuida muy particularmente, en primer lugar, el tema de las pesas y medidas, pues se lamentaba ORTIZ DE ZÚÑIGA de la variedad existente al respecto en España, en la que “en cada provincia y aun en cada pueblo son diferentes las que rigen en el tráfico”. Así, para el aceite, existían medidas especiales de cabida como la arroba, la media arroba, el cuarto, el medio cuarto, la libra, la media libra, el cuarterón o panilla y la media panilla; y regían también disposiciones especiales con respecto a la forma y las bocas de los envases destinados a contener el aceite. La labor de los reformadores se centrará no tanto en la supresión de estas medidas, como en la formación de tablas comparativas entre las medidas y pesas usadas hasta entonces con las que se intentaban adoptar, aspiración a la que responde la Real Orden de 1 de agosto de 1836, pero que no se consigue plenamente hasta que la Ley de 19 de julio de 1849 preceptúe que “en todos los dominios españoles habrá un solo sistema de medidas y

24 *Derecho Administrativo español*, I, Librerías de D. Angel Calleja, Madrid y Santiago, 1850, p. 289. En concreto, COLMEIRO inscribe esas circunstancias que justifican la acción excepcional del abasto, dentro de una definición más amplia, mediante la que concibe el abasto como las “medidas que la Administración dicta encaminadas a evitar la escasez y la carestía momentánea de los objetos de uso más frecuente en la vida”.

25 *Op. cit.* I, p. 323

26 *Op. cit.* I, p. 289

27 *Op. cit.* I, p. 323. Para COLMEIRO, la policía de la alimentación, que constituye una rama de la municipal, debe inspeccionar muy minuciosamente las alteraciones de los alimentos y de las bebidas, y “las leyes represivas deben ser sumamente severas en este punto, y la Administración tener, como Argos, cien ojos siempre abiertos para perseguir el fraude bajo cualquiera forma que tome este nuevo Proteo”, pues, “el ciego espíritu de especulación ensayó primeramente todo linaje de fraudes a fin de vender al más lato precio la menos materia nutritiva posible; después quiso lograr ganancias por otros medios más peligrosos, desnaturalizando la composición de los alimentos y bebidas, haciendo mezclas perjudiciales y empleando sustancias averiadas. Hasta donde estos abusos si no tolerados, mal reprimidos, influyen en el estado sanitario de las poblaciones; como estas causas generales y permanentes obran en menoscabo de la salud, ya deteriorando progresivamente nuestra constitución, ya aumentando el número y gravedad de las enfermedades que aquejan principalmente a las clases menesterosas, y ya en fin sometiéndolas a una ley de mortalidad desproporcionada respecto de las clases superiores, es difícil de señalar, aunque se adivina”.

pesas” (art. 1), el métrico-decimal, que será precisamente el que, mediante esta Ley, se adopte. Sin embargo, hay que notar que esta Ley no terminó con las medidas y pesos tradicionales, aunque sí obligó a referenciarlos con respecto al metro (art. 6). La implantación de esta uniformidad no debió ser, en todo caso, fácil, como muestra el hecho de que por Ley de 8 de julio de 1892, tuviesen que volver a ratificarse los términos de la Ley de 1849, en un corolario legislativo que tiene en otras disposiciones dictadas en el ínterin hitos igualmente relevantes de cara al logro de aquélla finalidad²⁸. Particularmente importante resulta también en este aspecto de los pesos y medidas, la Ley de 14 de julio de 1842, mediante la que se ordena al Gobierno la supresión de los oficios de fiel almotacén y de fiel medidor, hasta entonces enajenados en algunos pueblos a favor de particulares²⁹. Por lo demás, con esta unificación y convertibilidad de los pesos y medidas, surgen nuevos problemas, sobre los que los Gobiernos de la época advierten continuamente a los municipios: la circulación de pesos falsos³⁰

c) El libre comercio del aceite y el arbitrio de consumos

Otra de las aristas sobre la que reposa esta nueva filosofía la representa el hecho de que se declaren libres en todos los pueblos del reino el tráfico, comercio y venta de los objetos de comer, beber y arder” (art. 1 del Real Decreto de 20 de enero de 1834), entre los cuales, por el lugar que desde ha tiempo ocupaba en la dieta alimenticia de los españoles, había necesariamente que situar el aceite. Sin embargo, como ha estudiado A. NIETO, la implantación de esta libertad, por los intereses contrapuestos que entraban en liza, fue objeto de una paulatina graduación. Por un lado, se mantuvo, hasta que concluyese el tiempo de la contrata, la vigencia de los contratos con abastecedores de cualquiera de dichos ramos (art. 4) y, por otro lado, “en los pueblos en donde se paguen las contribuciones o se cubran otras necesidades locales con el producto de los puestos públicos, o sea, el estanco de algunos artículos de abastos, no se hará novedad por ahora” (art. 5). Estas últimas previsiones nos llevan derechamente hacia la consideración del sistema hacendístico de esta época que afectará en diversas formas a los productos oleícolas.

28 Por ejemplo, el Real Decreto de 19 de junio de 1867, declaró obligatorio el sistema métrico y creó fieles almotacenes en todas las provincias para la comprobación de las nuevas pesas y medidas, facultades de almotacenia y repeso que el Real Decreto de 7 de junio de 1891 reservó a la competencia de los Ayuntamientos.

29 “El derecho de requisar los pesos y medidas para arreglarlos á sus respectivos patrones, mediante cierta retribución, está en algunos pueblos enajenado á favor de particulares, y constituye el oficio que se llama fiel almotacén; pero su ejercicio no obsta para que la Administración vigile por medio de los agentes concejiles sobre la exactitud y legalidad de los pesos y medidas” (ORTIZ DE ZÚÑIGA, *Elementos...*, cit., p. 138)

30 En este sentido, véase la RO de 16 de enero de 1836.

Hasta la reforma Mon, uno de los nutrientes más importantes de los ingresos municipales, venía constituido por los *arbitrios* que los ayuntamientos podían establecer sobre el consumo de algunos comestibles, entre los que se hallaban la carne, el vino, el vinagre, el aceite y el jabón, arbitrios, cuyo régimen jurídico en líneas generales estaba fijado por normas dictadas con anterioridad a la Regencia de María Cristina (Real Instrucción de 13 de octubre de 1828 y Real Orden de 8 de enero de 1830). La llegada de los reformadores al Gobierno durante la mencionada Regencia no alteró sustancialmente aquella situación; todo lo más, fijaron ciertos límites como que no se volvieran a descargar nuevos arbitrios ni recargos sobre dichos productos (Real Orden de 13 de abril de 1840, reiterada en 24 de abril y en 26 de junio, circulada en 11 de julio y en 29 de junio, comunicada en 3 de julio de 1841)³¹.

La reforma del sistema tributario español, que inició Alejandro Mon, y que completaron diversas normas a lo largo de esta segunda mitad de siglo, reguló, junto a la contribución territorial, de la que después nos ocuparemos, y a la contribución industrial y de comercio, el denominado impuesto sobre consumos, que, continuador de los antiguos arbitrios sobre consumo, siguió gravando los artículos de comer, beber y arder³². En el tránsito del siglo XIX al siglo XX este impuesto pasará a tener la consideración de contribución general, esto es, fuente de ingresos del Estado, restando a los Municipios sólo la facultad de establecer un recargo hasta de 100% sobre los derechos percibidos por el Tesoro.

Al margen de ello, el establecimiento de puestos y establecimientos sobre la vía pública o sobre la propiedad de los pueblos para la dispensa de

31 Como decía expresamente la RO de 13 de abril de 1840, el problema de los arbitrios era que el gravamen repercutía "en perjuicio de las clases más menesterosas del pueblo"

32 Como explica E. TOLEDANO, *Curso de Instituciones de Hacienda Pública en España*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963, I, pp. 681 y ss., a varias de las antiguas rentas provinciales sucedieron la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería, el subsidio industrial y de comercio, el derecho de hipotecas y la contribución sobre los inquilinatos como contribuciones directas; a las restantes (alcabalas, cientos, millones y cuantas tenían el carácter de indirectas) sucedieron los derechos de consumos y de puertas conservados con notables alteraciones en sus bases y tarifas. En concreto, con respecto a la contribución de consumos, la reforma MON (Ley de 9 de enero de 1845), consistió en que "sobre el consumo de las especies de vino, sidra, chacolí, cerveza, aguardiente, licores, aceite de oliva, jabón y carnes, se establecía en todo el reino un derecho general denominado *contribución de consumos* con diferentes cuotas, según la escala de población, refundiendo en el mismo las rentas llamadas provinciales compuestas de los derechos de alcabalas" (*op. cit.* p. 685). Las características de este impuesto de consumos eran, en síntesis: que no se hacía distinción entre las especies de producción nacional, colonial o extranjera; que ninguna corporación o persona disfrutaba de exención; que los derechos deben satisfacerse por el consumidor cuando lo sea de especies de la propia cosecha, fabricación, comercio, y por el vendedor cuando lo sea para el consumo inmediato de la especie; y que los arbitrios o recargos para objetos locales no han de exceder del derecho correspondiente al tesoro, debiendo ejecutarse su recaudación en unión con los derechos del último, sin perjuicio de entregar a cada partícipe lo que le corresponda (*op. cit.* p. 687). Sobre la historia de este impuesto de consumos, véase también la voz "Contribución de consumos", elaborada por M. GÓMEZ GONZÁLEZ, *Alcubilla*, IX, pp. 151-242.

productos, como el aceite, resultaba igualmente sometida a un arbitrio municipal³³.

Además, frente a la prohibición de exclusivas, que el Real Decreto de 20 de enero de 1834 había proclamado, la verdad es que, por razones recaudatorias, éstas siguieron existiendo³⁴, resultando plenamente reconocida la potestad de los Ayuntamientos para establecerlas en las poblaciones de menos de 5000 habitantes, “pero en la inteligencia de que no se privará á los fabricantes y cosecheros de la misma población de vender al por menor los productos de sus cosechas y fábricas, siempre que cada uno lo verifique en un solo local” (art. 70 del Reglamento de Consumos de 21 de junio de 1889)³⁵

I.3

La acción legislativa sobre la olivicultura durante la segunda mitad del siglo XIX

1. La compatibilidad de la libertad de cultivos con algunas medidas tendentes al cultivo agrícola de los suelos y a la técnica de cultivar

A) La libertad de cultivar: sus correcciones

Bajo los mismos presupuestos ha de juzgarse el enfoque legislativo que se da a los aspectos relacionados con la implantación de la libertad de cultivos. Como nos recuerda Vicente SANTAMARÍA DE PAREDES, haciendo memoria de las dificultades que encontró el camino de su consagración normativa, la libertad de cultivo, únicamente se limita por razones de salubridad pública y “el Gobierno ha de cuidar de que no haya extralimitaciones, y aun puede prohibir el cultivo en los terrenos acotados si resultase perjuicio para la salud debidamente en

33 V. SANTAMARÍA DE PAREDES, *Curso de Derecho Administrativo según sus principios generales y la legislación actual de España*, Imprenta Española, Madrid, 1911, 7ª ed., p. 648. Además, de conformidad con lo establecido por el art. 97 del Reglamento de la Contribución de Consumos, “para vender líquidos en cualquier sitio comprendido en el radio es indispensable licencia administrativa por escrito”

34 Relata ORTIZ DE ZÚÑIGA, *Elementos...*, cit., pp. 354 y 355 que, cuando los arbitrios consisten en un sobrepeso impuesto por la venta de algún artículo, “se concede el permiso de venderlo exclusivamente al que lo diere á precio más bajo, con la obligación de entregar á los fondos del comun la cantidad que se estipula”

35 El art. 71 de este Reglamento precisaba que, por ventas al por menor, habían de considerarse las que no llegasen a seis kilogramos o litros. Hay que señalar que, aun antes de este Reglamento de 1889, la Ley de Presupuestos de 25 de junio de 1864 y la Instrucción de 1 de julio de ese mismo año, había permitido a los pueblos, para hacer efectivas sus encabezamientos generales por consumos, cualquiera de los medios de administración, encabezamientos parciales o gremiales, arriendo a venta libre de todas o algunas especies, arriendo con exclusiva y repartimiento.

el expediente oportuno”. Ahora bien, “estas limitaciones no son negación de la libertad de cultivo, sino antes bien confirman la generalidad de la misma, puesto que se fundan en motivos de salubridad y en ningún modo en el antiguo sistema reglamentario”³⁶. Lo que ocurre es que, no mediando dichas razones, las normas que inciden sobre el cultivo en sí son muy escasas, pues impera lo que nos recuerda Adolfo POSADA, cuando afirma que “el Estado no interviene, por lo general, en la función técnica de la agricultura, toda vez que impera el criterio del libre cultivo de la tierra”³⁷. En consecuencia, en oposición al detallismo reglamentista instaurado por los gremios, la proclamación de la libertad de cultivos entraña que cada uno plante o siembre lo que le plazca y que lo haga y cultive de la manera que, según su leal hacer y entender, resulte más efectiva. Por ello, es por lo que no debe extrañar la falta de normativa sobre estos aspectos. Es más, haciendo abstracción de las escasas disposiciones que se dictan por las consabidas razones de salubridad pública, lo que sí se aprecia durante esta época, y con respecto a algunos cultivos como la vid, es la existencia de algunas normas que reafirman aquella libertad de cultivos en facetas tales como la de la libertad de cosechar en cualquier época, declaración que genera además el resquemor de los propietarios de las tierras por ver amenazadas las cuantías de los diezmos que, por entonces, todavía percibían³⁸.

Ahora bien, esta atonía legislativa que se muestra durante el siglo XIX de cara a la regulación de los diversos aspectos atinentes al cultivo de la tierra, es compatible con dos preocupaciones que sí se perciben claramente en la legislación de la época. Nos referimos, por un lado, al interés existente en la puesta en cultivo de tierras hasta entonces en baldío, tarea que se acometerá especialmente por medio de la

36 *Curso de Derecho Administrativo... cit.*, pp. 433 y 434

37 *Tratado de Derecho Administrativo según las teorías filosóficas y la legislación positiva*, II, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1898, p. 320.

38 Así, por ejemplo, en el sector de la vid, la Real Orden de 29 de noviembre de 1831 (col. 16, 368) afirma para Aragón la libertad de vendimiar “cuando les acomode a los cosecheros”. La consagración de esta libertad hizo germinar, como decimos, la hostilidad de muchos nobles que todavía por esas fechas percibían diezmos por tales conceptos. Un buen ejemplo de ello lo ofrece la carta que los mayordomos de la Casa de Aranda dirigen al Administrador General de la misma sobre los efectos perniciosos que esta Real Orden tendría, tanto sobre la salud de la agricultura, como sobre la cobranza de los diezmos: “Supongo que esa Administración General estará enterada de la Real Orden circulada á los pueblos (...) para que los cosecheros de vinos hagan la vendimia cuando les acomode, sin que los Justicias intervengan en señalar las épocas para principiarse para ningún pretexto. Esto ocasionará perjuicios incalculables á los preceptores del diezmo tanto en gastos de recolección como en fraudes que sufrirán, y lo peor de todo será que los vinos serán con precisión de malísima calidad, porque se recibirán las uvas en pequeñas cantidades que habrán fermentado las unas cuando entren las otras (...). Las consecuencias de vendimiar cada cosechero cuando lo tubiese por conveniente dará como resultado que el preceptor de los diezmos no podrá elaborar los vinos conforme este fruto requiere, porque la recolección que lo sumo dura 8 a 10 días si todos la hacen a un tiempo, ahora con la libertad que permite la Real Orden, durará un mes o mas” (Cfr. A. SABIO ALCUTÉN, *Los vinos de Cariñena, la casa de Aranda y la Ilustración Económica Aragonesa*, La Val de Onsera, Huesca, 1998, pp. 20 y 121 y 122)

legislación destinada a la colonización agraria y en la que el plantío de olivos ocupara un lugar destacado; y aludimos también, por otro lado, al notable esfuerzo que estos reformadores despliegan en aras de mejorar la formación y preparación de los agricultores y de los técnicos agrícolas. De este modo, siguiendo la estela de los ilustrados de finales del XVIII, confían en que la acción de fomento terminará dando a la agricultura el impulso que precisa, lo que explica todo el arsenal de medidas legislativas de este tipo que se ponen en marcha durante este período.

B) La colonización agraria y el protagonismo del plantío de olivares

a) Las medidas específicas de apoyo al cultivo del olivar en tierras vírgenes

Desde la perspectiva concreta de la colonización agraria³⁹, que tiene su manifestación legislativa más importante en la Ley de 3 de junio de 1868, el olivar va a asumir un papel muy protagonista, pues las medidas de apoyo fiscal que se le otorgan al plantío de olivos son, sin duda, las más favorables de las que por esta Ley se conceden. Así, si se plantan de olivos terrenos desecados y saneados por el desagüe de lagunas, pantanos y sitios encharcados, se reconoce una exención de 25 años en el pago de toda contribución (art. 7)⁴⁰; por igual período de 25 años pagarán la contribución de inmuebles que hubiesen satisfecho el año anterior, los nuevos plantíos de olivos que se realicen en terrenos que desde tiempo inmemorial hubiesen permanecido sin aprovechamiento (art. 8), y si, por último, en un terreno se cambiase el cultivo existente de huerta o de cereales por una planta de olivos, continuarán pagando durante 30 años únicamente la contribución que satisfacían en su anterior género de cultivo (art. 10). El procedimiento para poder acogerse a estos beneficios era muy simple, pues únicamente consistía en una solicitud dirigida al Gobernador de la provincia, en la que se expresase la situación, cabida y linderos de la finca, clase de cultivo y contribución que a la sazón pagasen los mencionados terrenos. Tras un informe del Ayuntamiento y en el plazo de un mes resolvía el Gobernador contra cuya resolución cabía reclamación ante el Ministerio de Fomento que si no era respondida en el término de 60 días se entendía favorable a la

39 Como ha anotado F. LÓPEZ RAMÓN, "Agricultura...", cit., p. 327, la política de colonizaciones es una consecuencia de las políticas desamortizadoras que se llevaron a cabo durante la época.

40 Sobre la filosofía de la desecación que imperó en la legislación española del siglo XIX y de gran parte del siglo XX, véanse los fundamentales trabajos de L. MORELL OCAÑA, "La concesión de marismas y el art. 126 de la Ley de Patrimonio del Estado", *RAP* n° 68 (1972), especialmente pp. 142-150, y F. LÓPEZ RAMÓN, "Consideraciones sobre el régimen de las marismas", *RAP* n° 96 (1981), pp. 33 y ss.

petición “y el propietario reclamante entrará en el pleno disfrute de los beneficios de la presente Ley, según los había solicitado” (art. 26)

Las miras de la Ley de Colonización se orientaban en dos direcciones. Por un lado, apostando, como lo hacía, por cultivos, como el viñedo o el olivar, apostaba también por aquellos productos que gozaban de unas condiciones más favorables para potenciar las exportaciones y nuestro comercio exterior. Lástima, sin embargo, que, paralelamente no se hubiese acompañado de medidas legislativas más incisivas para incrementar la calidad de nuestros vinos y aceites, de cara a beneficiar su competitividad en los mercados internacionales.

b) Finalidades de la colonización

Mas, por otro lado, la finalidad de la Ley de Colonización Agraria se orientaba también a resolver el problema de las migraciones interiores y despoblamiento de ciertas zonas que ya se empezaba a hacer notar fuertemente en ciertas comarcas de Extremadura, Castilla La Nueva y Andalucía⁴¹. El legislador confiaba en que, a través de la técnica de las colonias agrarias, poniendo en cultivo tierras hasta entonces incultas o deficientemente cultivadas, podría generar una dinámica de desarrollo económico regional que asentase la población campesina en sus lugares de origen y evitase el éxodo rural. Por ello, aparte de los beneficios fiscales señalados, la Ley otorgaba beneficios fiscales y ventajas de otra índole a quienes optasen por afanarse en el cultivo de estas nuevas tierras. De este modo, los propietarios de plantíos de olivares que construyesen una o más casas dentro de las fincas rurales respectivas, conseguían un “no aumento” de la contribución durante diez años y sus habitantes, no ya, por tanto, sus propietarios (art. 22), una serie de ventajas muy interesantes como la exención de toda carga concejil y obligatoria, a excepción de la de Alcalde pedáneo (art. 4), el derecho al uso de las armas (art. 5) y el pase de sus hijos a la segunda reserva en el Ejército si se quedasen al cuidado de la finca (art. 6). Además, el mal de la inseguridad, que podía actuar como un factor disuasorio de cara al asentamiento de la población en el campo, se trató de remediar mediante la adopción de provisiones de alcance más

41 Esta finalidad del establecimiento de las colonias agrarias, lo explica Salvador CUESTA y MARTÍN, *Principios de Derecho Administrativo*, Librería de Manuel Hernández, Salamanca, 1896, II, pp. 164 y 165 con las siguientes palabras: “Otro medio eficacísimo para el progreso de la agricultura son las colonias agrícolas, o establecimiento de familias o individuos en un terreno antes despoblado para cultivarle o mejora su cultivo. Su utilidad es evidente, sobre todo en ciertas comarcas muy extensas, despobladas e incultas de Castilla La Nueva, Extremadura y Andalucía, no sólo por el bien que a dichas regiones pueda reportar el poblarlas y reducir las a cultivo, sino también porque la ocupación de brazos necesaria para los trabajos de edificación y labores agrícolas evitaría en parte las frecuentes emigraciones que la necesidad impone a muchos desgraciados faltos de trabajo”.

general como fue la constitución de las Comunidades de Labradores que, entre otras funciones, asumieron las de guardería rural, hasta entonces desempeñadas por los Ayuntamientos⁴².

c) Medidas de fomento y apoyo a los colonizadores

El apoyo de la Administración a las colonias agrarias fue, por lo demás, decidido durante todo el siglo XIX, ya que son numerosas las disposiciones que se dictan para reafirmar y extender aquellos privilegios en el sentido de que no se puede exigir ningún otro impuesto, salvo la contribución directa o de inmuebles, a los propietarios acogidos a la Ley de Colonización (Orden de 10 de diciembre de 1873); de que las especies que en las colonias se consuman no están sujetas al impuesto de consumos (Instrucción General de Consumos de 31 de diciembre de 1881 y Reglamento de Consumos de 21 de junio de 1889); o de que están exceptuados del servicio militar activo los hijos de los propietarios y administradores, arrendatarios, colonos, mayoresales, capataces, etc, que viviesen en finca rural beneficiada por la Ley de Colonización (art. 69 de la Ley de Reclutamiento y Reemplazo del Ejército de 11 de julio de 1885). Los frutos alcanzados, no obstante, mediante esta acción de colonización fueron, a juzgar por lo que señalan sus analistas, muy limitados, pues en muchos casos sirvieron de instrumento fácil a la picaresca de eludir el pago de impuestos⁴³, lo que motivó que, a partir de la Ley de 30 de agosto de 1907 de colonización interior, se emprendiese otra nueva dirección mediante la dación y repartimiento de tierras incultas a las familias de labradores pobres.

42 Ley de 8 de julio de 1898, Real Orden de 27 de octubre de 1899 y Real Decreto de 23 de febrero de 1906. En cualquier caso, desde la creación de la Guardia Civil, se va a ir produciendo un lento, pero constante movimiento de absorción por parte de ésta de las funciones que realizaban los Guardas Rurales. Este movimiento tendrá una primera expresión en el proyecto de Ley, que, respondiendo a las iniciativas de diversos diputados, presenta el Gobierno el 9 de abril de 1864 y cuyo art. 7.º afirmaba que "al encargarse la Guardia Civil en una provincia del servicio a que se refiere esta Ley, cesarán todos los cuerpos armados de guardería rural y forestal, ya sean costeados por los Estados, ya por las provincias o por los pueblos". Sin embargo, dicho proyecto no prosperó, en parte por la oposición de ciertas asociaciones de agricultores como la valenciana, en parte también porque el número de efectivos de la Guardia Civil, según estadillos de 1872, sólo ascendía a 13.000 hombres frente a los 18.850 que estaban comprendidos en la Guardería rural, cantidad notoriamente insuficiente para que la Guardia Civil asumiese dichos servicios. No obstante, durante la Restauración se retomará el proyecto, que se aprobará y convertirá también a la Guardia Civil en Guardia Rural, consolidándose como el eje de seguridad interior, que, en palabras de D. LÓPEZ GARRIDO, *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*, Crítica, Madrid, 1982, p. 162, actuará "desplazando a los demás cuerpos y absorbiendo por todos sus poros toda función conectada con el orden público". Sobre el proceso descrito, véanse en general pp. 158-163, *passim*. Sobre la lucha en torno al control del orden público en la España de la época, es fundamental la lectura de la ya clásica obra de M. BALLBÉ MALLOL, *Orden público y militarismo en la España constitucional*, Madrid, 1983.

43 Cosa debida, según V.SANTAMARÍA DE PAREDES, *Curso...*, cit., p. 438 a la facilidad con que se han obtenido estas declaraciones, lo que ha dado lugar a que "la ley de presupuestos de 1892-93, haya mandado revisar los expedientes de las concesiones hechas y suspender la facultad de otorgar exenciones de derechos o minoración de contribuciones, interin no se reforme la expresada ley de 1868".

2. La inspiración ilustrada . La atención a los aspectos formativos de la agricultura: su plasmación en el terreno de la olivicultura y la elayotecnia. Las Escuelas de Olivicultura

A) El nacimiento de la Escuela Central de Agricultura

La inspiración ilustrada de este conjunto de normas, que se dictan a lo largo del siglo XIX, se nota particularmente en el énfasis que se pone en los aspectos educativos y didascálicos de la agricultura⁴⁴. El Real Decreto de 1 de septiembre de 1855 crea la Escuela Central de Agricultura, a la que se ubica en la casa de campo de *La Flamenca*. Aquí, ciertamente, está el germen de la creación de la escala facultativa de los Ingenieros Agrónomos, pero también se haya el interés por la formación de los labradores, capataces, mayoresales, jardineros, hortelanos y arbolistas, integrados en lo que el Decreto llama la sección *tecnológica* de la Escuela y que conforman con la sección *científica* -la destinada a la formación de Ingenieros- el grueso de las enseñanzas que se disciplinan en esta institución. Tras diversas regulaciones intermedias que, por un lado, cambian la denominación y ubicación de la Escuela⁴⁵, y, por otro lado, reorganizan las enseñanzas que

44 Recuérdese en este sentido que uno de los pilares de la reforma de la agricultura que auspiciaba JOVELLANOS pivotaba precisamente sobre la formación y la educación de los campesinos, para los que reclamaba las denominadas "cartillas rústicas" (*vid. Informe...*, cit., pp. 193 y 196)

45 El Decreto de 28 de enero de 1869 cambió, por un lado, la denominación de dicha Escuela que pasó a llamarse Escuela General de Agricultura, y por otro lado, trasladó también su sede a "la posesión que fue del Patrimonio de la Corona denominada La Florida". Este Decreto era desarrollo de la Ley de 11 de julio de 1866 que, completada por la Real Orden de 6 de febrero de 1867, reformó la enseñanza agrícola, dividiéndola en tres clases: superior, para crear ingenieros agrónomos; profesional para formar peritos agrícolas, y elemental para la creación de capataces. A partir de ese momento, se inicia una sucesiva serie de reformas y contrarreformas legislativas, que pivotan sobre dos extremos: el cambio de la denominación y sede de la Escuela, hasta su final integración en el Instituto Agrícola de Alfonso XII, y las tipologías de carreras y títulos que en la misma se impartían. Como hitos más significativos de este periplo cabe aludir a la Real Orden de 16 de agosto de 1876 que convirtió a la Escuela General en Escuela Superior de Ingenieros Agrónomos, manteniendo su sede en La Florida. De todos modos, lo que, en realidad, se ocultaba bajo este cambio, aparentemente de denominación, era la segregación de la Escuela de los estudios de perito agrícola, pues se insistía en que, "desde el próximo curso (no se admitirían) matrículas para la enseñanza de peritos agrícolas" (art. 6). La Real Orden de 21 de enero de 1878 recuperó el antiguo nombre de Escuela General de Agricultura dando cabida otra vez a la formación de peritos agrícolas, enseñanza que, posteriormente, se descentralizó por el Real Decreto de 12 de septiembre de 1888, que estableció en las Granjas Escuelas Regionales de Valencia y Zaragoza "y en otras dos provincias que designará el Ministerio de Fomento", la enseñanza de la carrera de perito agrícola "que hoy se da en el Instituto Agrícola de Alfonso XII", enseñanzas a las que se concederán los mismos derechos que a los que conferidos por el mencionado Instituto. Sin embargo, los avatares de los peritos agrícolas no acabaron ahí, pues el Real Decreto de 10 de octubre de 1903 suprimió, en su art. 26, dicha carrera de perito agrícola, carrera que no volvió a restablecerse hasta 1913 (Real Decreto de 11 de abril), estableciéndose el Reglamento de funcionamiento de las Escuelas de Peritos Agrícolas por RD de 23 de mayo de 1913. Por lo demás, a lo que se aludía en el Preámbulo del Real Decreto de 10 de octubre de 1903 como justificación para suprimir tal carrera era, al parecer, la abundancia de peritos agrícolas en aquéllos momentos. Sin embargo, no resultaría descabellado pensar que, bajo ese pretexto, se ocultasen, en realidad, intereses corporativistas de los ingenieros agrónomos, a juzgar por las numerosas normas que encontramos, durante el período analizado, sobre la delimitación y los conflictos de competencias y atribuciones entre unos y otros. Finalmente, por RD de 28 de junio de 1910 se aprobó el Reglamento de la Escuela Especial de Ingenieros Agrónomos

en ella se imparten, el art. 5 de la Ley de 1 de agosto de 1876 engarza la Escuela Superior de Agricultura dentro del Instituto Alfonso XII, que años más tarde, bajo el nombre de Instituto Agrícola Alfonso XII, pasará a convertirse en establecimiento público adscrito al Ministerio de Fomento⁴⁶. La importancia de esta normativa es grande no sólo porque sirve como centro de formación de los futuros ingenieros, peritos y capataces agrícolas, sino también porque se convierte en un centro de irradiación de la cultura y formación agronómica que dará lugar al surgimiento de otras muchas iniciativas formativas.

B) La creación legislativa de las Escuelas de Olivicultura. Vicisitudes de su puesta en práctica

Concretamente, en el terreno de la olivicultura y elayotecnia, hay que reseñar, dentro de esta acción divulgadora y formativa, el Real Decreto de 2 de septiembre de 1888, por el que se crean dos Escuelas de Olivicultura, “en las comarcas donde, á juicio del Ministerio de Fomento, sea más conveniente el desarrollo de esta producción” (art. 1). El objeto de estas Escuelas se centraba en tres aspectos importantes:

- dar la enseñanza teórico-práctica de todo cuanto se refiera al cultivo del olivo y a la fabricación del aceite, a fin de formar buenos capataces olivaderos
- estudiar todas las causas que, como el clima, el terreno, la variedad del árbol y el cultivo, influyan en la cantidad y calidad de la producción, y los perfeccionamientos que deben adoptarse para mejorar la elaboración y conservación del aceite de olivas, y
- verificar ensayos industriales, determinando la composición de las aceitunas, y aconsejar a los productores los procedimientos

46 El Real Decreto de 14 de octubre de 1887 aprobó el Reglamento para el Régimen del Instituto Agrícola de Alfonso XII, que clasificaba este Instituto dentro de la categoría de los establecimientos públicos. En dicho Instituto, que era dirigido por un delegado regio, “persona de alta representación social y que haya prestado señalados servicios a la agricultura patria”, se integraban originariamente la Escuela General de Agricultura (dividida a su vez en la Escuela Especial de Ingenieros Agrónomos, la Escuela Profesional de Peritos Agrícolas y la Escuela de Licenciados en Administración Rural), la Granja Central de Experimentación y Propaganda, y la Estación Agronómica, aunque los avatares que, anteriormente hemos narrado con respecto a las vicisitudes de la carrera de perito agrícola incidieron lógicamente sobre el cúmulo de enseñanzas que se impartía en este Centro. Por su parte, el Instituto experimentó, entrado el siglo XX, una reorganización mediante la cual se agregaron, en un principio, a él todos los establecimientos agrícolas oficiales hasta entonces existentes (Real Decreto de 19 de septiembre de 1902), a los que, después, se sumó la Estación de Ensayos de Máquinas e Instrumentos Agrícolas, creada dentro del Instituto por el Real Decreto de 23 de diciembre de 1904. Sin embargo, sobre el conjunto de todos estos Centros especializados se experimentó posteriormente una reforma integral cristalizada finalmente en la Compilación de 1907.

más perfeccionados, evacuando las consultas que éstos dirijan a la Dirección de la Escuela (art. 2).

Para el cumplimiento de dichos fines, se preveía la dotación a las Escuelas de una adecuada estructura organizativa y de unos medios materiales capaces de dar respuesta a esa doble vertiente, teórica y práctica, que guiaba su actividad formativa⁴⁷. Sin embargo, a juzgar por el análisis de la normativa posterior, cabe dudar seriamente de la inmediata puesta en aplicación de este Reglamento, ya que el art. 149 de la Compilación sobre Organización central de los servicios de agricultura y ganadería, aprobada por Real Decreto de 25 de octubre de 1907, declara que “interin no se creen establecimientos especiales de esta clase {se refiere a las Estaciones de Olivicultura}, la enseñanza de todo cuanto se refiera á la industria oleícola se dará en las Granjas Escuelas prácticas de Agricultura regionales de Jaén, Barcelona y Jerez de la Frontera que á este efecto se considerarán como Estaciones de olivicultura”. Será, posteriormente, cuando, a raíz de lo establecido en la Compilación, se creen ya propiamente las Estaciones de Olivicultura de Lucena (Real Orden de 16 de febrero de 1912), Hellín (Real Orden de 24 de diciembre de 1910) y Tortosa (Real Orden de 30 de junio de 1911)

Ahora bien, esta tardía implantación de las Estaciones de Olivicultura, no debe hacernos creer que las finalidades perseguidas por éstas quedasen durante todo ese tiempo huérfanas de vigor. Por el contrario, tales necesidades fueron proveídas a través de las Granjas Escuelas, creadas en algunas provincias al amparo del Real Decreto de 9 de diciembre de 1887. La contemporaneidad de ambas regulaciones, y la comunidad de ideas que las inspiraba⁴⁸, centrada en la construcción de una agricultura

47 En lo que respecta a los medios personales, el art. 4 del RD de 2 de septiembre de 1888 establecía que “el personal de estas Escuelas se compondrá de un director ingeniero agrónomo, un ayudante perito agrícola, un capataz y los obreros necesarios para el cultivo de la finca, además de los alumnos”, pupilos, por cierto, cuya programa de enseñanza abarcaba dos cursos, de ocho y cuatro meses respectivamente, el primero, dedicado al cultivo del olivar y el segundo, a la fabricación, conservación y reconocimiento del aceite de olivas. La superación de los exámenes, teóricos y prácticos, daba derecho a que se les expidiese el título de capataces olivareros. En otro orden de cosas, y por lo que atañe a los medios materiales de los que se dotaba a las Escuelas, el art. 5 preceptuaba que comprendían terrenos suficientes, laboratorios para verificar las investigaciones y análisis necesarios en la determinación de los elementos útiles a la producción olivarera, locales para la guarda de aperos e instrumentales y utensilios, habitaciones para el personal de la escuela y material perfeccionado suficiente para el cultivo y elaboración de los productos de la finca.

48 En efecto, resulta llamativo atender a las Exposiciones de Motivos de ambos Reglamentos para comprobar cómo los fines que animan a la creación de las Escuelas de Olivicultura y las Granjas Escuela son los mismos. En concreto, en el Preámbulo del Real Decreto de 2 de septiembre de 1888, por el que se creaban las Escuelas de Olivicultura, se destacaba la importancia del cultivo del olivo y la riqueza creada por la industria que explotaba el fruto, amenazada por la utilización de nuevas plantas que producen semillas oleaginosas y el descubrimiento y aplicación de aceites minerales y grasas animales. Más explícitamente, la Exposición de Motivos del Real Decreto de 9 de diciembre de 1887, por el que se creaban las Granjas Escuelas experimentales en algunas provincias, recordaba “la depreciación de los aceites, provocada por la natural competencia de sus similares de la industria, las mantecas, las grasas, el petróleo y el gas”, y que, si

nacional más competitiva y de mayor calidad, permiten afirmar que entre las Granjas Escuelas y las Estaciones de Olivicultura se establecía realmente una relación de complementariedad. Las funciones que las Granjas Escuela desempeñaban, eran más generales, no sólo en cuanto a los cultivos sobre las que se aplicaban, comprensivos, aunque no reducidos al olivar, sino también en lo atinente a la formación que proporcionaban, tampoco ceñida exclusivamente a la instrucción de capataces⁴⁹. De este modo, las Granjas Escuela suplieron satisfactoriamente la falta de implantación de las Estaciones de Olivicultura, como sirvieron también para desempeñar las labores que, hasta entonces, venían desarrollando, por ejemplo, las

además de las reformas ya emprendidas y realizadas —entre las que la Exposición de Motivos enuncia las roturaciones de baldíos, el acotamiento de heredades, la desaparición de las trabas impuestas a la propiedad rural “en días de menos cultura”, y la avenencia entre la ganadería y el cultivo—, nos sumamos a la renovación industrial, “nuestros aceites, si se exportan puros y delicadamente elaborados, no hallarán competencia posible”.

Como ponen suficientemente de relieve las Exposiciones de Motivos de los Reglamentos citados, la emanación de éstos hay que inscribirla en un periodo de honda crisis de la agricultura, que se hace sentir no sólo en el olivar, sino también en los otros dos cultivos más implantados como son el viñedo y el cereal. Ahora bien, esta crisis asumía unos perfiles peculiares con respecto al olivar: a partir de 1850 el número de hectáreas dedicadas a su cultivo habían aumentado considerablemente y, consiguientemente, también sus exportaciones. Sin embargo, debe reseñarse que la falta de esmero en la calidad de los aceites, determinaron que, prácticamente, el global de las exportaciones lo fuese para usos industriales, por lo que, a medida que el aceite va siendo desplazado de estos destinos por la aplicación a ellos de otros productos como el petróleo, las breas o los aceites derivados de semillas oleaginosas, considerablemente más baratos, el consumo y las exportaciones de aceite decae, originándose no sólo un freno a la expansión del plantío de olivos, sino un franco abandono de su cultivo. Por ello, como señala G. ANES ALVAREZ, “La actividad económica en la España de la Restauración”, en la obra dirigida por A. DOMÍNGUEZ ORTIZ, *Historia de España. La Restauración*, Ed. Planeta, Barcelona, 1990, X, p. 306, “al olivar no le bastaba la protección arancelaria que reservara el mercado interno. Era necesario encontrar nuevos mercados, pero también avances técnicos que mejorasen la calidad del producto y redujesen los costes de producción”.

49 Esta relación de complementariedad se percibe claramente en la posterior normativa compiladora de 1907, en donde las Escuelas de Olivicultura (arts. 148-153) conforman, junto a la Estación Agronómica del Instituto Agrícola Alfonso XII, la Estación de Ensayos de Semillas, la Estación de Patología Vegetal, la Estación de Ensayo de Máquinas e Instrumentos agrícolas, las Estaciones enológicas, las sericícolas, las ampelográficas, las de apicultura y las de avicultura, lo que el Reglamento denomina “Establecimientos Especiales de Enseñanza y Experimentación”. Por el contrario, las Granjas escuelas (arts. 57 y ss) se tratan dentro de los servicios regionales ordinarios de la agricultura.

Como se dice en el texto, la acción formativa y educativa de las Granjas era más amplia, pues comprendía no sólo a los capataces y obreros agrícolas, destinatarios propiamente de lo que pudiéramos denominar en términos actuales sus enseñanzas regladas (arts. 68 y 69 de la Compilación de 1907), sino que a través de cursos más breves y específicos abrazaba prácticamente a casi todos los miembros de la sociedad: pequeños labradores (art. 70), maestros de escuela (art. 72), soldados (art. 73), etc.. Esta previsión, en la que se nota de nuevo y plenamente el espíritu educativo que los reformadores del XIX heredaron de la Ilustración, es simplemente el corolario (no se olvide el carácter compilador o refundidor del RD de 25 de octubre de 1907), de previsiones que ya se habían establecido anteriormente, como es el caso de la obligatoriedad de la enseñanza de la cartilla agraria en todas las escuelas del Reino, establecida por la Ley de 1 de agosto de 1876 y desarrollada por la Real orden de 16 de agosto de 1876. Al hilo de estas disposiciones, resultan llamativos, vistos con la perspectiva del tiempo transcurrido, algunos deberes funcionariales que establecían. Así, se imponía que “todos los domingos habrá una conferencia agrícola en cada capital de las provincias de España sobre los temas que fije de antemano la Junta Provincial de Agricultura. Los catedráticos, los ingenieros y los funcionarios públicos que cobran sueldo del Estado y puedan, por la especialidad de su profesión, explicar una conferencia, quedan obligados a prestar este servicio (...) Del mismo modo, y en los mismos días se explicará en todos los pueblos de la Monarquía por las personas que se presten a hacerlo, una cuestión referente a la industria agrícola que más interese a la localidad (y) a falta de otras personas, el maestro de primera enseñanza leerá un capítulo de la obra que le designe la Junta de Agricultura” (arts. 8 y 9). Importaba además cumplir estos deberes bien, porque entonces “el Ministro de Fomento propondrá á S.M. cada año las recompensas á que las mencionadas personas se hayan hecho acreedoras por su asiduidad y celo en el desempeño de este servicio”.

estaciones vitícolas, enológicas y antifiloxéricas a las que transitoriamente suprimieron (art. 33 del Real Decreto de 9 de diciembre de 1887).

C) *La experiencia de los “campos de demostración”*

En cualquier caso, uno de los aspectos más relevantes de las labores que se encomendaban tanto a las Escuelas de Olivicultura como a las Granjas Escuela, se cimentaba en la importancia que se confería a los llamados “campos de demostración”. Existían, no obstante, ciertos matices diferenciales entre los campos de demostración de unas y otras. Con respecto a las Estaciones de Olivicultura, la titularidad de dichos campos parece que debía ser pública y adscribirse como medio material propio a cada Escuela. En este sentido, el art. 5 del RD de 2 de septiembre de 1888 fijaba que la extensión de estos terrenos no debía ser mayor de 30 hectáreas ni menor de 10, y el art. 8 preceptuaba que los gastos de adquisición de los terrenos y edificios habían de correr a cargo de los presupuestos de las Diputaciones, lo que, a nuestro juicio, reafirma aquélla titularidad pública de los campos de demostración de las Escuelas de Olivicultura. Por el contrario, los campos de demostración de las Granjas Escuela seguían otra dinámica diferente, ya que se establecían sobre los terrenos de los particulares que lo solicitaran⁵⁰, para establecer sobre los que resultasen escogidos un plan de las demostraciones que habían de llevarse a término y que, por lo que respecta al olivo, comprendía la división del plantío en tantas parcelas como fueran los abonos que se empleasen, y a su clasificación según las variedades de olivar que lo constituyeran de cara a que, cuando se produjese la recolección “se determinara la relación de la aceituna, los litros de aceite producido y lo que corresponde a cada una de las variedades del plantío que constituye el campo de demostración” (art. 19 de la Real Orden de 2 de noviembre de 1889).

Pero la acción de las Granjas Escuela y de las Escuelas de Olivicultura no se detenía en los aspectos puramente formativos, sino que, a través de las mismas, ya se hacía notar una incipiente actividad prestacional. En efecto, en la Compilación de 1907 se regulaban con gran detalle la práctica y el contenido de los análisis que los laboratorios de las Granjas verificaban a instancias de los agricultores de la provincia donde la Granja estuviese enclavada (art. 92); análisis que en la materia que nos ocupa se concretaban en la determinación del aceite existente en frutos, granos y orujos, así como en su grado de pureza⁵¹.

50 Arts. 5-9 de la Real Orden de 2 de noviembre de 1889

51 El art. 101 fijaba además las tarifas que se devengaban por tales análisis: se cobrarían 3 pesetas por la determinación del aceite en frutos, granos y orujos (para cuyo análisis, por cierto, había que remitir 3 kilogramos) y 5 pesetas por la determinación de la pureza del aceite (cantidad que se calculaba en razón de la muestra mínima admitida, que era de un litro).

3. Premios y certámenes relativos al cultivo del olivo y a la elaboración de aceites

La acción de fomento, desarrollada por la Administración Pública durante el siglo XIX, se completaba, por último, con la convocatoria de premios⁵² y certámenes⁵³ y con la dotación de becas destinadas a la formación del personal facultativo en las nuevas técnicas del cultivo del olivar y de la fabricación de aceites que, en esos momentos, se estaban siguiendo en otros países⁵⁴.

I.4

La progresiva atención legislativa a los problemas específicos del aceite en los primeros lustros del siglo XX

I. Fines de la actividad administrativa en este ámbito

La llegada del siglo XX va a significar, desde un punto de vista legislativo, un aumento considerable de la normativa que se dicta específicamente referida al cultivo del olivo y, sobre todo, a la fabricación y comercialización del aceite, pero también trae consigo una acentuación importante de la actividad limitadora de la Administración, ya no preocupada exclusivamente por el fomento de las actividades privadas y la remoción de los obstáculos que impedían su libre desarrollo, sino obligada a atender otros problemas y cuestiones que, a medida que avanza el siglo, se irán poniendo paulatinamente de manifiesto. Aunque estas tendencias son fácilmente constatables durante todo el siglo, las distintas condiciones sociales y económicas que se expresan a raíz de nuestra contienda fratricida, aconseja que tratemos separadamente ambos períodos.

Señala don Vicente SANTAMARÍA DE PAREDES, en un intento de sistematizar toda la legislación agraria que en estos inicios de siglo ya se va produciendo, que toda la actividad de la Administración en este campo se plasma o en una

52 Por ejemplo, por Real Orden de 9 de febrero de 1882 se convocan premios de honor de 5000 ptas para las fincas de secano y de regadío mejor cultivadas o para el propietario que hubiese convertido en regadío la mayor extensión superficial en fincas propias, y por Real Decreto de 9 de diciembre de 1887, se fijan concursos anuales de obreros agrícolas para premiar a los que más se distingan en las operaciones manuales de cultivo.

53 Cfr., en este sentido, el Real Decreto de 10 de febrero de 1882 por el que se destinan cantidades a la celebración de certámenes que podrían ser oficiales, subvencionados y libres. Lo más destacable de esta normativa es que, a los efectos del otorgamiento de estas ayudas, se dividía el territorio nacional en cinco zonas o regiones.

54 Ese era el contenido del Real Decreto de 27 de mayo de 1910, mediante el cual se concedían pensiones a los alumnos ingenieros agrónomos para estudiar en el extranjero la industria vitivinícola, el cultivo del olivo y la fabricación de aceites. Dicho Decreto preveía igualmente que semejantes pensiones se otorgasen también a los obreros manuales que propusiesen las Cámaras Agrarias.

acción defensiva, destinada a promover la seguridad, o en una acción de auxilio, encaminada a incentivar y fomentar la producción económica. Este ensayo mantendrá, en líneas generales, vigencia durante este primer tercio de siglo que ahora consideramos⁵⁵, aunque, como ya hemos indicado, incidiendo quizá más profundamente en la primera vertiente. Sin embargo, tampoco cabe ocultar que se detectan ya durante este limitado período intervenciones administrativas que atienden aspectos más generales de la ordenación económica y social que los que contribuían a definir el marco originario y genuino de la policía administrativa, cuyo desbordamiento, conforme ande el siglo, se irá haciendo más palmario. Mas, procedamos por partes.

2. Las “normas de pureza” del aceite

El interés por lo que COLMEIRO llamaba, como vimos, ya a mediados del XIX, policía de los alimentos, caracterizada por usar las típicas técnicas de la actividad administrativa de limitación con la finalidad de garantizar las condiciones de salubridad (policía sanitaria) y evitar fraudes en la calidad y cantidad de los productos⁵⁶, se hace bien patente durante este primer tercio del siglo XX en el sector productivo que en este trabajo nos ocupa y, en particular, en lo que se refiere a la elaboración y comercialización del aceite de oliva, ya que a través de diversas normas se van a ir sentando las bases de definición de este producto, premisa indispensable para combatir los fraudes y adulteraciones a los que, al parecer, venía frecuentemente sometido.

A) *La comercialización del aceite: las acciones contra la adulteración y el fraude en los aceites*

La Ley de 5 de julio de 1892 ya había llamado la atención sobre este problema, extremando el celo de Alcaldes y Jueces Municipales para que decomisasen toda expendición de aceite de oliva en la que éste apareciese mezclado con algún otro producto, y considerasen a los expendedores como infractores del art. 595.2 del Código Penal⁵⁷. Sin embargo, la falta

55 Prueba de ello, es que el mismo esquema de exposición asumen las obras de C. GARCIA OVIEDO, *Derecho Administrativo*, II, 5ª ed., EISA, Madrid, 1955 y J. GASCON y MARIN, *Derecho Administrativo*, II, p. 446

56 Sobre la evolución de este concepto, *vid.* J. PEMÁN GAVÍN, *Derecho a la salud y Administración sanitaria*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1989, pp. 108-111 y M. REBOLLO PUIG, “Alimentación (Dº Administrativo)”, en EJB, I, p. 407

57 Este precepto castigaba con la pena de cinco a quince días de arresto y multa de 25 a 75 pesetas a los dueños o encargados de fondas, confiterías, panaderías u otros establecimientos análogos que expendieren o sirvieran bebidas o comestibles adulterados o perjudiciales a la salud. Por su parte, el art. 2 de la ley de 5 de julio de 1892 disponía que “el aceite de oliva que se produzca por las Aduanas españolas será examinado y si contiene mezcla de aceite de algodón u otra grasa, se le mezclará el 1,5% de alquitrán de madera o de petróleo, a fin de que quede inutilizado para el consumo alimenticio”, corriendo “el coste de las materias que se empleen para inutilizar (...) el aceite de oliva falsificado (...) de cuenta del introductor de la mercancía”

de una definición legal sobre lo que se estimaba como aceite de oliva y la ausencia también de criterios claros sobre las sustancias con las que estaban permitidas sus mezclas⁵⁸, unido a las propias vacilaciones que mostraban los fiscales a la hora de aplicar los tipos penales⁵⁹, movieron a que, por Real Orden de 6 de marzo de 1908, se mandase abrir una información acerca de los medios para evitar y descubrir las falsificaciones y adulteraciones de productos agrícolas. La consecuencia más inmediata de esta preceptiva fueron dos Reglamentos que contribuyeron decisivamente a clarificar aquél sombrío panorama.

La Real Orden de 21 de julio de 1908 aclaró, en primer lugar, que “todas las consultas y reclamaciones que se formulen basadas en la mezcla de los aceites de oliva con los de semillas, se resuelvan aplicando estrictamente las disposiciones de la Ley de 5 de julio de 1892” y que, en su virtud, “se recuerde a los Alcaldes y Jueces municipales, por conducto de los Excelentísimos Sres. Ministros de la Gobernación y de Gracia y Justicia, la obligación en que están de decomisar las mezclas aludidas, impedir su venta, considerarla fraudulenta y comprendida, por lo tanto, en el art. 595 del Código penal”⁶⁰.

Con mayores pretensiones, el Real Decreto de 22 de diciembre de 1908, dictó una reglamentación general para la evitación, represión y castigo de

58 Por ejemplo, la Real Orden de 15 de junio de 1880 había autorizado la venta del aceite de oliva mezclado con el de algodón, toda vez que “vistos los informes emitidos acerca de tan importante asunto por el Real Consejo de Sanidad, Real Academia de Medicina y Consejo Superior de Agricultura, Industria y Comercio (...) resulta que la ciencia reconoce y la experiencia confirma que el uso del aceite del algodouero no causa daño á la salud”

59 Muestra de estas vacilaciones es la Real Orden de 11 de agosto de 1906, por la que el Ministro de Gracia y Justicia excita al Fiscal del Tribunal Supremo a que prevenga “á los ilustrados funcionarios á sus órdenes que el hecho de alterar las bebidas ó comestibles destinados al consumo público con cualquier mezcla nociva á la salud (...) deben denunciarlos como delitos comprendidos en los arts 356 y 547 del Código Penal y sostener la competencia de los Juzgados y Tribunales ad hoc y mantener la acusación en el trámite debido hasta obtener el fallo correspondiente (...), sin que obste para afirmarse en ese criterio el que por los arts. 592 y 595 del propio Código, análogos hechos, por un simple juego de palabras, sean castigados como faltas; porque es doctrina constante (...) que cuando el Código pena un hecho que por ser susceptible de diferentes grados de culpabilidad, según su extensión ó efectos, le califica de delito ó falta, corresponde á los Tribunales, ó sea a las Salas de lo Criminal, resolver en definitiva lo procedente”. Como fruto de este requerimiento, se cursó por el Fiscal del Tribunal Supremo Circular el 16 de agosto del mismo año, interesando el celo de los fiscales municipales y también de los alcaldes, laboratorios, inspectores de sanidad y funcionarios de policía para que a aquéllos “den inmediata conocimiento de cuantos hechos revistan caracteres de alguno de los delitos a que vengo refiriéndome”, y puedan proceder, en consecuencia, los fiscales a formular querrela. De todos modos, lo que más sobrecoge de la Real Orden de 11 de agosto de 1906 es el panorama tan desolador que pinta en lo que respecta a lo extendido que estaban los fraudes alimenticios: “Fijándose en el triste resultado de los análisis de alimentos practicados por los laboratorios de Madrid, se ofrecen cifras aterradoras de abrumadora desproporción entre el número de muestras aceptables y el extraordinario de muestras adulteradas”.

60 De todos modos, parece que el deber que esta Orden extendía también a los funcionarios y agentes administrativos no debió ser satisfactoriamente seguido, ya que tuvo que ser reiterado por la Real Orden de 13 de julio de 1911, mandando a los ingenieros de los servicios agronómicos provinciales y a los representantes de las Cámaras Agrícolas existentes en la misma que extremasen el celo para que se cumpliera la Ley de 5 de julio de 1892 en lo atinente a la mezcla de los aceites de oliva con los de semilla.

las falsificaciones, adulteraciones y fraudes en los alimentos, con la que se perseguía, a juzgar por su Exposición de Motivos, ofrecer “una definición exacta de las principales sustancias alimenticias”, ya que su falta, “ha facilitado las falsificaciones por la diversidad de criterios existentes para la calificación de los alimentos”. De tal guisa, el Reglamento incorporaba unas Instrucciones Técnicas, surgidas del asesoramiento del Real Consejo de Sanidad, en las que, a la vez que definía cada producto alimenticio, señalaba también las condiciones que debían reunir los papeles, aparatos, utensilios y vasijas que los envolvían o contenían. En concreto, sobre el aceite, dichas Instrucciones preceptuaban que

“No podrá venderse como aceite destinado á la alimentación más que el procedente de la aceituna.

Cuando los aceites ofrezcan una acidez superior á un 5 por 100, calculada en ácido oleico, no deberán admitirse como alimenticios.

Se tolerarán como prácticas encaminadas á mejorar el producto:

La mezcla de aceites de oliva entre sí de diversas calidades; y

La purificación por decantación ó filtración”⁶¹

Sobre la base de esta definición legal, el Reglamento en cuestión prohibía en interés de la salud pública, entre otras conductas, la falsificación, almacenamiento y venta de sustancias alimenticias falsificadas o alteradas; así como todo engaño o tentativa de engaño sobre el nombre, origen, naturaleza, uso, peso, volumen, y precio de los alimentos (art. 1). El Reglamento desarrollaba además una ambiciosa acción administrativa de control e inspección, que pivotaba, en primer término, sobre los Municipios, los cuales, cuando fuesen capitales de provincia o superasen en población las 10.000 almas, habían de contar con laboratorios capaces de efectuar los pertinentes análisis y con un cuerpo de inspectores veterinarios de sustancias alimenticias encargado de realizar las inspecciones en los establecimientos abiertos al público en donde se fabricasen o dispensasen tales alimentos (art. 10). Revestía, además, una novedad para la época que se considera la acción pública que se reconocía a toda persona “como necesario complemento de la acción oficial en la inspección de alimentos” para “denunciar cualquier infracción de lo dispuesto y reclamar de las autoridades y de los laboratorios la prestación de los servicios que á ellos se encomiendan por el presente Real Decreto” (art. 5)

61 Dichas Instrucciones Técnicas se modificaron por el Real Decreto de 17 de septiembre de 1920

B) *La confusa relación de esta normativa con la Instrucción General de Sanidad: los problemas competenciales*

No obstante, lo que no quedaba del todo claro en este Reglamento era el marco de relaciones que trababa con la importantísima Instrucción General de Sanidad que se había aprobado unos años antes. Existían, en concreto, dos aspectos en los que, aparentemente, se solapaba la regulación de una y otra normativa. Aludimos, por un lado, a la vertiente organizativa, porque también la Instrucción General de Sanidad diseñaba un completo sistema que descansaba sobre las Juntas Provinciales y Municipales de Sanidad (arts. 16 y 27, respectivamente) y sobre la existencia de unos inspectores provinciales y municipales (arts. 38 y 51), encargados de visitar e inspeccionar todos los establecimientos donde se elaborasen o dispensasen alimentos (arts. 54 y 110). Precisamente, esta identidad de cometidos constituía, por otro lado, el segundo nexo de unión (o de confusión, según se mire) entre el ámbito de aplicación del Reglamento de 1908 y el de la Instrucción General de Sanidad. El Real de 22 de diciembre de 1908 parecía querer mantener la sustantividad y autonomía de ambas normativas, puesto que su Disposición final indicaba que “las disposiciones de este Decreto se aplicarán, dejando a salvo las que emanen de leyes vigentes”. Más específicamente su art. 12 preceptuaba que “en tanto que se organizan en los Municipios los servicios a que se refieren los artículos anteriores, continuarán aplicándose las disposiciones de la Instrucción general de Sanidad en lo que se relaciona con la inspección de los alimentos”, consagración de una situación transitoria que, en puridad, venía a confirmar el aserto de la autonomía de ambas regulaciones.

Al final, en la práctica, parece que imperó la racionalidad de no duplicar estructuras organizativas, y, al menos, desde este punto de vista, el fiel de la balanza se inclinó a favor de los funcionarios de Sanidad, como muestra la Real Orden de 24 de agosto de 1910 cuando encarece a los Gobernadores Civiles que extremen el celo de todos los funcionarios de sanidad a sus órdenes para que se observe el más estricto cumplimiento de lo prevenido en el Real Decreto de 22 de diciembre de 1908⁶². Otra

62 Vid Decreto de 7 de diciembre de 1933 que determina la competencia de la Dirección de sanidad en el orden de los productos alimenticios. Y es que, como resalta J. PEMÁN GAVÍN, *Derecho a la salud...*, cit., pp. 125-127, una de las tendencias organizativas más acusadas del sistema sanitario español ha sido precisamente la tensión entre el principio de descentralización y las corrientes centralizadoras. En este sentido, “la sustitución de los reglamentos municipales de higienes –atribuidos en principio a la esfera de autoformación local– por normativa reglamentaria estatal, son algunos de los principales aspectos que jalonan el camino hacia la centralización, camino que prevalece incluso en épocas en las que se afirman teóricos propósitos descentralizadores a favor de Provincia y Municipio” (p. 126), tendencia por lo demás a la que, como subraya PEMÁN, parece “haya que atribuirle necesariamente una valoración negativa”, pues “es probable que en el período considerado los avances que se han realizado en la Sanidad pública en muchos casos se hayan producido precisamente bajo el impulso de la centralización habida cuenta del atraso de gran parte de los municipios españoles muestra en cuestiones de higiene y sanidad” (p. 127)

cosa es lo que acaeció, desde un plano puramente sustantivo, donde una y otra norma siguieron coexistiendo durante la mayor parte del siglo, marcándose entre ambas una relación de complementariedad⁶³, que fue, según creemos, la vocación con que nacieron.

3. El interés administrativo por el incremento de las exportaciones del aceite de oliva

En el interés demostrado por la pureza de los productos, jugó, por otra parte, durante todo este período no sólo el interés por la preservación de la salud pública y por lo que, en términos más recientes llamaríamos tutela de los consumidores, sino también la idea de lograr un aumento de la calidad y de la pureza de nuestros aceites que, a la postre, redundase en un incremento de sus exportaciones, las cuales, a su vez, se verán beneficiadas por circunstancias del orden internacional como el desencadenamiento de la I Guerra Mundial.

A) El estallido de la Gran Guerra: luces y sombras de las Leyes de Subsistencia

El estallido de la Gran Guerra va a crear además, dada la posición de neutralidad asumida por España durante el conflicto, unas condiciones muy favorables para el desarrollo de tales exportaciones, habida cuenta de las circunstancias de desabastecimiento que se producían en los mercados europeos⁶⁴; sin embargo, también es verdad que, atendiendo al mercado interior, entrañarán un notable alza de los precios y de la inflación⁶⁵, retos

63 Prueba de esta complementariedad es la Orden de 13 de febrero de 1928. Por lo demás, la importancia del Reglamento de 22 de diciembre de 1908 ha sido extraordinaria a lo largo del siglo XX como subraya, por ejemplo, C. GARCÍA OVIEDO, *Derecho Administrativo*, II, 5ª ed. (por Enrique Martínez Useros), EISA, Madrid, 1955, p. 114, nota 8) y su vigencia formal se ha extendido hasta tiempos bien recientes en que el RD 1945/1983, de 22 de junio, procedió a su derogación.

64 Con respecto al aceite de oliva, a esta época que principia con la Gran Guerra y se extiende hasta 1933, se le ha conocido como la "época de oro del olivo español", por el incremento que las exportaciones experimentaron [R. TAMAMES y A. RUEDA, *Estructura económica de España*, Banco Urquijo-Alianza Editorial, Madrid, 2000 (24ª ed), p. 175]. A esta expansión olivarera contribuyeron además, como ha estudiado J.F. ZAMBRANA PINEDA, "El olivar español. 1870-1930", en la obra dirigida por R. Garrabou y J. Sanz, *Historia agraria de la España contemporánea. Expansión y crisis (1850-1900)*, Crítica-Grijalbo, Barcelona, 1985, II, pp. 313-320, la entrada en producción de plantíos jóvenes y el buen hacer del olivicultor, que, en resumen, consiguieron una extensión de la superficie dedicada al cultivo del olivar y un aumento de la producción de aceituna por hectárea.

65 Las condiciones de neutralidad de España durante la Gran Guerra favorecieron ciertamente las exportaciones. Especialmente favorecidos resultaron los industriales catalanes que suministraron, por ejemplo, motores y material al Ejército francés. Sin embargo, en materia alimentaria, las circunstancias fueron muy desiguales: prosperaron los cítricos de Levante, pero la prosperidad no llegó, en líneas generales, a las agriculturas de subsistencia de Castilla y Galicia, ni a los jornaleros sin tierra de Andalucía, lo que incrementó el insostenible clima social que en el campo ya se respiraba desde hacía tiempo y que terminaría por estallar años más tarde. Sobre el tema, cfr: R. CARR, "Liberalismo y Reacción", en la obra por él también dirigida *Historia de España*, Península, Barcelona, 2001, pp. 238-240, *passim*.

a los que el Gobierno, sumido, por lo demás, en una profunda crisis, tratará de hacer frente mediante las denominadas Leyes de Subsistencias. Estas Leyes, de 18 de febrero de 1915 y de 11 de noviembre de 1916, respondían a la nueva filosofía, superadora del abasto, que había teorizado, entre otros, desde el punto de vista jurídico-administrativo, don Vicente SANTAMARÍA DE PAREDES, ofreciendo, incluso, los medios legales para atenderlas⁶⁶. El sentido de estas Leyes no era tanto, como explica J. TORNOS, garantizar el abastecimiento de productos escasos –situación que, en puridad, además, no se daba-, como corregir el mercado⁶⁷, en donde el incentivo de las exportaciones había producido, como decimos, un incremento de los precios interiores de los productos que repercutía negativamente sobre las clases más necesitadas y menesterosas de la sociedad. En esta secuencia es donde hay que inscribir, por tanto, la serie de disposiciones que se dictan desde aquéllas fechas hasta bien entrados los años veinte y que se dirigen a establecer un precio máximo del aceite⁶⁸; a que, por parte de los productores, cosecheros y comerciantes, se declaren las existencias de aceite de que dispongan⁶⁹; y a la adjudicación y distribución de los llamados aceites de tasa⁷⁰.

- 66 En su *Curso...*, cit., pp. 450 y 451 considera que lo que caracteriza a la “moderna policía de subsistencias {es que} tiende a satisfacer las necesidades apremiantes del consumo público, cuando por circunstancias extraordinarias, se perturba la normalidad de la vida económica”. Además, este nuevo tipo de policía se singulariza, frente a la de abastos, en que no es perpetua, sino que “se ejerce transitoriamente y como remedio supletorio en circunstancias anormales”. No obstante, “la gran diversidad de aspectos que pueden revestir las crisis del consumo público, hace imposible dar reglas fijas en este punto {de los medios para afrontarlas}, quedando a la prudencia de la Administración adoptar las soluciones más convenientes en cada caso, aunque teniendo siempre presente que lo que no pueda hacer la iniciativa privada con el estímulo del interés personal y la caridad impulsada por el deber de socorrer al necesitado, difícil es que se consiga de otro modo”.
- 67 *Régimen jurídico de la intervención de los poderes públicos en relación con los precios y las tarifas*, Studia Albornotiana, Bolonia-Zaragoza, 1982, pp. 46 y 47. Analiza el iter procedimental de estas Leyes de Subsistencias, remarcando además lo inútiles que resultaron por su tardía elaboración, G. ARIÑO ORTIZ, *Las tarifas de los servicios públicos*, IGO, Sevilla, 1976, pp. 30 a 43.
- 68 La Real Orden de 2 de mayo de 1918, que fijó los precios máximos del aceite corriente y del aceite fino, y autorizó a la Comisaría General de Abastecimientos para establecer variación en más o en menos de dichos precios máximos “teniendo en cuenta las diferencias normales de cotización en los mercados”, habilitó igualmente a las Juntas Provinciales de Subsistencias para que, teniendo en cuenta las diversas clases de aceites que se expandan al público, busquen siempre “la mayor reducción de precio en los aceites que habitualmente consumen las clases menos acomodadas”.
- 69 La Real Orden de 28 de febrero de 1920, dando cumplimiento al Real Decreto de 21 de diciembre de 1917, obliga a productores, cosecheros y comerciantes de aceites de oliva y de orujo a que declaren dentro de los quince primeros días de marzo la existencias que posean, penalizando los excesos de aforo que las Juntas de Subsistencias detecten.
- 70 La Circular de la Comisaría General de Subsistencias de 22 de mayo de 1920 fija las reglas a que deben ajustarse las adjudicaciones y distribuciones de los aceites de tasa. Dicho régimen gravitaba en torno a la figura del Gobernador Civil, como presidente de las Juntas Provinciales de Subsistencias, que era quien, con el auxilio de estas Juntas, se encargaba de formular la propuesta del aceite adjudicado entre los establecimientos o puestos reguladores de la Comisaría General o de los Ayuntamientos, cooperativas y economatos, en primer término, y en el caso de que, mediante éstos, no se pudiese asegurar la difusión en toda la provincia, entre los almacenistas establecidos en la misma. Estos adquirentes compraban el aceite a un precio de tasay quedaban igualmente obligados a expedirlo en toda la provincia al precio de tasa o con la sobretasa que estuviese autorizada. Además, por Circular de la Comisaría de 14 de junio de 1920 se fijaron condiciones de limpieza, pureza y acidez de estos aceites de tasa que se ponían al consumo humano.

B) Los bonos de exportación y su gestión mediante fenómenos de autoadministración

Naturalmente, la atención a estas necesidades y requerimientos del mercado interior, se hace sentir profundamente en el régimen jurídico de la exportación del aceite de oliva. El interés por evitar que una exportación excesiva de aceite produjese una situación de desabastecimiento de los mercados nacionales o un mayor encarecimiento aún de sus precios, aconseja que las exportaciones queden sujetas a un régimen de bonos a la exportación. En puridad, lo que tales bonos, -establecidos además mediante un instrumento normativo poco adecuado, como fueron las Reales Órdenes de 20 de abril y 30 de mayo de 1921-, hacían, era suprimir la libertad de exportación sustituyéndola por un sistema de prohibición bajo reserva de autorización, pues los bonos a la exportación eran, en realidad, autorizaciones, cuyo procedimiento de obtención reunía peculiaridades muy notables, pues constituía un paradigma del fenómeno que se conoce como “autoadministración” al gravitar todo el peso y el control del procedimiento sobre las Cámaras Agrícolas.

Eran, en efecto, las Cámaras Agrícolas, quienes, tras comprobar la verdadera existencia de aceite en su Provincia -fines a los que servían las declaraciones de cosechas y productos de las que hemos hablado antes- solicitaban del Gobernador Civil que les expidiese bonos, dentro del cupo a la exportación fijado normativamente con anterioridad. Expedidos aquéllos, las propias Cámaras se encargaban de distribuirlos entre los cosecheros y fabricantes que tuvieran derechos a los mismos. Las personas que, a través de este procedimiento, recibieran bonos habían de designar, en un plazo que no excediera de dos meses, la Aduana por donde se propusiesen exportar, circunstancia que las Cámaras comunicaban a la Aduana en cuestión. En todo caso, la autorización para exportar que entrañaba el bono era una autorización sometida a caducidad, ya que, si en dos meses no se cumplía aquella obligación de comunicar la Aduana por la que se le daría salida al producto o en un mes, desde producida la mencionada declaración, no se exportaba, la autorización caducaba, y la Cámara podía legítimamente proceder a enajenar el bono en pública subasta.

Como decimos, el régimen que establecían estos Reglamentos de 1921 respondía a la dinámica propia de lo que en fechas más recientes se ha llamado ordenamientos sectoriales, puesto que la autorización introducía a sus beneficiarios en un complejo sinalagma de obligaciones, entre las que descollaba la que se exigía a los cosecheros y fabricantes de que “en todo momento pongan á disposición del comercio español hasta el 50 por 100 de sus existencias á precio que, mientras no se disponga

lo contrario por este Ministerio, no exceda de 21 pesetas la arroba de 11,50 kilos, en bodega, ni de 22 pesetas esa misma unidad sobre vagón en el ferrocarril más próximo libre de todo gasto”. Ahora bien, según ya hemos anticipado, la notable peculiaridad que ofrecía este sistema es que pivotaba en torno a las Cámaras Agrícolas, que eran las que, en definitiva, en una típica manifestación de ejercicio privado de funciones públicas, devenían últimas responsables del cumplimiento de todas las obligaciones, tarea para la que, en otro alarde de autoadministración, podían servirse de agrupaciones de olivareros “con objeto de que les auxilien y preparen la más fácil intervención en todo cuanto se relaciona con la producción olivarera y singularmente con el abastecimiento nacional y la exportación del sobrante al extranjero” (art. 9 de la Real Orden de 30 de mayo de 1921)

A medida que los efectos de la I Guerra Mundial se iban mitigando, el cupo a la exportación, inicialmente fijado en 20.000 toneladas, se fue paulatinamente ampliando⁷¹ hasta que, a finales del mismo año 1921, se termine declarando que “hasta nueva orden, continúe exportándose libremente el aceite de oliva”⁷², condición que ya no se perderá y que asumirá plenamente la legislación que se produzca durante la Dictadura del General Primo de Rivera.

4. Una pretendida reglamentación general del aceite de oliva: el Real Decreto-Ley de 8 de junio de 1926

Mención especial dentro de todo el rosario de normas que conforman la legislación oleícola emanada durante el período 1923-1930, merece el Real Decreto-Ley de 8 de junio de 1926, cuyas miras se orientan al establecimiento de una regulación pretendidamente general del aceite de oliva. Esta labor, que constituye ciertamente un hito legislativo en la materia que nos ocupa, se había visto de algún modo aventada por algunas normas emanadas en los albores de este nuevo régimen, entre las que descuella el Real Decreto de 17 de mayo de 1925, que, a la vez que había reglamentado y favorecido las exportaciones del aceite de oliva nacional, desde una finalidad eminentemente proteccionista, también había

71 Así, la Real Orden de 2 de julio de 1921 amplía el cupo a 30.000 toneladas, y exime a las 50.000 toneladas exportables de cualquier gravamen, a excepción del que ya hubiera sido devengado. Este cupo vuelve a ampliarse en idénticas condiciones en 18.000 toneladas por la Real Orden de 15 de octubre. Por su parte, la Real Orden de 24 de agosto de 1921 permitió que la exportación de estos cupos pudiese efectuarse por todas las Aduanas facultadas para ello por las Ordenanzas de Reales Aduanas.

72 Esto acentuaba además el carácter de “norma temporal” o en términos más exactos de “norma coyuntural” que reunía esta normativa y, en general, como afirmaba SANTAMARÍA DE PAREDES, de toda la legislación que se dicta al amparo de la policía de subsistencias.

condicionado fuertemente las importaciones de semillas oleaginosas. Por estas razones, no puede negarse al Decreto-Ley de 1926 una cierta vocación refundidora de toda aquélla normativa.

A) *La definición del aceite y sus consecuencias sobre la prohibición de mezclas*

Sin embargo, este rasgo refundidor, verdaderamente muy vivo en el referido Decreto-Ley, no debe oscurecer ni dejar en la penumbra los importantes logros que, en sí mismo, encierra. Entre ellos, el más sobresaliente es, sin duda, el esfuerzo que despliega en orden a la caracterización legal del aceite de oliva, logro hasta entonces muy relativamente alcanzado a través de la endémica definición proporcionada por las Instrucciones Técnicas del Reglamento de 22 de diciembre de 1908. Ahora, en cambio, el art. 1 del Decreto-Ley de 1926, inaugurando una tónica que, a partir de este momento, va a convertirse en una circunstancia tópica de toda la normativa agroalimentaria, define el aceite de oliva de manera muy rotunda

“Se dará el nombre de aceite de oliva, aceite por antonomasia, únicamente al producto resultante del prensado u otro medio de la elaboración de la aceituna y su refinación, sin adición de sustancias ni prácticas de otras manipulaciones que desvirtúen el origen y denominación de dicho producto”

...Y, en coherencia con esta definición, prohíbe dar el nombre de aceite de oliva “a cualquier otro líquido, ni siquiera a sus mezclas, sea cual fuere su composición y proporción” y “aun cuando a la palabra *aceite de oliva* precediere o siguiese un adjetivo cualquiera”. La vis expansiva que desarrolla esta definición es tanta que el propio Decreto-Ley establece una sinonimia entre los términos “aceite de oliva” y “aceite comestible” (art. 2)⁷³, aunque, por excepción y sólo para el consumo interior, autorice la mezcla del aceite de oliva con otros derivados de frutos nacionales, salvo el algodón.

73 El art. 5 del Real Decreto-Ley de 8 de junio de 1926 sólo estimaba aceites aptos para el consumo humano, dentro de los aceites de oliva, los que presentaran una acidez de hasta cinco grados, y los que, aun superando en principio dichos grados de acidez, pudiesen adquirir, mediante una refinación previa, los mencionados cinco grados de acidez como límite mínimo. Igualmente, como excepción, podían ser admitidos para el consumo humano, pero sólo interior, los aceites de oliva que se mezclasen con los de cacahuete o pepitas de uva de producción nacional, siempre que tuviesen “el debido estado de potabilidad”. Por el contrario, los aceites de orujo sólo podían tener aplicaciones industriales, circunstancia que ratificó la Real Orden de 19 de enero de 1929 que afirmó que el aceite de orujo sólo podía venderse como “aceite de orujo de aceituna para usos industriales”, prohibiendo en todo caso su mezcla con el de oliva para el consumo humano.

B) Su acusado proteccionismo económico

a) Protección de las exportaciones de aceite mediante el realce de las marcas nacionales

Ahora bien, el énfasis que el Real Decreto-Ley de 8 de junio de 1926 pone en estos aspectos conceptuales está al servicio de una finalidad más general, que es la que, en definitiva, rezuma toda la norma. Aludimos, en concreto, a su declarada vocación proteccionista, que inspira todo el régimen de las exportaciones e importaciones de este producto. El régimen que se establece a través de este Decreto-Ley resulta, en efecto, decididamente favorecedor de las exportaciones, no ya porque las declare exentas de todo gravamen de salida {art. 5 D), 1}, sino también por el importante conjunto de medidas de apoyo indirecto a las exportaciones que acoge y que abarcan desde la previsión de un aumento y mejora de los servicios marítimos trasatlánticos españoles a fin de procurar rebajas en los fletes del transporte del aceite de oliva, hasta la constitución de un fondo destinado a la realización de propaganda genérica del aceite de oliva español y su fomento en los mercados extranjeros (art. 10). Ahora bien, hay que explicar que ese interés por la calidad del producto que, a medida que avanzaba el siglo, como vimos, se iba despertando, se encuentra también muy presente en esta legislación que ahora comentamos, ya que el apoyo que en este Decreto-Ley se brinda a las exportaciones del aceite de oliva sólo se dirige “al aceite con marca registrada nacional o cuyo envase exprese claramente el título de aceite de oliva español”, previsión de la que se deriva una doble consecuencia: por un lado, la estrecha vigilancia ejercida sobre las exportaciones incontroladas de aceite a granel, instrumento a través del que, normalmente, se canalizan las salidas de los peores aceites, con el consecuente detrimento de la reputación general de aquéllos; y, por otro lado, el realce que, a través de esta medida, se da al Derecho de Marcas, al que se considera un importante vehículo al servicio de la actividad administrativa de fomento, línea, en la que, como veremos, se darán pasos decisivos conforme ande el siglo⁷⁴.

b) Trabas legales a la importación de aceites: la política arancelaria y las normas sanitarias y agroalimentarias

Mas, consecuente el Real Decreto-Ley de 8 de junio de 1926 con el fomento de las exportaciones y con un decidido apoyo a los aceites

74 En esta línea, debe recordarse que la Ley de 16 de mayo de 1902, la primera norma que en España regula la propiedad industrial, acoge dentro de su ámbito de aplicación los productos de la agricultura, como vinos, aceites, ganados, frutas, granos etc (art. 2) y permite que los agricultores puedan señalar con marcas los productos de la tierra, de las industrias agrícolas, de la ganadería y, en general, de toda explotación agrícola (art. 23).

nacionales, fija, por su parte, un régimen muy restrictivo para las importaciones de aceites foráneos, no sólo de oliva sino incluso los derivados de otros frutos. En esencia, este régimen se traduce, en primer término, en la fijación de gravosos aranceles aduaneros (art 5 C) que sólo ceden ante situaciones de escasez de cosechas o de ampliación de mercados exteriores, en las cuales se rebajan los aranceles para los aceites de oliva foráneos⁷⁵, y se autoriza, en situaciones extremas, la importación de aceites de semillas con destino al consumo interior⁷⁶, otorgando, por cierto, en los procedimientos administrativos de autorización un relevante protagonismo y participación a las entidades representativas del sector, como era el caso de la Asociación General de Olivareros, la Federación de Exportadores del Aceite de Oliva o el Consejo Superior de Cámaras de Comercio, fenómeno en el que, sin embargo, más que un antecedente de las modernas técnicas de participación ciudadana, debemos ver una manifestación más de la fuerte estructura corporativa que se instala en la España de la Dictadura de Primo de Rivera.

Pero, aparte de los aranceles, hay otras técnicas disuasorias de las importaciones, que se englobarían, dentro de lo que en los actuales términos llamaríamos medidas de efecto equivalente. Nos referimos al juego que, al respecto, despliegan las leyes sanitarias y agroalimentarias nacionales a través de las cuales se permite negar el acceso al mercado español de aquellos aceites extranjeros que “no obedezcan a la legislación española en sus definiciones y características” de “genuidad y pureza” (art. 8).

En definitiva, la legislación oleícola emanada durante la Dictadura de Primo de Rivera respondió, en esencia, a los rasgos típicos de la época, esto es, a un intenso proteccionismo de la industria nacional y a una estructura organizativa de claro matiz corporativo en la que, por un lado, se llegó a crear la Comisión Mixta del Aceite de Oliva como supremo órgano consultivo en dicha materia⁷⁷, y en la que, por otro lado, se convirtió a las asociaciones olivareras en colaboradores de la acción administrativa,

75 En desarrollo de estas previsiones, se dictó la Orden de 17 de febrero de 1927, la cual, por cierto, acometió un desarrollo muy peculiar del Real Decreto-Ley de 1926, ya que: aumentó el número de Aduanas autorizadas para recibir estas importaciones temporales y que ahora son Tarragona, Málaga, Sevilla, Cádiz, Valencia y también Barcelona y Vigo; e incrementó de un mes a ciento veinte días el plazo de permanencia en la Península de los aceites importados.

76 En general, el Real Decreto-Ley de 8 de junio de 1926 prohibía el consumo directo de aceites de semillas, cuya destinación natural era la industria. Sin embargo, como excepción sí permitía la mezcla para el consumo de estos aceites con los de oliva. Normas particulares para la importación de la semilla de colza se adoptaron por la Real Orden de 18 de febrero de 1927

77 Comisión Mixta del Aceite de Oliva , vid RD de 3 de noviembre de 1928 que cambió su adscripción al Ministerio de Economía y RO de 28 de febrero de 1927 y RD de 7 de septiembre de 1929

como muestra, por ejemplo, la previsión de la figura de los Veedores del aceite de oliva, dependientes de la Asociación Nacional de Olivareros, y habilitados por el Ministerio de la Gobernación para la toma de muestras y la formulación de denuncias en materia de adulteraciones y fraudes⁷⁸

1.5 La legislación oleícola de la segunda república: entre la continuidad y la reforma

1. La revisión de las normas de la Dictadura y la previgencia del Decreto-Ley de 8 de junio de 1926

La caída de la Monarquía y el advenimiento de la II República suscitó, como ya nos consta, una tarea revisora de toda la legislación surgida durante el período dictatorial. Mas, en el ámbito que aquí nos ocupa, ha de indicarse que el Decreto-Ley de 5 de junio de 1931 dejó subsistente el Real Decreto-Ley de 8 de junio de 1926, de protección del aceite de oliva nacional, con la sola excepción de su artículo transitorio, referido a las industrias extractoras de aceites de semilla de cacahuete y sésamo de procedencia extranjera, que fue expresamente derogado, aunque las consecuencias indemnizatorias que la aplicación de aquel régimen transitorio generó se mantuvieron hasta bien entrados los años cuarenta. Además, desde el punto de vista de la organización aceitera erigida durante la Dictadura, la Comisión Mixta del Aceite de Oliva redujo, en un primer momento, sus funciones únicamente a la gestión del arbitrio creado por el Decreto-Ley de 1926 para la realización de la propaganda genérica del aceite de oliva español (art. 10), perdiendo, a favor de las Cámaras Agrícolas -que se reorganizan en este período bajo el postulado de “recoger en ellas no individuos aislados, sino organismos con vida activa”, como sindicatos o asociaciones- sus competencias consultivas y de colaboración con la Administración⁷⁹. Sin embargo, en los años finales de la República, la Comisión Mixta recuperará, como veremos, importantes funciones en materia de exportación.

2. La legislación general agraria y su incidencia sobre el olivar

Ahora bien, el mantenimiento, en líneas generales, de la normativa básica emanada en materia de olivicultura y elayotecnia durante el período del

78 Cfr. la Orden de 13 de febrero de 1928

79 Por Decreto de 28 de abril de 1933 se reorganizaron las Cámaras Agrícolas y por Decreto de 8 de diciembre de 1933 se las convirtió en Corporaciones de Derecho Público. En general, sobre la evolución legislativa de las Corporaciones de Derecho Público, véase el trabajo de L.M. COSCULLUELA MONTANER, “Nuevas tendencias en la regulación de las Corporaciones de Derecho Público en el Derecho español”, *Administración instrumental. Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, IGO-Civitas, Madrid, 1992, II, pp. 349-360

Directorio Militar, no empece a que esta regulación se combine con la que, respondiendo a otros presupuestos distintos, surge durante esta fase republicana. Dicha legislación se centra fundamentalmente en el régimen de la propiedad y el cultivo de las tierras y sólo de manera muy incidental afecta a los procesos de elaboración y comercialización del aceite de oliva.

A) *El laboreo forzoso de tierras*

Así, nada más proclamarse la República, el Decreto-Ley de 7 de mayo de 1931, elevado a Ley por la de 16 de septiembre de ese mismo año, dispone el laboreo forzoso de tierras por causa de utilidad pública. Para ello, habilita a las Comisiones Municipales de Policía Rural para que, “valiéndose de cuantos medios de investigación estén a su alcance”, averigüen “qué fincas ya roturadas del respectivo término municipal no se laboran, según a cada época y cultivo corresponda y con arreglo a uso y costumbre de buen labrador” (art. 1). Ante la falta de laboreo, la Comisión requiere al propietario para que, en el plazo que se le señala, dé comienzo a las operaciones de cultivo; de lo contrario, dichas labores y operaciones se efectúan con el personal que libremente determine la Comisión, “y, terminadas que sean, pasará con los adecuados justificantes la cuenta de las mismas al propietario, que vendrá obligado a pagar su importe dentro del plazo de tres días” (art. 4). Se recurre, en suma, a la ejecución subsidiaria, sin que todavía se adopten medidas de contenido más ablatorio, como la expropiación forzosa de las tierras no trabajadas.

B) *La Reforma Agraria: su incidencia sobre los olivos*

a) *Olivos en trance de expropiación*

El horizonte de la expropiación lo abre al año siguiente la Ley de Bases de la Reforma Agraria, cuya Base 5^a, apartado 13^o, declara susceptibles de expropiación los olivares, asociados o no a otros cultivos, que excedan de los límites que para cada localidad fijen las Juntas Provinciales, límites que han de moverse entre las 150 y las 300 hectáreas, si son de secano, y de 10 a 50 hectáreas, si son de regadío⁸⁰. Además, entran igualmente en

80 Como dato curioso, cabe señalar que a los propietarios de bienes rústicos de la extinguida Grandeza de España, “cuyos titulares hubieran ejercido en algún momento sus prerrogativas honoríficas”, se les acumulan para los efectos de esta Ley todas las fincas que posean en el territorio nacional, lo que supone, como reconoce, durante los debates parlamentarios el propio Jefe del Gobierno, “una medida de carácter excepcional, grave y audaz, y por lo mismo, la vamos a tomar, porque necesitamos tomar una disposición de esta importancia, y de esta gravedad, y de esta audacia, para dar una vez más la impresión y la realidad de que la República avanza resueltamente por el camino de la revolución que la ha dado á luz”. Por el contrario, el diputado Martínez de Velasco entiende que la medida vulnera los preceptos constitucionales, puesto que “con arreglo a la Constitución, ni los grandes de España, ni los nobles, ni ninguna clase social, absolutamente ninguna, puedan ser perseguidas, como se pretende, sin vulnerar por ello completa y terminantemente los preceptos constitucionales” (Alcubilla, *apéndice de legislación*, 1932, p. 628, nota 33). Por otra parte,

trance de expropiación, conforme a la mencionada Base 5ª de la Ley, entre otras, las fincas rústicas de Corporaciones, Fundaciones y Establecimientos públicos que no las exploten directamente, salvo que dichas fincas sirvan como requisito de subsistencia; las fincas que por las circunstancias de su adquisición, por no ser explotadas directamente por los adquirentes y por las condiciones personales de los mismos deba presumirse que fueron compradas con fines de especulación o con el único objeto de percibir su renta; las fincas incultas o manifiestamente mal cultivadas; y las fincas pertenecientes a un solo propietario que, no estando comprendidas en los demás supuestos expropiatorios de la Ley, tengan asignado un líquido imponible superior al 20% del cupo total de la riqueza rústica del término municipal en que estén enclavadas (apartados 4º, 5º, 7º y 11º de la Base 5ª).

b) Rasgos pintorescos del procedimiento expropiatorio

El procedimiento expropiatorio diseñado por la Ley contiene, de todos modos, componentes asaz curiosos. La Base 7ª *invita* a los dueños de las fincas que se encontrasen en alguna de las situaciones descritas por la Base 5ª, a que presentasen en los Registros de la Propiedad correspondientes al lugar en donde radiquen las fincas una relación circunstanciada de aquéllas, expresando su situación, cabida, linderos y demás necesarias para identificarlas. La finalidad de estas comunicaciones es formar un inventario de fincas expropiables, por lo que, con independencia de que se sancione a los propietarios que incumpliesen esta obligación con la multa del 20% del valor que se asigne al inmueble ocultado, se habilita a partir de la finalización del plazo de las comunicaciones voluntarias, la vía de las denuncias, incentivadas además por el premio que se concede al denunciante, que asciende a la mitad de la sanción que deba pagar el propietario que ha ocultado bienes⁸¹. El destino de las tierras, así

para desentrañar lo que significaba la expresión miembros de la Grandeza que hubieran ejercido en algún momento sus prerrogativas honoríficas, la Orden del Instituto de Reforma Agraria de 18 de enero de 1933 especificaba que por tales habían de entenderse a quienes hubiesen sido senadores por derecho propio, a los varones que se hubiesen cubierto ante el Rey y a las hembras que hubiesen tomado la almohada. Hay que reseñar, por último, que, conforme a la Base 8ª, las expropiaciones de bienes de señorío jurisdiccional o de los pertenecientes a la extinguida Grandeza de España sólo se indemnizarían por el importe de las mejoras útiles no amortizadas.

81 En desarrollo de esta Base 7ª, la Orden-Circular de 30 de diciembre de 1932 (Gaceta de 1 de enero de 1933), fija el plazo y la forma en ha de llevarse a cabo por los propietarios de fincas afectadas por la Ley de Reforma Agraria la declaración de las mismas ante los Registradores de la Propiedad. Su art. 1º, cuando expresa las circunstancias que deben figurar en las declaraciones, señala: nombre, apellidos, título nobiliario (si lo hubiese tenido) y circunstancias personales del propietario; nombre y situación de la finca; cultivo o aprovechamiento; extensión superficial; linderos; apartado de la Base 5ª de la Ley a la que se acoge; título y fecha de adquisición; gravámenes que le afecten; y datos registrales.

Como, conforme a la Base 7ª de la Ley de Reforma Agraria, el propietario puede expresar en la declaración sus dudas sobre la inclusión de las fincas en el inventario para que las resuelva el Instituto de Reforma Agraria, la Orden del Instituto de 13 de febrero de 1933 dispone que los Registradores deben devolver, en cambio, las comunicaciones en las que se alegue que las fincas comprendidas en ellas no están sujetas a ninguno de los apartados de la Base 5ª de la Ley.

expropiadas, es sustancialmente su parcelación y distribución, en concepto de concesión, entre colonos, campesinos y arrendatarios históricos⁸².

c) Las medidas normativas de acompañamiento a la reforma agraria de los olivares

Las drásticas medidas que la Ley de Reforma Agraria propone se acompañan o van precedidas de otras disposiciones que tienen o un marcado carácter social, como la obligación de emplear braceros de la localidad en los trabajos de poda, desvareto y tala de olivos (Decreto-Ley de 28 de abril de 1931 y Decreto de 6 de agosto de 1931, legislación conocida con la denominación de Ley de Términos Municipales), o una acentuada intencionalidad política, como la prohibición de que las órdenes religiosas se dediquen a la explotación agrícola “por sí ni por persona interpuesta”, salvo “los cultivos por parte de aquellas Comunidades que justifiquen destinar los productos para su propia subsistencia” (art. 29 de la Ley de 2 de junio de 1933, de Confesiones y Congregaciones Religiosas).

d) Frustración y fracaso de la reforma agraria: la contrarreforma

La realidad es, sin embargo, que la Reforma Agraria no llega a aplicarse hasta el triunfo del Frente Popular en 1936, en parte por la lenta elaboración de esta normativa⁸³, en parte por las vicisitudes políticas que se suceden sin solución de continuidad entre 1931 y 1936, y que determinan, por ejemplo, que durante el gobierno radical-cedista se apruebe otra Ley de Reforma Agraria (Ley de 1 de agosto de 1935), que sólo admite la expropiación por razones de utilidad pública⁸⁴. Todo ello genera que,

82 Señala F. LÓPEZ RAMÓN, “Agricultura...”, cit., p. 289, que si la Reforma Agraria se hubiera llevado a término hubiera supuesto poner a disposición del Estado 577.559 ha, suficientes para asentar a unos 60.000 campesinos; sin embargo, a fines de 1933, sólo se produjo 4399 ha con un total de 24.203 ha. (véanse cuadros gráficos detallados en R. TAMAMES y RUEDA, *Estructura...* cit., pp. 87 y 88). Además, como notan estos últimos autores, en la Ley de Reforma Agraria había fallos técnicos importantes: “...la confección del inventario tal y como se planteó era casi impracticable en su totalidad, por el número de fincas que tendría que haber incluido, la mayor parte de las cuales no habrían podido utilizarse después para los fines de reforma. Por otra parte, en la Ley no se hacía referencia a unidades mínimas de cultivo, y la expropiación de los excesos de ciertas fincas por encima de determinada superficie restaban una gran utilidad a los fragmentos resultantes, que quedaban sin instalaciones ni capital inmovilizado. Finalmente, al excluir de la reforma las tierras de pastos, se cometió un error importante, pues se rompía el necesario maridaje entre agricultura y ganadería. Todos los defectos de la Ley denotaban la preocupación primordialmente social de la misma, y el descuido de los aspectos técnicos, que necesariamente deberían haberse tenido en cuenta” (op. cit. p. 89)

83 Una de las cuestiones que más retardaron los debates parlamentarios fueron los temas relativos a la retroactividad de la Ley que generó arduas polémicas entre los diputados afines a la Ley y los conservadores y agraristas. Sobre ello, cfr. A. LÓPEZ LÓPEZ, *El boicot de la derecha a las reformas de la Segunda República. La minoría agraria, el rechazo constitucional y la cuestión de la tierra*, Instituto de Estudios Agrarios, Pesqueros y Alimentarios, Madrid, 1984, pp.

84 Una exposición de estas cuestiones en E. GÓMEZ-REINO, “Agricultura”, en la obra conjunta con J. A. Manzanedo Mateos y J. Hernando Delgado, *Curso de Derecho Administrativo Económico*, IEAL, Madrid, 1970 pp. 196 y 197.

durante este período intermedio, la situación del campo español no sea pacífica, conociéndose situaciones de extrema conflictividad, de la que dan testimonio hechos como los de Palacios Rubios, en donde murieron dos campesinos durante el desarrollo de una huelga, o los de Castilblanco, en donde cuatro guardias civiles cayeron asesinados a manos de campesinos. Durante los años 1934 y 1935 las huelgas campesinas son tan frecuentes y virulentas que el Gobierno se ve obligado a adoptar una serie de medidas para asegurar que las cosechas se recojan. En concreto, el dictado de la Ley de 28 de mayo de 1934, que modifica la denominada Ley de Términos Municipales, permitiendo la contratación de braceros foráneos “siempre á base de jornales no inferiores á los establecidos por los organismos de Trabajo y en defecto también de lo fijado en pactos colectivos, á los que rijan para trabajos iguales en la localidad más próxima en que tales organismos funcionen”, desencadena tan intensas revueltas en el campo que el Gobierno se ve precisado a declarar servicio público nacional la recolección de la próxima cosecha (Decreto de 29 de mayo de 1934)⁸⁵, declaración que se acompaña de la prohibición de “todos los paros o huelgas que afecten a las labores de recolección que se produzcan o intenten dentro del territorio nacional (...), los cuales paros o huelgas tendrán el carácter de ilegales”, y de la habilitación a los Gobernadores Civiles para que las prohíban o suspendan y adopten cuantas medidas (multas, detenciones, registros, cambios de domicilio, etc) sean necesarias para preservar el orden (arts. 1, 3 y 5 del Decreto de 29 de mayo de 1934)⁸⁶.

C) La legislación sanitaria del olivo y la normativa sobre la elaboración del aceite de oliva

Naturalmente, esta atención primordial por la reforma de las estructuras agrarias y por la cuestión social del campo, relega a un plano muy marginal

85 La recolección “constituye para el obrero, trabajo remunerador en el verano y posibilidad de sosiego en el invierno; para el patrono, recuperación del capital invertido, premio al esfuerzo realizado y estímulo para nuevas empresas; para el comerciante, base de su actividad fecunda; para el industrial, materia prima de su función transformadora; para el consumidor, normalidad en su medio de vida; para la Hacienda Pública, posibilidades crediticias; y para el pueblo español, en su acepción genérica, conservación y fomento de la riqueza nacional, que es, en definitiva, base y sustento de su tranquilidad y de su vida.

Pues bien, si la recolección de la próxima cosecha, por las razones apuntadas, representa una suprema manifestación de interés público, es evidente que las tareas que integran esa recolección constituyen modalidades ejemplares de un fundamental servicio público nacional.

La declaración de este servicio público tiende, pues, á librar de daños irreparables á la economía nacional, cuya defensa pertenece á un orden superior al de los singulares intereses de patronos ú obreros, correspondiendo á todos por igual reconocerla y acatarla, para que garantice á los segundos la paz de un jornal seguro, fuera de los extravíos á que puedan ser conducidos inconsciente o maliciosamente y para que impida toda clase de excesos egoístas, por parte de los patronos que por su condición están llamados á dar ejemplo de respeto á la ley” (Preámbulo del Decreto de 29 de mayo de 1934).

86 Además de estas medidas administrativas, la Circular del Fiscal de la República de 30 de mayo de 1934 extrema el celo de los fiscales para perseguir de oficio los delitos de sedición y de atentado que, con ocasión de los paros y huelgas, se produzcan.

la dedicación a todas las demás cuestiones que interesan al olivo y al aceite. Por estas razones, la normativa que se encuentra durante este período raramente aborda dichos aspectos. Aun así, hallamos algunas pocas normas que vienen inspiradas fundamentalmente por el tema de la exportación. Tan es así que, incluso un Reglamento que afecta al núcleo duro de la olivicultura, como es la sanidad del olivo, se justifica en la idea de conseguir un aceite de mayor calidad para las exportaciones, aunque después en su contenido no detectemos ni una sola mención a este fenómeno, sino al montaje y a la reglamentación por vez primera del servicio de extinción de las plagas del olivo⁸⁷.

En efecto, el Decreto de 16 de junio de 1932, enganchándose directamente a la Ley de Plagas del Campo de 21 de mayo de 1908, construye, en torno a las Jefaturas Agronómicas, el deber de todos los olivicultores de realizar los tratamientos fitopatológicos y fumigaciones que proponga el Servicio Agronómico, realizándose, en caso de incumplimiento, por su cuenta y riesgo (art. 4). Pone también los medios técnicos de la Administración al servicio del agricultor para que combata la mosca del olivo (*Dacus oleae*), la arañuela (*Lyoatripsolae*), y el repilo o vivillo (*Cycloconium oleaginum*) (arts. 8-10). Por último, con la finalidad de evitar la propagación de las plagas, se habilita a las Jefaturas para que “teniendo en cuenta que la propagación de la mosca es debida principalmente a la recolección muy tardía” decidan en las respectivas zonas, atendiendo al clima, las variedades del olivo y la madurez del fruto, la fecha en que debe terminarse la recolección (art. 14), permitiendo, en caso contrario, la ejecución subsidiaria por parte de la propia Jefatura Agronómica (art. 15). Para todas estas tareas, que acabamos de describir, la Administración cuenta con la colaboración de las Cámaras Agrícolas, las Comunidades de Labradores, los Sindicatos Agrícolas y demás asociaciones de carácter rural.

Junto a este cuerpo central que se dirige a la salvaguarda de la sanidad del olivo, el Reglamento de 16 de junio de 1932 prohíbe también, de cara a evitar la presencia de impurezas en el aceite, el atrojamiento de la aceituna⁸⁸, prescribiendo que la recolección ha de hacerse según las

87 “...mientras nuestro comercio de aceites, que venía abandonado á sí mismo, no rebasaba los límites del consumo nacional, podía desenvolverse sin otros estímulos; pero convertido en primera materia de exportación es obligatorio mantener su calidad y pureza, y para ello atender á la sanidad del olivo y elaboración de los aceites, á más de lo que afecta á la política exterior y de tratados de comercio” (párrafo primero de su Preámbulo).

88 En desarrollo de este Decreto, la Orden de 16 de marzo de 1932 autoriza a la Dirección General de Agricultura para que fije el período de tiempo durante el cual ha de procederse a la elaboración del aceite; transcurrido que sea dicho período, sin que el propietario del fruto haya procedido a la elaboración del aceite, la Dirección General podrá incautarse del fruto, previo su inventario, y ordenar sea sometido a elaboración por cuenta del propietario, a quien se entregará el aceite obtenido, después de pagar la cuenta del gasto de elaboración.

capacidades de producción de cada fábrica y que éstas además deben mantener un necesario estado de limpieza “para que los aceites no se contaminen ni sufran alteración” (art. 16).

D) El fomento de las exportaciones

a) La importancia del derecho de Marcas

Abstracción hecha de este Reglamento relativo a la sanidad del olivo y a la elaboración del aceite, las demás disposiciones que se dictan durante esta época se refieren a la exportación del aceite de oliva, y de alguna forma, quieren cerrar ciertas prácticas exportadoras que la misma Administración había venido permitiendo durante este mismo período. En efecto, con fecha 6 de mayo de 1933, nos encontramos con una Orden del Director General de Aduanas, mediante la que resuelve favorablemente la petición cursada por la Sociedad Crédito y Docks de Barcelona, entidad arrendataria del Depósito franco de Cádiz, para que se le permita envasar aceite de oliva español en recipientes con marca extranjera⁸⁹. La autorización que se le concede se basa exclusivamente en los beneficios que la exportación aporta a la economía del país, sin considerar, en cambio, otros factores, como el propio prestigio internacional de nuestros aceites, a nuestro juicio merecedores de atención. Señala, en efecto, la Dirección General de Aduanas en la motivación de su resolución que

“no existe ninguna prohibición del envasado de aceite español en envases de marcas extranjeras, ni cabe tampoco suponer que en el ánimo del legislador estuviera el poner trabas a la exportación de mercancías españolas, aunque sean envasadas con marca extranjera; y [...que...] es indudable que se favorece la salida del aceite y con ello se fomenta una exportación de un producto nacional que por diversas causas sufre el reflejo de la crisis general exportadora por las restricciones impuestas por todos los países”

Se concede, pues, la autorización con el único condicionante de que se prohíbe que “al aceite de oliva que se envase se le mezcle cualquiera otra clase de aceite que no sea de la misma condición”; límite que era lógico y que venía, como ya nos consta, recogido por diversas disposiciones desde finales del siglo XIX. El Decreto de 26 de julio de 1935 pretende hacer frente a ésta y otras prácticas que redundan negativamente en el prestigio de nuestros aceites. Como subraya la primera parte de su Preámbulo,

89 Se encuentra en la Gaceta de Madrid n° 139, de 19 de mayo de 1933, pág. 1289.

“Nuestras representaciones comerciales en el extranjero se lamentan con frecuencia de las prácticas que observan en relación con la venta de nuestro aceite de oliva en los países donde residen. En unos casos se venden como aceite puro de oliva español las mezclas más degradadas. En otros casos el aceite de oliva español se vende bajo marcas de tendenciosa o falsa declaración de origen. Sin perjuicio de entablar en el extranjero las gestiones en cada caso convenientes para evitar esas prácticas que tanto dañan el crédito de nuestro incomparable aceite, la más elemental defensa nos obliga a obstruir las facilidades que nuestro régimen de exportación venía ofreciendo para iniciar tales prácticas desde nuestro propio país”

En este sentido, el art. I del Reglamento prohíbe la exportación del aceite de oliva en envases de marca que omitan o no expresen de manera inconfundible, y en forma bien visible, el origen español de la mercancía⁹⁰. Para ello, se faculta a la Comisión Mixta del Aceite para aprobar o rechazar los modelos de envases de marcas para la exportación.

b) Reviviscencia de las Comisiones Mixtas del Aceite

Igual protagonismo asigna el Decreto a la Comisión Mixta del Aceite para regular el fenómeno mismo de la exportación, puesto que es ella quien otorga las pertinentes licencias de exportación; autorizaciones que, por lo demás, sólo pueden concederse a los socios de la Federación de Exportadores de Aceite de Oliva de España, que sean comerciantes individuales o compañías mercantiles y estén sujetos al pago de la Contribución industrial, y a productores individuales o sindicatos de productores que pertenezcan a la Asociación Nacional de Olivareros de España y deseen realizar exportaciones de aceite de su propia cosecha o de la de sus afiliados (art. 3 del Decreto de 26 de julio de 1935 y art. único del Decreto de 2 de octubre de 1935). Las licencias otorgadas pertenecen al grupo de las autorizaciones personales, ya que poseen carácter intransferible con la única excepción de las que se transfieran a las casas de comisión, esto es, a aquellas casas que exporten utilizando las autorizaciones que se endosen a su favor.

Además de este importante papel que se atribuye a la Comisión Mixta, que incluye la clasificación de las empresas exportadoras, la Federación de Exportadores realiza, con respecto a su grupo de exportadores, una

⁹⁰ Según la letra a) del art. I, “en las litografías de los expresados envases habrá de figurar la frase *aceite puro de oliva español*, con tipo de letra claro y de dimensiones apropiadas, en lugar bien visible y en tantos idiomas, además del castellano, como se empleen en la leyenda de cada envase”.

relevante labor de autorregulación, fijando las normas obligatorias a las que deben sujetarse los exportadores incluidos en ella.

I.6 Anotaciones para después de una guerra. El período de la autarquía económica: la lucha contra el desabastecimiento de aceites

1. El desmontaje de de las estructuras organizativas de la II República y el binomio Comisaría General de Abastecimientos y Transportes/Sindicato Nacional del Olivo

Concluida la Guerra Civil, el principal problema que debe afrontarse es el desabastecimiento de aceite⁹¹, que formaba, al menos para los habitantes del centro y del sur de España, uno de los componentes básicos de su dieta⁹². Por ello, las primeras medidas normativas que se toman y que abarcan, en principio, todo el período de la denominada autarquía económica, se dirigen hacia la satisfacción de aquel objetivo. Estas medidas constituyen además una panoplia en la que se conjugan tanto los aspectos sustantivos, como los adjetivos y los organizativos. Precisamente, la importancia de éstos últimos es grande, puesto que el desmontaje que se hace de la estructura asociativa anterior, débilmente fraguada durante la República, se realiza no sólo para canalizar, según las ideas corporativistas del nuevo Estado, toda la participación de los administrados a través del Sindicato Nacional del Olivo, sino también para erigir éste, junto a la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, en la pieza fundamental del sistema durante este período al que ahora nos referimos.

A) La polémica naturaleza jurídica del Sindicato Nacional del Olivo

En efecto, aprobadas en 1940 las Leyes de Unidad y de Organización Sindical, por Decreto de 5 de noviembre de ese año se creó el Sindicato Nacional del Olivo, al que se le encomienda la distribución de los aceites,

91 Ya que, como ponen de relieve R. TAMAMES y RUEDA, *Estructura...*, cit., p. 165, después de la Guerra Civil, la crisis del olivar y del aceite de oliva aparece acentuada debido a dos cosechas catastróficas (1945/1946 y 1948/1949). Había además problemas técnicos importantes, como era el envejecimiento del olivar (en 1956, dos tercios del olivar contaba con más de sesenta años) acusada por una mala poda, falta de abonado y enfermedades no combatidas.

92 Paradójicamente, como pone de relieve J. FORTUNY i SANTOS, *Metodología del análisis sectorial en el sistema agroalimentario, aplicada al subsistema oleícola catalán, evaluación de la competitividad, el progreso tecnológico y la eficiencia económica empresarial* (tesis doctoral), Lleida, 2001, p. 346, la asignación de una cuota de aceite a todos los españoles motivó que los habitantes del norte de España, habituales consumidores de grasas animales, se acostumbrasen al aceite de oliva con lo que la demanda de aceite se disparó. En el mismo sentido, R. TAMAMES y RUEDA, *Estructura...*, cit., p. 168

así como el estudio y preparación de las normas necesarias para ello (art. 2). Su creación respondía a la idea, tan querida al Movimiento, de canalizar toda la ordenación económico-social de la producción a través de estos Sindicatos de nueva planta⁹³. No obstante, su naturaleza jurídica suscitó algunas dudas, lo que obligó a que en 1941 se dictasen una serie de Decretos aclarando el carácter de Corporación de Derecho Público que tenían todos estos Sindicatos⁹⁴. En el caso del Sindicato Nacional del Olivo, el Decreto de 6 de diciembre de 1941, a la vez que le reconocía tal carácter, subrayaba que era “la única Organización con personalidad suficiente para la representación y disciplina de los intereses de la producción en los sectores incluidos en la esfera de acción de la Comisión Reguladora de Aceites y Grasas no minerales y sus derivados” (art. 1), circunstancia ésta última que significaba también el traspaso a favor del Sindicato Nacional del Olivo de todas las funciones que hasta la fecha había venido desempeñando tal Comisión (art. 6)⁹⁵. El Sindicato Nacional del Olivo era, pues, como todos los Sindicatos del momento, una Corporación integrada en la Organización Sindical del Movimiento y, en principio, ajena a la Administración Pública en sentido estricto, a pesar de que con ella mantuviese una estrecha vinculación a través del Ministerio de Agricultura⁹⁶, hasta el punto de que éste nombraba un Delegado en el Sindicato (arts. 2 del Decreto de 5 de noviembre de 1940 y 1 a 5 de la Orden del Ministerio de Agricultura de 28 de noviembre de 1940).

B) Una paradoja más del régimen: libertad de comercio y ventas forzosas del aceite

La misión fundamental que en estos primeros momentos se le encomienda al Sindicato Nacional del Olivo es, como ya hemos notado, la distribución

93 Sobre el tema, T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Derecho Administrativo, sindicatos y autoadministración*, Madrid, 1972, pp. 137 a 165, *passim*.

94 Por ejemplo, mediante Decretos de la misma fecha, publicados también en el BOE de 16 de diciembre de 1941, se reconoce también tal condición a los Sindicatos Nacionales del Papel, Prensa y Artes Gráficas y al Sindicato Nacional de la Pesca (sobre éste, cfr. nuestra colaboración en M. REBOLLO PUIG, R. FALCÓN Y TELLA y M. LÓPEZ BENÍTEZ, *Naturaleza y régimen jurídico de las Cofradías de Pescadores*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba, 1996, p. 15). De todos ellos se afirma que son Corporaciones de Derecho Público y que son Sindicatos Nacionales “de Falange Española Tradicionalista y de las JONS, cuyos Estatutos han sido aprobados por el Mando Nacional del Movimiento”.

95 Muy claramente el art. 3 del Decreto de 6 de diciembre de 1941 afirmaba en este sentido que “la Comisión Reguladora de Aceites y Grasas no Minerales y sus Derivados resignará en este Sindicato todas las actividades propias de la misma a que se refieren las materias y funciones que comprenden los artículos segundo y tercero de esta Ley, quedando disuelta, (...), la referida Comisión y cesando en todas sus funciones y en el ejercicio directo de las operaciones comerciales que venía realizando”.

96 Como explica A. GUAITA MARTORELL, *Derecho Administrativo especial*, Librería General, Zaragoza, III, 2ª ed., p. 180 y nota 28, a propósito de las Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias, “pese a llamarse Corporaciones de Derecho Público (como todos los sindicatos actuales) ... y aunque forman parte de la Organización Sindical y no del Ministerio de Agricultura, y, ordinariamente no son la Administración Pública, pueden en ocasiones actuar como órganos de la misma, dependientes del Ministerio de Agricultura”.

del aceite de oliva en el ámbito de cada provincia, para lo cual opera sobre los cupos de consumo que a cada una de ellas fija previamente la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes. Trabajando sobre estos cupos, la misión del Sindicato consiste en “hacer llegar hasta los domicilios del comercio detallista, en los puntos que la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes señale, los cupos asignados”.

Pero la articulación de todo este mecanismo no es, desde luego, fácil, y comienza con la puesta a disposición de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes de toda la producción nacional de aceite de oliva y de orujo depositada en poder de sus tenedores en las provincias productoras. La Comisaría se convierte así en la única compradora de estos aceites, tarea para cuya ejecución cuenta, en un primer momento con la Comisión Reguladora de Aceites y Grasas no Minerales, y a partir de la creación del Sindicato Nacional del Olivo, con éste. En este sentido, el art. 3 de la Orden de 8 de enero de 1940 preceptúa que “los productores, fabricantes y tenedores de los referidos productos en las citadas provincias, excepto los detallistas con tienda abierta, que seguirán vendiendo al público, sólo podrán venderlos ofreciéndolos a través de la Comisión Reguladora de Aceites o de sus Delegaciones respectivas, a la Comisaría General de Abastecimientos”⁹⁷.

Llama poderosamente la atención que, pese a la existencia de esta compleja maquinaria de compraventas forzosas, la legislación de la época partiese del respeto a la libertad de comercio, cuya vigencia en el ámbito que nos ocupa, enfáticamente proclama, aunque, a continuación, la someta a una serie de restricciones que acaban por desdibujarla. El art. 4 de la Orden de 5 de noviembre de 1940 consagra en este sentido que “los productores de aceite conservan el derecho a comerciar libremente con su mercancía sin otras limitaciones que las que a continuación se expresan” y que son, nada más y nada menos, que la prohibición de vender aceite a detallistas o

97 Con respecto a esta Orden de 8 de enero de 1940, llama la atención que se publicase dos veces, una en el BOE del 9 de enero y otra en el de 11 de enero del mismo año. Ésta segunda se presenta como una simple rectificación de errores materiales, aunque no responde a la dinámica tradicional de las correcciones de erratas de las disposiciones generales, sino que, como decimos, vuelve a reproducir íntegramente el contenido de la mencionada Orden. Sin embargo, pensamos que se era muy consciente de que se estaba excediendo el ámbito normal de las rectificaciones al uso, como se comprueba de la simple denominación con que se presenta la “Orden rectificando la de 8 de enero de 1940 quedando a disposición de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes la producción nacional de aceite de oliva y de orujo depositada en poder de sus tenedores en las provincias productoras”. En consecuencia, asistimos a una burda operación de maquillaje mediante la que, so apariencia de una corrección de errores, se introduce una nueva regulación normativa sin seguir el procedimiento de elaboración necesario para ello.

En otro orden de ideas, el art. 1 de la mencionada Orden indicaba las provincias productoras de aceite de oliva que son, en realidad, todas las peninsulares e insulares, a excepción de Vizcaya, Guipúzcoa, Burgos, Santander, Valladolid, Palencia, León, Soria, Zamora, Segovia, La Coruña, Lugo, Orense, Pontevedra, Oviedo, las provincias Canarias y las plazas africanas.

para consumo directo sin la intervención del Sindicato Nacional del Olivo; la obligación de vender al precio oficial de tasa⁹⁸; y la venta obligatoria al Sindicato Nacional del Olivo de las cantidades que éste exija para atender a las necesidades del consumo o regular el mercado nacional.

En coherencia con estas determinaciones, la Orden de 15 de febrero de 1941 determina que, cuando un productor entregue aceituna a una almazara, toda la producción queda retenida en la almazara a disposición del Ministerio, no pudiendo retirar el productor que haya llevado la aceituna más que la cantidad de aceite que tiene derecho a reservar para su propio consumo, según guía que habría de facilitarle el Sindicato Provincial del Olivo correspondiente (art. 7).

Adquirido por el Sindicato Nacional el aceite necesario según los cupos provinciales establecidos por la Comisaría, es el Sindicato quien se encarga de su efectiva distribución en las provincias. A este respecto, uno de los objetivos primordiales de la legislación es que este proceso de reparto para el que se sirve de intermediarios privados, no diese lugar a disfunciones; por ello, se fijan los márgenes máximos que percibirían los distintos industriales que intervienen en el comercio del aceite, estableciendo incluso una caja de compensación de cara a evitar que se produjeran disparidades importantes entre los agentes de las zonas excedentarias y deficitarias. Asimismo se prescribe la necesidad de que toda circulación de aceite de oliva se acompañe de su guía correspondiente, sancionándose su falta con la nulidad de los contratos de venta realizados (arts. 8 de la Orden de 8 de enero de 1940 y 3 y 8 de la Orden de 15 de febrero de 1941).

Vemos, por tanto, cómo la legislación analizada, fiel al entendimiento *sui generis* que del principio de subsidiariedad económica tienen las normas pseudo-constitucionales de la época⁹⁹, sólo admite la libre contratación entre productores y comerciantes cuando se trata de cantidades destinadas a la venta *al detall* y cuando además se han cubierto previamente las necesidades del abasto, circunstancia ésta que es objeto de una previsión dinámica en el sentido de que los comerciantes que de este modo adquieren aceite tienen que “cumplir las órdenes que reciban

98 El art. 9 de la Orden de 8 de enero de 1940 establece que los precios para aceites de 3º de acidez serían de: 267,50 pesetas los 100kg sobre vagón original (para el productor); 288 pesetas (para el mayorista en su almacén con envases de su propiedad); 295 pesetas (para mayoristas sobre vagón origen). Los precios de venta para mayoristas sobre bordo, Sevilla, Málaga, Castellón y Tarragona, serían de 296 pesetas los 100kgs.

99 La contradicción entre la afirmación de la libre iniciativa económica, que hace tanto el Fuero del Trabajo (XI.6), como la Ley de Principios del Movimiento (X), con lo que a nivel legislativo sucede, la explica pormenorizadamente S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Derecho Administrativo económico*, La Ley, Madrid, 1988, I, pp. 145 y 146.

del Sindicato Nacional del Olivo enviando de sus existencias a los puntos que se les designe las cantidades que se les señalen para regularizar la normal y equitativa distribución del aceite” [art. 5 b) del Decreto de 5 de noviembre de 1940].

2. El fin de la autarquía: la extensión del cultivo del olivar y el progresivo fin de los racionamientos

A) Normas de cultivo

El logro del abastecimiento nacional conoce también, desde la perspectiva de la olivicultura y la elayotecnia, un importante ramillete de medidas legislativas destinadas a incrementar la producción olivarera y la puesta en cultivo de nuevas tierras. Así, la Ley de 5 de noviembre de 1940 impone el laboreo forzoso de las fincas (art. 2)¹⁰⁰ y la Orden de 13 de marzo de 1946 declara la obligatoriedad de la limpia y poda normal del olivo en la época oportuna. La aplicación de estas medidas supone en la práctica un incesante crecimiento de la superficie dedicada a olivar, aunque, como han puesto de relieve algunos autores, no necesariamente este incremento merece siempre una valoración positiva, puesto que en muchos casos representa sólo el triunfo de quienes apuestan por un cultivo extensivo del olivar en detrimento del intensivo, primacía que, andando el tiempo, será la fuente de alguno de los problemas estructurales que endémicamente padece el olivar español¹⁰¹

A la finalidad de mantener y extender el cultivo del olivar, se une un cierto interés por la cuestión social del campo –en particular, por la de los pequeños cultivadores- que se manifiesta en la Ley de 18 de diciembre de 1946. La finalidad de esta norma, cuya integridad se garantizó incluso mediante un previo Decreto-Ley de carácter cautelar¹⁰², es responder a

100 E. GÓMEZ-REINO, “Agricultura”, en la obra conjunta con J.A. Manzanedo Mateos y J. Hernando Delgado, *Curso de Derecho Administrativo Económico*, IEAL, Madrid, 1970, p. 220, nos recuerda el carácter coyuntural de esta Ley, como decía su Exposición de Motivos, “hasta tanto se alcance la producción necesaria para el normal abastecimiento”

101 En sustancia, siguiendo a A. LÓPEZ ONTIVEROS (*apud.* J. FORTUNY i SANTOS, *Metodología...*, cit., pp. 348 y 349), dos son las crisis con las que el sector oleícola habrá de enfrentarse: por un lado, el crecimiento extensivo del olivar precisa de una gran mano de obra cuyo coste, durante los años cincuenta y sesenta, había sido bajo. No obstante, cuando en esta época debe competir con los aceites de semillas, cuya recolección está íntegramente mecanizada, el alza de los salarios determina que se pierda la paridad entre el precio percibido en el mercado y el precio pagado por costes. Por otro lado, se da la existencia de un oligopolio en el sector oleícola (industrial-ensador) que coexiste con una agricultura (sector productor) en competencia perfecta. Además, no resultan tampoco parangonables los niveles de estructuración y vertebración organizativa de ambos sectores

102 En efecto, el Decreto-Ley de 28 de junio de 1946 suspende la incoación, tramitación y ejecución de los procedimientos de desahucio de fincas rústicas que tengan por fundamento la finalización del término convenido en los contratos de cesión del suelo para plantaciones mixtas de viña y olivar; siempre que el plazo contractual fuese fijo e inferior a treinta años. Como expresivamente advierte su Exposición de Motivos, la finalidad del Decreto-Ley es evitar que durante el tiempo que haya de transcurrir hasta la aprobación

la situación en que se hallaban algunos cultivadores directos que habían recibido en cesión el suelo de una finca para establecer plantaciones necesariamente mixtas de olivar y viña. Como dichos convenios de cesión tenían una duración menor de treinta años, la Ley les otorga a los cesionarios la facultad de continuar, cuando finalice el término contractual, en el disfrute de la tierra en calidad de arrendatarios, fijándose además una renta que estuviese en proporción con la productividad de la finca transformada y con los precios normales que a la sazón rigieran en la localidad.

B) La atenuación de los racionamientos

La entronización de la perspectiva extensiva del cultivo de olivar se muestra tan enraizada que pervive a los decisivos cambios que a partir del primer lustro de los años cincuenta se van produciendo en el panorama nacional, a medida que sobre muchos productos se va retirando el racionamiento. Para el aceite de oliva, una norma de ínfimo rango, la Circular 761-B de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes de 31 de marzo de 1952 declara libre la venta de este producto, de tal manera que “toda la población que hasta la fecha se hallaba incluida en el régimen ordinario de racionamiento de aceite de oliva podrá adquirir la cantidad que desee de este artículo, inicialmente en el mismo establecimiento detallista en que tenía inscrita su cartilla de racionamiento, sin necesidad del previo corte de cupones” (art. 1). La apertura que prevé esta Circular es, en todo caso, tímida, puesto que los detallistas sólo pueden vender a los consumidores que figurasen adscritos al establecimiento en el padrón de clientes¹⁰³ y además tienen severamente prohibido dispensar aceite a industrias o a consumos no autorizados, con la finalidad de evitar que se produzcan ocultaciones y acaparamientos (art. 10). Lógicamente, las cautelas que en esta Circular se establecen se explican en que todavía no se tenía una percepción muy segura de que la salida del túnel de la autarquía fuese definitiva.

Sin embargo, a medida que la situación se va consolidando y la libertad de comercio se realiza más plenamente, se verifican una serie de cambios

del Proyecto de Ley, actualmente en tramitación, se produjesen a los futuros beneficiarios perjuicios sin posible solución posterior.

Desde el punto de vista de la Teoría de las fuentes, la previsión de esta medida cautelar constituye un hito excepcional, ya que, abstracción hecha de la tramitación de los Planes urbanísticos y de algunos Planes de Ordenación Territorial, no es común que, durante la tramitación de una norma, se adopten medidas cautelares legislativas tendentes a evitar que se prive de eficacia a las determinaciones que la futura norma adopte.

103 Art. 5

que afectan tanto a los fines que ahora se persiguen como a los nuevos cometidos que en correspondencia se asignan a los diversos órganos y agentes que intervienen en el ámbito de la olivicultura.

El fin del racionamiento y la extensión que adquiere el cultivo del olivar y, consiguientemente, la producción del aceite, hace que los afanes legislativos se concentren a partir de mediados de los cincuenta en el objetivo de las exportaciones. El paulatino logro de este objetivo retroalimenta además la perspectiva de la extensión del olivar. Para su óptimo desarrollo, se dictan una serie de normas que profundizan en las ideas que ya se habían venido poniendo de manifiesto durante las décadas anteriores.

C) Las repoblaciones con olivar

En este sentido, la Ley de 20 de julio de 1955, de Conservación y Mejora de Suelos, continuadora de la Ley de 17 de julio de 1951 sobre repoblaciones con olivar¹⁰⁴, ve en la plantación de olivares el antídoto más eficaz para luchar contra la erosión que padecen ciertas zonas del país¹⁰⁵. Para ello, se pone en marcha una política de fomento de dichas plantaciones. El Decreto de 11 de enero de 1957 articula un complejo entramado de auxilios económicos concedidos por el Instituto Nacional de Colonización, para financiar las plantaciones de olivar y los trabajos previos a las mismas; así como la preparación y conservación del suelo para tales menesteres. El otorgamiento de dichos auxilios económicos se condiciona de todos modos, siguiendo las exigencias de la Ley, a que la Dirección General de Agricultura haya prestado su aprobación al correspondiente proyecto técnico presentado por el solicitante y comprensivo no sólo de los trabajos de plantación de olivar, sino también de las obras de conservación del suelo (art. 3).

Ahora bien, pese a la finalidad que este Decreto hace aparecer a primera vista -la conservación de los suelos y la lucha contra la erosión-, la verdad es que en la predilección por las plantaciones de olivar se advierte también esa otra finalidad de incrementar la producción del aceite para fomentar nuestras exportaciones¹⁰⁶. Su art. 4 es claro en este sentido cuando habilita

104 Ley que no sólo no resulta derogada por la de 1955, sino que su pervivencia resulte prorrogada por la Ley 157/1961, de 23 de diciembre, que dio lugar, a su vez, a una serie de Decretos de desarrollo.

105 Sobre el tema, E. GÓMEZ-REINO, "Agricultura...", cit., p. 220 y nota 57 bis.

106 "...resulta manifiesta la conveniencia de que cuando en los planes que con esta finalidad se aprueben (...), se considere necesario el establecimiento de plantaciones arbóreas se señale preferentemente la del olivo siempre que se trate de fincas o grupos de fincas enclavadas en zonas donde el cultivo de dicho árbol sea técnica y económicamente aconsejable. La aplicación de tal criterio permitirá el logro de un doble objetivo, toda vez que además de defender el suelo agrícola manteniendo su fertilidad, se conseguirá aumentar una producción de vital importancia para el abastecimiento nacional y el comercio exterior" (Exposición de Motivos del Decreto de 11 de enero de 1957).

al Ministerio de Agricultura para que en las comarcas vitícolas condicione el otorgamiento de la autorización para la plantación de viñedo a que se establezca como cultivo asociado el número de olivos por hectárea que dicho Departamento señale, teniendo en cuenta las condiciones de la explotación; con lo que se demuestra que tan importante, al menos, como la lucha contra la erosión es la potenciación del cultivo del olivar.

1.7 El desarrollismo económico: el interés por la comercialización de los aceites

Al socaire de toda esta legislación, durante los años sesenta y al amparo de la normativa de los planes de desarrollo, se van dictando una serie de Decretos que extienden la conservación y mejora del olivar en diversas provincias, cabalmente las que aparecen citadas en el art. 1 del Decreto 599/1962, de 15 de marzo¹⁰⁷.

1. Restricciones a la libertad de empresa como medio para fomentar el comercio del aceite de oliva

El incremento de la superficie plantada de olivares y el aumento de la producción del aceite de oliva, generan unos excedentes que permiten ya no sólo atender las necesidades del mercado interior, sino convertir el aceite de oliva en una de las piezas más jugosas de nuestra balanza de exportaciones. Esto da lugar a una copiosa legislación en la que los aspectos relacionados con el comercio y, fundamentalmente, con el comercio exterior adquieren un inusitado protagonismo. Incluso, normas que se dictan durante este período con un marcado carácter restrictivo de la libertad de empresa responden, en realidad, a esta misma finalidad, la de proteger el mercado oleícola nacional frente a la invasión de otros aceites de semilla. Muy claramente lo expresa el Decreto 2959/1964, de 17 de septiembre, cuando explica la prohibición de establecimiento y ampliación de industrias de extracción de aceite de semilla adquiridas en el extranjero en los siguientes rotundos términos:

“...ante el temor de que un excesivo desarrollo de dicho sector pueda, en cuanto a la producción de aceite se refiere, producir en determinados momentos perturbaciones en el sector oleícola nacional,

107 Cádiz, Huelva, Sevilla, Córdoba, Málaga, Granada, Jaén, Almería, Badajoz, Cáceres, Ciudad Real, Toledo, Cuenca, Madrid, Avila, Salamanca, Albacete, Murcia, Alicante, Valencia, Castellón, Tarragona, Lérida, Zaragoza, Teruel, Navarra y Logroño.

máxime si se tiene en cuenta que por los Organismos competentes se estima que como consecuencia de una serie de medidas técnicas –tales como el empleo creciente de los abonos y plaguicidas y una más racional poda de nuestro olivar- la producción en los años venideros ha de superar de forma notable los valores alcanzados en períodos anteriores, se considera necesario que por parte de la Administración se disponga de los suficientes elementos de control para poder proceder a las oportunas correcciones en el momento en que las mismas se hagan precisas. Como consecuencia de lo expuesto, se estima conveniente proceder a la suspensión temporal de la libre instalación, ampliación y traslado de que gozan dichas industrias en espera de que el progresivo desarrollo ya iniciado ponga de manifiesto las futuras necesidades de aceites de semillas del país”

2. Auge de las exportaciones, pero sin descuido del abastecimiento nacional

De todos modos, el fenómeno exportador no se contempla normativamente de una manera unitaria, sino que, por el contrario, son variados los aspectos a los que se atiende. Existe, en cualquier caso, una premisa que se hace muy presente sobre todo en los primeros años de la década de los sesenta cuando la noción del abasto continúa siendo una idea-fuerza: nos referimos a que las exportaciones no supongan en ningún caso un desabastecimiento de los mercados nacionales. Las Circulares de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes núms. 3 y 9, de 28 de febrero y 26 de julio de 1963, dan buena muestra de esta perspectiva que planea sobre toda la normativa exportadora. La primera es una norma coyuntural que, ante una escasa cosecha de aceite de oliva, “disminuida aún más por las heladas y las lluvias de las últimas semanas”, destina al consumo interior todo el aceite de oliva comestible a excepción de 5000 toneladas mensuales que pueden dedicarse a la exportación y cuya movilización requiere en todo caso que el Sindicato Nacional del Olivo así lo comunique previamente a la Comisaría.

La Circular 9/1963 tiene, en cambio, unas mayores pretensiones de estabilidad, ya que, con carácter general, preceptúa que “los exportadores de aceite de oliva entregaran a la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes igual cantidad de aceite de oliva a granel que la que pretendan exportar” (art. 1). Esta obligación sólo rige, de todos modos, para las exportaciones en bidones y en latas de peso superior a cinco kilos. Realmente, tales entregas se conciben desde el punto de vista jurídico como una venta forzosa que los aspirantes a exportadores han de hacer si quieren obtener la licencia de exportación, toda vez que sin el certificado de entrega de la masa de aceite correspondiente en los almacenes

sindicales reguladores no puede solicitarse la licencia de exportación¹⁰⁸. La imbricación abasto/comercio exterior se hace, pues, bien patente hasta el punto de que, como vemos, el requisito de la entrega se erige, en puridad, en un requisito de capacidad para convertirse en exportador. Por lo demás, el destino de estas cantidades compradas por la Comisaría General de Abastecimientos es su libre comercialización en el mercado interior, ya por el Sindicato Nacional del Olivo —que goza de preferencia al respecto—, ya por la propia Comisaría, que con el excedente obtenido entre el precio de adquisición y el precio de venta, constituye un fondo especial que, al final de la campaña, revierte en el Sindicato Nacional del Olivo.

3. La regulación sustantiva de la exportación del aceite de oliva

Respetadas estas determinaciones, el resto de normas que confluyen en la regulación de la exportación del aceite de oliva tienen por objeto bien la regulación sustantiva del fenómeno de la exportación, bien el establecimiento de las normas de calidad que debe respetar el aceite dedicado a tales menesteres, bien el comportamiento de los agentes exportadores, todo ello sin olvidar las imprescindibles normas fiscales que en esta materia van a ir adquiriendo una importancia notable a medida que, durante los años setenta, se estrechen los vínculos comerciales con la Comunidad Económica Europea.

A) El Registro de Exportadores del Aceite de Oliva y la Carta de Exportador

a) La ordenación de la exportación, un local con dos puertas sucesivas de acceso

Por lo que concierne al entramado mismo de la exportación del aceite de oliva, las normas que en materia oleícola se establecen, no difieren en exceso de las que rigen durante esta época en otros sectores de la economía nacional¹⁰⁹. Sendas Órdenes de 14 de febrero de 1967 regulan tanto el Registro de Exportadores de Aceite de Oliva y de Orujo como la concesión de la Carta de Exportador, que constituyen dos técnicas íntimamente relacionadas. J.A. MANZANEDO, en su ya clásica monografía sobre el comercio exterior, explica gráficamente que la exportación de un producto —en este caso, el aceite de oliva— sometido a ordenación comercial

108 “A la vista del certificado del artículo anterior, la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes extenderá un documento que se acompañará, como requisito indispensable, a las solicitudes de exportación” (art. 5).

109 Para el vino, lo que decimos en *Las Denominaciones de Origen*, Cedecs, Barcelona, 1996, pp. 67 y 68.

se parece a un local que tuviese dos puertas sucesivas. Por la primera, que es la inscripción en el Registro Especial de Exportadores, se adquiere el derecho a exportar y se accede a las medidas de fomento a la exportación usuales; por la segunda, que viene representada por el otorgamiento de la Carta de Exportador, se goza, a cambio de la aceptación voluntaria de una serie de obligaciones, de unas técnicas de fomento intensificadas cuya finalidad es la reestructuración comercial del sector¹¹⁰.

b) La inscripción en el Registro Especial de Exportadores: su naturaleza jurídica

La inscripción en el Registro Especial de Exportadores de aceite de oliva y de orujo constituye, por tanto, el requisito indispensable para el ejercicio del comercio de exportación. Para dicha inscripción, aparte de la necesidad un tanto reduplicativa de estar, a su vez, inscrito en el Registro General de Exportadores, se precisa disponer, de un lado, de personal e instalaciones que cuenten con ciertos elementos técnicos, y de tener, de otro lado, una organización comercial que les permita realizar las exportaciones mínimas anuales necesarias para mantener la inscripción. En concreto, el apartado II, 1º f) de la Orden que reglamenta el Registro, cifra estos mínimos en función del peso de los envases en que se realicen las exportaciones: si se efectúan en envases de peso neto no superior a cinco kilogramos, se requieren, al menos, veinticinco toneladas de exportaciones; si los envases, en cambio, rebasan los cinco kilos, la cuantía de las exportaciones se fija en el 10% de la exportación total media de aceite de oliva en los dos últimos años.

A pesar de su nombre, la inscripción revela, en realidad, una técnica autorizatoria con un marcado carácter personal, ya que no es susceptible de cesión o transferencia como tal, salvo que obedezca a la total cesión del negocio. Síntoma de ese nuevo papel al que hemos señalado ha de adaptarse el Sindicato Nacional del Olivo es que tanto las solicitudes de inscripción como las notificaciones de su otorgamiento se realizan por conducto del Sindicato, acompañando también el informe de éste a las solicitudes que se remiten a la Dirección General de Comercio Exterior.

Una vez inscritas en el Registro Especial de Exportadores de aceite de oliva y de orujo, las empresas pueden obtener la Carta de Exportador si aceptan voluntariamente los denominados “principios de la ordenación

110 *El comercio exterior en el ordenamiento administrativo español*, Madrid, 1968, pp. 326 y 327, *passim*. Sobre este tema, cfr. también J. HERNANDO DELGADO, *La exportación. Manual de su regulación jurídico administrativa*, Madrid, 1973, pp. 235 y ss.

comercial” y si se integran en uno de los grupos de exportadores del Sector. La concesión de la Carta conlleva además la obligación de ingresar un 4% del valor de sus exportaciones en un fondo que constituirá cada grupo para la promoción en común de la exportación. Como contrapartida, el otorgamiento de la Carta de Exportador supone el acceso a unas medidas de fomento privilegiadas, que comprenden, entre otras previsiones, el aumento de cinco enteros adicionales en concepto de desgravación fiscal a las exportaciones que se realicen hasta la obtención de créditos preferenciales a la exportación; la financiación de hasta dos misiones comerciales anuales del Sector en el extranjero; la subvención para la construcción de depósitos en puntos próximos a los lugares de embarque, etc.

c) Los aspectos organizativos de la exportación: la autoadministración de los agentes exportadores

Pero lo más sobresaliente, de todos modos, de este régimen de Carta consiste en que, a través del mismo, se opera un fenómeno enormemente interesante de autoadministración que tiene en los propios Grupos y en la Comisión Reguladora sus dos puntales más significativos. Así, mientras que la Comisión Reguladora, que responde a los principios de la participación orgánica¹¹¹, elabora el programa de operaciones, en el que se determinan las prácticas de comercio más adecuadas para la expansión de las exportaciones, los Grupos, integrados única y exclusivamente por, al menos, siete firmas o empresas que durante los dos últimos años hayan exportado los mínimos exigibles, se encargan de dirigir la estrategia comercial de sus miembros y de gestionar los aspectos comunes de la actividad exportadora.

El éxito de la estructura de exportación descrita es tanto que, en general, y salvo muy ligeros retoques se adentra en la primera etapa constitucional. La Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 13 de abril de 1981, que establece las normas reguladoras del Registro Especial de Exportadores del Aceite de Oliva y Orujo, mantiene el armazón institucional expuesto con las únicas novedades de que se permite la inscripción de las Sociedades

111 “La Comisión Reguladora estará constituida por los Presidentes o, en su defecto, Vicepresidentes de los Grupos de Exportadores inscritos en el Registro Especial; un representante de cada una de las Subdirecciones Generales de Comercio Exterior de Productos Agropecuarios y Regímenes Especiales, de la de Fomento de la Exportación, y de la de Inspección y Normalización del Comercio Exterior; un representante del Ministerio de Agricultura, el Presidente del Sindicato Nacional del Olivo o persona en quien delegue, y el Presidente y el Director del Grupo Autónomo de Exportadores de Aceite de Oliva y Orujo de este Sindicato Nacional” (ap. IV, 3º, 2 de la Orden de 14 de febrero de 1967, reguladora del Registro Especial de Exportadores de aceite de oliva y de orujo).

Cooperativas de Productores, Sociedades Agrarias de Transformación, Agrupaciones de Productores o cualquier otro tipo de asociación agraria con personalidad jurídica propia (ap. II, 2.1); de que se detallan con mayor pormenor los principios de la ordenación del sector¹¹²; y de que a la experiencia de los Grupos de Exportadores –que ahora pueden estar constituidos sólo por tres empresas-, se suma la de las Unidades de Exportación, entidades con personalidad jurídica de carácter colectivo, que pueden adoptar formas jurídicas muy diversas, tales como consorcios o sociedad de empresas. Desde el punto de vista organizativo, a la vez que se mantiene el carácter de órgano colegiado de naturaleza participativa de la Comisión Reguladora¹¹³, se atribuyen las funciones que, bajo el régimen de 1967, desempeñaba el Sindicato Nacional del Olivo, a la Agrupación Española de Exportadores del Aceite de Oliva.

B) El establecimiento de las normas de calidad de los aceites destinados a la exportación

a) Su razón de ser

El interés por el fomento de las exportaciones no sólo se pone de relieve en el diseño de esta estructura organizativa a la que acabamos de referirnos, sino que también atiende al establecimiento de unas normas de calidad que los aceites destinados a la exportación deben cumplir. Aunque desde 1951 se habían ido dictando una serie de disposiciones que se referían parcialmente a alguno de estos aspectos, es con la Orden del Ministerio de Comercio de 23 de julio de 1966 cuando se elabora, por fin, un *corpus* homogéneo de normas para la exportación del aceite de oliva. Los intentos de aproximar nuestra legislación a la de la Comunidad Europea y el deseo de que nuestros aceites no vean mermados sus mercados exteriores por carecer de unas normas que garanticen una calidad mínima del producto que se importa, son las razones que explican este proceder. Así, la Orden de 23 de julio de 1966 establece unas pormenorizadas normas técnicas para los aceites de oliva destinados a la exportación y, en principio, sólo para ellos, no afectando, por consiguiente, a los aceites que se destinan al comercio o al consumo interior.

112 Estos principios son: a) fijación de una política sectorial para la comercialización de sus productos; b) el aumento del valor añadido mediante una evolución hacia la exportación en envases de contenido inferior a cinco kilogramos, así como de exportaciones tradicionales de calidades de aceites selectos o para fines especiales; c) la realización de promoción comercial en los mercados de destino; y d) participación en acciones de tipo sectorial (ap. IV, 4.1)

113 Esta Comisión, que lógicamente sufre los ajustes organizativos demandados por la nueva época (*vid.* ap.V, 5.6), experimenta, en cambio, un mayor detalle de sus funciones, que comprende la propuesta de apertura de expedientes de sanción por incumplimiento de sus acuerdos

b) Contenido y control por las autoridades aduaneras

Los aspectos que regulan estas normas son muy variados y comprenden, entre otras cuestiones, la definición del producto; sus características físico-químicas y tipos comerciales; su régimen de tolerancias; las condiciones de los envases para el aceite que se exporta a granel y de las latas y botellas para el que lo hace envasado; y el marcado que debe figurar en los envases. Concretamente, en estos últimos aspectos, la Orden de 1966 posee una extraordinaria flexibilidad ya que permite a la Dirección General de Exportación, previo informe del Sindicato Nacional del Olivo y con audiencia de la Comisión Reguladora para la Exportación del Aceite de Oliva, adaptar las características y los pesos de los envases a la evolución del comercio exterior, de tal modo que puede discriminar la utilización de unos u otros envases en función del mercado al que se dirijan.

El control del cumplimiento de estas normas se atribuye, en cualquier caso, al SOIVRE que la realiza en los puertos y fronteras en que está establecido y que se halla legitimado para rechazar la exportación de la mercancía que incumpliese las normas establecidas por la Orden de 23 de julio de 1966.

La vigencia de estas normas es dilatada puesto que no son derogadas hasta los albores de la década de los ochenta en que la Orden de 1 de febrero de 1980 establece una nueva Norma de calidad para la exportación del aceite de oliva y orujo de aceituna que, en sustancia, se limita únicamente a modificar aquellos aspectos que la legislación europea había ido innovando durante este tiempo y aquellos otros que los avances tecnológicos y científicos habían ido poniendo de relieve.

C) Las Normas de Competencia para el ejercicio del comercio exterior del aceite de oliva

a) *Ámbito de aplicación*

Dentro de la dinámica de la exportación llaman sobremanera la atención las Normas de Competencia que para el ejercicio del comercio exterior del aceite de oliva se dictan por la Dirección General de Comercio y Política Arancelaria de 24 de abril de 1953 (BOE nº 125, de 6 de mayo). En cierta forma, estas Normas de Competencia para el sector oleícola constituyen unas adelantadas de su época, puesto que habrán de transcurrir diez años para que surja la primera Ley que en España se ocupe con carácter general de estas cuestiones (la Ley de Prácticas Restrictivas de 1963). Además, no deja de llamar la atención el que unas normas de este

tipo, que se dirigen, como es sabido, a la defensa y ordenación del libre mercado, aparezcan en un momento en el que apenas comienzan a ser removidos los primeros resortes del régimen de autarquía económica y de inexistencia de mercado al que había estado sujeta España desde la terminación de la Guerra Civil.

Por ello, tales Normas, a fuer de pintorescas, son también paradójicas, ya que imponen en las relaciones comerciales exteriores una serie de comportamientos que, sin embargo, los comerciantes españoles no deben observar en el comercio interior porque éste, como hemos expuesto, se encuentra absolutamente intervenido. Las Normas vinculan lógicamente sólo a los exportadores españoles y las conductas de competencia desleal que describen toman como parámetro de referencia únicamente el comportamiento entre ellos. En este sentido, se consideran, entre otros, actos de competencia desleal

- Toda competencia en el precio oficialmente establecido, sea cualquiera el procedimiento que para ello se emplee, bien descuento por reducción de costes y fletes, bien por realizarse la oferta a través de operaciones de intercambio de aceite con productos importados o por medio de operaciones triangulares
- Todo acto que tienda a obtener situaciones de ventaja o desigualdad de uno o más exportadores
- El monopolio de la venta en mercados extranjeros en que el comprador sea único
- Los actos dirigidos a crear confusión en el mercado
- Cualquier manifestación oral o escrita que tienda a desacreditar a los demás exportadores, a sus productos o al origen de los mismos
- El uso indebido de marcas y nombres comerciales
- Hacer exportaciones por cuenta de otro exportador suspendido en sus funciones
- Y, en general, cualquier actividad que perjudique los legítimos intereses de los demás exportadores, infringiendo las buenas costumbres y las prácticas comerciales

b) Aspectos organizativos sobre el control de las conductas reprimidas por estas Normas

Para el conocimiento de estos actos y comportamientos desleales, se sigue un modelo corporativista, de tal manera que se constituye un Tribunal de Competencia emanado de una Cámara integrada por el Jefe Nacional del Sindicato del Olivo, que la preside, por el Delegado Oficial del Ministerio de Comercio y por ocho exportadores de aceite de oliva, de los cuales uno pertenece a la Zona Extremadura-Centro-Valencia; tres a la Zona Catalana-aragonesa y cuatro a la andaluza (norma 8ª). No queda claro de todos modos, las facultades de dicho Tribunal, ya que la Norma 11ª dispone que sus decisiones deben ser notificadas a la Dirección General de Comercio para su aprobación, pudiendo ser revisadas por ésta de oficio o a instancia de parte. Aunque de la parquedad de este contenido no pueden extraerse muchas consecuencias parece que lo que el Tribunal de Competencia efectúa es simplemente una propuesta de sanción; propuesta que puede ser asumida por el Ministerio de Comercio o rectificada a la vista del expediente y de las alegaciones que haya aducido la parte interesada.

D) Las normas fiscales

a) Los derechos sobre la exportación del aceite de oliva

La atención al fenómeno exportador se culmina durante esta época con una serie de normas de naturaleza fiscal orientadas paulatinamente a incrementar las exportaciones. Al amparo de la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales de 26 de diciembre de 1958, el Decreto 611/1963, de 28 de marzo, crea los denominados “Derechos reguladores del precio de los productos alimenticios”, que constituyen una exacción cuya finalidad es regular los precios. Como una aplicación de esta normativa al ámbito del aceite de oliva, el Decreto 482/1965, de 8 de marzo instituye los “derechos sobre la exportación del aceite de oliva”, que gravan como sujetos pasivos a todos los titulares de licencias de exportación y que se devengan en el momento de la salida al extranjero del aceite de oliva. La determinación concreta del tipo aplicable a esta exacción no es, sin embargo, fija, sino que se mueve dentro de una horquilla que permite al Ministerio de Comercio decidir entre aplicarlo con un valor cero o exigirlo en el máximo autorizado que asciende a veinticinco pesetas por kilo (art. 4), según lo exija la necesaria flexibilidad de la política de exportación. Esta flexibilidad imprime como característica esencial de esta exacción su extrema temporalidad, que no respeta, en contra de lo que suele ser común en materia tributaria, ni siquiera el período anual, lo que arrastra

unas tremendas oscilaciones. Así, mientras que la Orden de 9 de marzo de 1965 fija la cuantía del derecho para el lapsus comprendido entre su fecha de publicación -el 11 de marzo- y el 18 de marzo, en 20.000 pesetas por tonelada métrica, la Orden de 27 de octubre del mismo año pone la cuantía en cero pesetas por tonelada para el período comprendido entre 3 de noviembre y el 15 de noviembre. No obstante, a medida que nos adentremos en los años setenta, la cuantía nula adquiere visos de permanencia, al menos, para las exportaciones de aceite de oliva que tengan como destino la Comunidad Económica Europea¹¹⁴.

La exacción comentada no es, sin embargo, la única que lastra las exportaciones; por ello, interesa recalcar que lo que se persigue con el cobro de estos derechos sobre la exportación es, como hemos dicho, regular los precios de exportación del aceite de oliva, razón que explica el hecho de que la directa y efectiva gestión de la exacción se le atribuya a la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes. Ahora bien, junto a aquéllos, las exportaciones también van a resultar gravadas con otras exacciones parafiscales destinadas a financiar la propaganda genérica del aceite de oliva en el exterior.

b) El canon para la propaganda genérica del aceite de oliva español: algunas inconsecuencias de esta normativa

El Decreto 306/1960, de 25 de febrero, convalida, desde el punto de vista de la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales, el denominado “canon para la propaganda genérica del aceite de oliva español”, que había creado el Real-Decreto Ley de 8 de junio de 1926 y cuya exigencia mantuvo durante la II República el Decreto de 14 de diciembre de 1935 y ratificó el Decreto de 17 de agosto de 1951, a cuyo amparo el Sindicato Nacional del Olivo, efectuó una intensa campaña publicitaria en la que se valió de técnicas de marketing muy similares a las que en nuestros días se practican¹¹⁵.

114 Cfr. Órdenes del Ministerio de Comercio de 28 de octubre de 1971 y de 4 de julio de 1975. No obstante, aun dentro de este período y como una muestra más de esta falta de estabilidad que poseen las cuantías, la Orden del Ministerio de Comercio de 19 de julio de 1974 oscila entre las 27 pesetas por kilo que exige a las exportaciones de aceite de oliva virgen en envases de más de cinco kilos a las seis pesetas para las exportaciones en envases de contenido neto igual o inferior a medio kilo.

115 En efecto, los medios de los que se vale el Sindicato Nacional del Olivo para realizar esta propaganda genérica, para cuyo empeño crea el Instituto para la Propaganda Exterior de los productos del olivar, no difieren en exceso de los que se emplean en nuestros días, comprendiendo: la confección de botellines-muestra, de envases de cartulina y de prospectos propagandísticos (Resoluciones de 7 y 20 de mayo de 1957, publicadas en el BOE nº 138, de 25 de mayo); de latitas-muestra (Resoluciones del Instituto de 25 de septiembre de 1961, BOE nº 229, de 25 de septiembre, y de 19 de noviembre de 1962, BOE nº 282, de 24 de noviembre); de folletos culinarios en dos idiomas (Resoluciones del Instituto de 11 de abril de 1961, BOE nº 91, de 17 de abril, y de 18 de febrero de 1962, BOE nº 43, de 19 de febrero); de carteritas publicitarias de cerillas (Resolución del Instituto de 25 de septiembre de 1961, BOE nº 229, de 25 de septiembre); de carteles de carretera (Resolución del Instituto de 23 de noviembre de 1960, BOE nº 288, de 1 de diciembre); de un

A grandes trazos, el Decreto de 25 de febrero de 1960 sigue las líneas maestras sentadas por estas últimas disposiciones, de tal modo que continúa perfilando esta exacción como una exacción afectada en el sentido de que los fondos que se recauden se destinan a lograr la mayor difusión y consumo de aceite de oliva mediante la propaganda de sus características (art. 6). Es llamativo en cualquier caso que la exacción sólo recaiga sobre los exportadores (art. 3), a pesar de que los actos de propaganda no se limitan a los mercados internacionales, sino que abarcan igualmente el mercado consumidor interior. La gestión de los fondos extraídos mediante esta exacción -que asciende, según el art. 4, al 1,2% del precio F.O.B del aceite de oliva objeto de exportación en su equivalencia a moneda nacional- sigue correspondiendo al Sindicato Nacional del Olivo. No obstante, el hecho de que éste no sea, en puridad, una Administración Pública, obliga a que el Reglamento que comentamos atribuya la recaudación al Ministerio de Hacienda, a través de las respectivas Aduanas.

Ahora bien, si en líneas generales el Decreto de 25 de febrero de 1960 se mantiene fiel a los postulados de sus antecesoras, existe un punto en que se separa. Se trata de que, al incrustar este canon dentro del marco de exacciones parafiscales diseñado por la Ley de Tasas de 1958, los elementos constitutivos de la exacción quedan pertrechados por la reserva de Ley, de tal modo que, como advierte su Disposición final, la modificación de tales elementos, así como la supresión misma de la exacción, sólo puede efectuarse a partir de este momento por Ley votada en Cortes¹¹⁶. La pervivencia de esta tasa, cambiando su organismo gestor que ahora pasa a ser una Comisión Gestora, integrada en el Ministerio de Comercio y Turismo¹¹⁷, se mantiene durante los primeros

Boletín de Oleicultura Internacional (Resolución del Instituto de 8 de febrero de 1963, BOE nº 39, de 14 de febrero)

A estos medios materiales, se une la organización de campañas publicitarias del aceite español en otros países como Suiza (Resolución del Instituto de 4 de mayo de 1963, BOE nº 112, de 10 de mayo); Austria (Resolución del Instituto de 4 de mayo de 1963, BOE nº 112, de 10 de mayo); o de manera indiscriminada en el exterior (Resolución del Instituto de 19 de noviembre de 1962, BOE nº 282, de 24 de noviembre); así como la adaptación y decoración de una tienda-exposición para aceite de oliva (Resolución del Instituto de 26 de noviembre de 1960, BOE nº 285, de 28 de noviembre)

116 Conforme a la Disposición final 1ª del Decreto se discrimina su contenido en dos partes: el título I, referido a la ordenación de la exacción, queda plenamente sometido a la reserva de Ley en el sentido de que "la modificación de las materias reguladas [en él]... sólo podrá hacerse mediante Ley votada en Cortes"; y el título II, comprensivo de la administración de la exacción, cuya modificación puede efectuarse "por Decreto conjunto de los Ministerios de Comercio, Agricultura, y Hacienda, y de la Secretaría General del Movimiento".

117 En efecto, el RD 1772/1979, de 18 de mayo (BOE nº 175, de 23 de julio), creó, dentro del Ministerio de Comercio y Turismo, y, en concreto, dependiente de la Dirección General de Exportación, la Comisión Gestora para la administración de la tasa 4.0 para la propaganda genérica del aceite de oliva. Esta Comisión se integraba, además de por representantes de los Ministerios de Comercio y Agricultura, por cinco vocales exportadores de la Comisión Reguladora de la Exportación del Aceite de Oliva y cinco representantes del sector productor a designar por el Ministerio de Agricultura. No hay cambios en lo que respecta a la gestión de la exacción que corresponde conjuntamente al Ministerio de Hacienda y al AISS.

años del régimen constitucional hasta que la Ley del IVA la suprima expresamente¹¹⁸

1.8 Nuevos tiempos, nuevo derecho

1. El establecimiento de la libertad de comercio a través de las normas de campaña

Las restricciones que padece el comercio interior del aceite de oliva se van mitigando a medida que avanzan los años setenta y nos aproximamos al nuevo escenario que se abre con la Constitución de 1978. En esta línea de progresión, resulta importante el Decreto 2991/1974, de 25 de octubre, que, para la campaña 1974/1975, establece la libertad de comercio y circulación de los aceites de oliva¹¹⁹. A pesar de que se trata de una norma de naturaleza temporal, por su contenido asume una extraordinaria importancia ya que de alguna forma va a inspirar regulaciones posteriores más estables, en particular la que abordará el RD 2705/1979, de 16 de noviembre, de la que después nos ocuparemos. Desde este punto de vista, muchos de los contenidos de este detallista Reglamento representan, como decimos, ensayos de soluciones normativas que se adoptarán más tarde, a medida que las libertades de comercio e industria se vayan afianzando en el mercado oleícola.

A) Aspectos regulados

Entre los aspectos más destacables de este Decreto, descuellan la definición y características de calidad que hace de los aceites de oliva vírgenes¹²⁰; el establecimiento de las Juntas Locales de Rendimiento, encargadas de delimitar, en función de los rendimientos, las distintas zonas de olivar del término municipal¹²¹; y las rigurosas obligaciones que se imponen a

118 La Disposición final segunda, letra s), de la Ley 30/1985, de 2 de agosto, deroga, a partir del 1 de enero de 1986, la vigencia de este canon para la propaganda genérica del aceite de oliva.

119 El Decreto 2292 de la misma fecha establece igual libertad para todos los aceites comestibles procedentes de semilla, ya sean de producción nacional como de importación (art. 1). R. MARTÍN MATEO, *Derecho Público de la Economía*, Ceura, Madrid, 1985, p. 119, valorando estos Decretos, destaca que, aunque liberalizaron los precios, el producto seguía siendo regulando. Además, la libertad de precios originó un alza artificial de éstos que retrajo el consumo.

120 Aceites de oliva vírgenes son, según el art. 8.1, "los aceites de oliva extraídos por procedimientos exclusivamente mecánicos y en condiciones térmicas adecuadas que no hayan sido sometidos a otras manipulaciones que las de sedimentación, centrifugación o filtración, ni lleven mezcla de ningún aceite o aceites de otra naturaleza y obtenidos de distinta forma". Por su parte, el mismo art. 8 expresa, en su apartado segundo, las características de calidad que deben reunir los aceites de oliva vírgenes, extra, fino y corrientes, en cuanto a sus caracteres organolépticos, acidez, humedad, impurezas insolubles en éter de petróleo, e índice de peróxidos.

121 La composición de estas Juntas Locales se determina por el Ministerio de Agricultura, oída la Organización Sindical.

almazareros, molturadores, industriales y comerciantes mayoristas que intervengan en cualquiera de las fases de refinación, envasado o comercio de aceites y que se traducen en la necesidad de efectuar declaraciones de existencias y movimientos de las aceitunas y de los aceites. A efectos meramente informativos, se establece además el denominado precio-testigo, calculado sobre la ponderación de los precios medios semanales que se registren en las provincias de Jaén, Córdoba y Sevilla (art. 9).

Atendiendo a la vertiente organizativa, un aspecto destacable que ofrece este Reglamento es que desplaza a la Organización Sindical -y, fundamentalmente al Sindicato Nacional del Olivo- de las importantes misiones que hasta ese momento, como hemos visto, venía desempeñado. La gestión descansa ahora en el FORPPA y en la Comisaría General de Abastecimientos, en un camino que, según más adelante constataremos, resulta ya de imposible retorno.

B) Los conflictos planteados en torno a las exacciones transitorias. La jurisprudencia del Tribunal Supremo

El régimen descrito por este Reglamento se completa con la exacción transitoria establecida sobre el precio del aceite de oliva por el Decreto 3049/1974, de 8 de noviembre. Su finalidad no es otra que evitar que los productores experimenten unas ganancias sobrevenidas desproporcionadas vendiendo a precio libre los aceites que a la entrada en vigor del Decreto 2291/1974 tuviesen en su poder por haberlos adquirido directamente de la Comisaría General de Abastecimientos a precios más ventajosos¹²². Para ello, el art. 2 del Decreto 3049/1974 determina como hecho imponible de esta exacción transitoria “las ventas de aceite de oliva, existente a la entrada en vigor del Decreto 2991/1974, de 25 de octubre, en almacenes, depósitos o comercios, ya sean propiedad de exportadores, refinadores, envasadores, almacenistas o minoristas, y procedentes de los dos tercios del aceite intervenidos por la Administración a través de la CAT”, y fija como momento del devengo el de “la salida del producto correspondiente de fábrica, depósito, o comercio con destino al mercado interior” (art. 5).

La aplicación de esta exacción resultó, de todos modos, problemática, ya que algunos productores la recurrieron, entendiéndola que la exacción

122 En realidad, éste era, en puridad, el sentido y la finalidad de la exacción por más que el Tribunal Supremo sostenga, en ocasiones incluso en contra de lo que declaran los propios preámbulos de los Decretos que la establecen, que su única finalidad es regular los precios del aceite. Sobre el tema, cfr. SSTS de 5 de mayo de 1978, RJ 1742; 8 de junio de 1978, RJ 2166; 2 de diciembre de 1978, RJ 3887 y 31 de enero de 1979, citada en nota siguiente.

tenía un alcance retroactivo que vulneraba lo establecido en la Ley General Tributaria sobre la irretroactividad de los tributos¹²³. Tuvieron que pasar muchos años hasta que el Tribunal Supremo zanjase el conflicto, entendiendo que de las partidas de aceite vendidas por las empresas recurrentes “solamente están sujetas al tributo las que tuvieron salida de dichos almacenes y depósitos desde el día 12 de noviembre de 1974 [fecha de la publicación de la exacción que es también la de su entrada en vigor], aunque su venta se hubiese realizado entre dicha fecha y el 30 de octubre anterior [fecha de entrada en vigor del Decreto 2291/1974]”¹²⁴.

Como quiera que hasta 1979 la regulación de las campañas se hace año a año, la situación que acabamos de describir se repite en diversos momentos a lo largo de este período que ahora consideramos. Así, el RD 3505/1977, de 11 de noviembre crea también con carácter transitorio una tasa reguladora del precio del aceite de oliva que se exige por la tenencia a 20 de enero de 1978 de existencias de aceite de oliva producido con anterioridad a la campaña de 1977/1978, “cualquiera que sea la naturaleza pública o privada del titular de las mismas”, ampliación subjetiva que suscita, sin éxito, la impugnación del Reglamento por parte de la Corporación pública Patrimonio Comunal Olivarero¹²⁵.

2. El Real Decreto 2705/1979 como norma superadora de la coyunturalidad y como reflejo de los nuevos principios constitucionales

La coyunturalidad que inspira todas estas normas a las que acabamos de aludir trata de hallar un punto de solución con la publicación del RD 2705/1979, de 16 de noviembre, cuya estructura segrega, reproduciendo

123 J. PEMÁN GAVÍN, “La exacción transitoria reguladora del precio de productos determinados en la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *RAP* n° 96 (1981) ha analizado con gran detalle toda esta problemática estudiando las distintas secuencias que han seguido al respecto las decisiones del Tribunal Supremo vertidas sobre el particular. Ahora bien, lo que cuestiona muy seriamente PEMÁN es la naturaleza, tanto de tasa como de exacción parafiscal que se ha pretendido atribuir a esta exacción. En su opinión, más acertado es verla como “una técnica de recuperación de plusvalías que se consideran generadas por la comunidad –sin participación del particular– y que, por tanto, a ella deben corresponder” (*op. cit.*, p. 301), aunque, al mismo tiempo, reconoce la falta en nuestro ordenamiento jurídico de un instrumento o de una técnica adecuada para preverlas (p. 303).

124 STS de 16 de diciembre de 1983, Ponente: Ruiz Sánchez, RJ 6293. El conflicto se suscitó porque la Administración giró resoluciones mediante las que reclamaba el pago de la exacción a las ventas realizadas y perfeccionadas entre el 30 de octubre y el 12 de noviembre.

125 En efecto, la STS de 31 de enero de 1979, Ponente: Espín Cánovas, RJ 49, desestima el recurso directo interpuesto por dicha entidad basándose, junto a otros argumentos de índole formal como la falta de dictamen del Consejo de Estado, en que la finalidad de la tasa no era regular el precio del aceite, sino, como confesaba su Preámbulo, evitar un beneficio a los tenedores de aceite de oliva de campañas anteriores, argumento que el Tribunal Supremo rechaza declarando que “con independencia de lo que el preámbulo declara es lo cierto que se contiene una regulación del precio del aceite de oliva en el mercado, pues (...) la tasa constituye un elemento corrector del precio sobre el producto ya existente en almacén” (cdo 3°).

muy acertadamente la técnica de los elementos normativos desgajados, las disposiciones que pretenden una cierta estabilidad de aquellas otras que asumen sólo un cariz coyuntural o de regulación de campaña¹²⁶. En efecto, mientras que las determinaciones de la campaña oliverera 1979/1980 se llevan a un anejo del Reglamento y resultan, en consecuencia, fácilmente modificables año por año, su cuerpo articulado reviste visos de estabilidad hasta el punto de que se ha mantenido vigente hasta bien entrados los años noventa del pasado siglo¹²⁷.

A) *Objetivos*

La premisa de la que parte este Reglamento es la de declarar que “la aceituna de almazara, el orujo de aceituna, los aceites de oliva y los aceites de orujo de aceituna de producción nacional, tendrán libertad de comercio y circulación, sin más limitaciones que las establecidas en la presente disposición” (art. 1). Dicha declaración es obviamente consecuencia del nuevo modelo económico que la Constitución recién promulgada ha plasmado, dentro del que hay una plena afirmación de las libertades de comercio e industria. Ahora bien, para evitar que el juego de estas libertades produzca disfunciones en los propios empresarios o en el mercado, el Reglamento articula una serie de mecanismos que guardan una notable semejanza con los existentes en esos mismos instantes en la Comunidad Económica Europea, circunstancia que pone sobre la pista del progresivo acercamiento que nuestra legislación va a emprender a partir de ahora hacia ese horizonte próximo.

126 La naturaleza jurídica de las normas reguladoras de campaña ha sido un tema debatido doctrinalmente. J. SALAS HERNÁNDEZ, “Ordenación de precios y responsabilidad administrativa”, REDA n° 2 (1974), pp. 227 y ss., comentando las Sentencias de la Sala 4.ª del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1970 y 6 de mayo de 1971, de las que fueron ponentes los magistrados Medina Balmaceda y Ponce de León y Beloso, defendió el carácter de actos administrativos generales que tenían estas regulaciones de campaña [También, J. TORNOS MÁS, “Ordenación administrativa de los precios privados”, RAP n° 86 (1978), p. 287]. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, I (12ª ed), p. 97, califican estas regulaciones de campaña como normas administrativas con plazo de vigencia limitado; naturaleza que nos parece más acertada, aunque, como expresamos en el texto, quizá resulte conveniente, precisando un poco más, tildar a estos componentes normativos menos estables como elementos normativos (o fácticos) desgajados, siguiendo la sugerente construcción que, al respecto, elaboró el Prof. J.L.VILLAR PALASÍ, *Curso de Derecho Administrativo. Introducción, teoría de las normas y grupos normativos*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, Madrid, 1972, I, y que presenta la indudable ventaja, como él mismo explicaba, de “para que la norma entera no tenga que ser frecuentemente modificada, el ordenamiento desgaja los elementos actuales; pero éstos ninguna fuerza tienen de suyo; sólo la alcanzan al reintegrarse en la norma de la que formalmente se escinden. Un derecho arancelario, un prelevamiento, un arancel son elementos-parte de la norma y ninguna independencia jurídica tienen fuera de ésta” (op. cit., pp. 169 y 170). Sobre esta última doctrina de los elementos normativos desgajados, resulta de obligada consulta la excelente obra de J.L. MEILÁN GIL, *La distinción entre norma y acto administrativo*, ENAP, Madrid, 1967.

127 En realidad, el articulado de este Real Decreto sólo ha conocido dos modificaciones de importancia: una de carácter puramente organizativo, que afecta a su disposición transitoria (RD 3090/1982, de 15 de octubre); y otra, que suprime su art. 17, en cuanto a la obligaciones de los industriales dedicados al envasado de aceites comestibles de mantener separados absolutamente las distintas clases de aceite no autorizados a mezclar que obren en su poder; y de elaborar o manipular otros aceites en los locales destinados a las labores propios del aceite de oliva (art. 3 del RD 538/1993, de 12 de abril).

B) La importancia de los precios de apoyo

Al igual que ocurre en la OCM de las materias grasas, el mecanismo que articula el Reglamento tiene su pieza esencial en los precios. En concreto, discrimina entre el precio testigo, el precio de garantía y el precio de intervención superior. El precio testigo es “el precio medio ponderado de los que se registren semanalmente en almazaras en las provincias de Jaén, Córdoba y Sevilla para los aceites de oliva vírgenes extra de más 0,5° y hasta 1° de acidez”. Este precio se determina semanalmente por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura y hace las veces del precio indicativo en la OCM. Por su parte, el precio de garantía equivale al precio de intervención comunitario, esto es, “es el precio al que los organismos de intervención adquieren cada mes la totalidad del aceite de oliva que se le oferta, de las calidades fijadas”. Junto al precio de garantía y al precio testigo, el precio de intervención superior es el “precio al que la Administración cede sus stocks para la regulación del mercado a fin de proteger al consumidor y evitar la desestabilización de los mercados”. Este precio se calcula sumando al precio de garantía de cada mes el margen diferencial que se establezca (art. 5).

De esta guisa, se consigue, mediante este complejo mecanismo, los dos objetivos antes enunciados. Por una parte, los productores siempre tienen la seguridad de que la Administración les comprará al precio de garantía la totalidad del aceite de oliva virgen que libremente le ofrezcan; y, por otra parte, se asegura la estabilidad y el abastecimiento de los mercados a través de los stocks reguladores de aceite de oliva de los que la Administración dispone y que vende permanentemente para su distribución en el mercado interior al precio de intervención superior (art. 9). El conjunto se completa con la posibilidad de almacenamientos privados, financiados por la Administración, cuando, durante dos semanas consecutivas, el precio testigo sea inferior a la media aritmética entre el precio de garantía y el de intervención superior¹²⁸

C) Cambios organizativos. El fin de la estructura sindical y el auge del FORPPA

El diseño de esta nueva política de precios se acompaña de una serie de cambios organizativos que se habían venido perfilando en los momentos

¹²⁸ Según lo que dispone el art. 8, párrafo segundo, del Reglamento que comentamos, la financiación no podrá ser superior al 60% del valor que corresponda al aceite inmovilizado, aplicándole el precio de garantía a la producción. Además, el 15 de octubre se cancelarán todos los contratos, salvo que se decida prorrogarlos atendiendo a las condiciones del mercado.

anteriores a 1978. La transformación fundamental es que, desmontada la estructura de los sindicatos verticales, el protagonismo en el desarrollo de todas estas operaciones lo cobra ahora el Fondo de Ordenación y Regulación de Producciones y Precios Agrarios (FORPPA), quedando la Comisaría de Abastecimientos relegada, hasta su posterior supresión en 1981, a un papel de mero colaborador. Ciertamente, el papel de esta Comisaría había quedado ya muy mermado, con respecto a los productos agrarios, desde la creación del FORPPA (Ley 26/1968, de 20 de junio), pues el Decreto-Ley 13/1973, de 30 de noviembre, modificando su Ley matriz de 24 de junio de 1941, limitó, en el ámbito agrario, sus funciones de adquisición, almacenamiento, elaboración, transporte, distribución y venta de productos de subsistencias, a las de actuar como Entidad ejecutiva del FORPPA (art. 3). Y esto es, precisamente, lo que termina consagrando el art. 12 del Reglamento de 16 de noviembre de 1979¹²⁹, que sitúa asimismo al Patrimonio Comunal Olivarero como entidad colaboradora para las operaciones de entrada, carga, descarga, depósito y salida de los aceites.

De esta manera, el FORPPA se erige, según su normativa reguladora y el Reglamento de 16 de noviembre de 1979, en el gran *centrocampista* de la política agraria relacionada con el aceite de oliva. Él adquiere los aceites de oliva a los productores; él vende los *stocks* reguladores y él, en definitiva, concierta con los particulares las operaciones de almacenamiento con financiación.

D) La liberalización de las exportaciones

Mas los afanes liberalizadores del RD 2705/1979 no se agotan en los aspectos comentados; también, desde el punto de vista de las exportaciones, su art. 14 las declara no sujetas a restricciones cuantitativas ni a medidas de efecto equivalente de ningún tipo, y además las apoya mediante una serie de medidas que pretenden diferenciar los aceites españoles a través de las marcas y el fomento de la calidad de los productos.

129 “En las operaciones de adquisición y distribución de aceites, la CAT actuará como entidad ejecutiva del FORPPA” (art. 12.1). Hay que recordar que, según el art. 3 del Decreto 412/1975, de 20 de febrero, sobre medios de actuación del FORPPA, las funciones de estas entidades ejecutivas, son, entre otras, la compra, almacenamiento y financiación de productos agrarios para su venta en mercados interiores o para su exportación; la importación, en la cantidad y durante los períodos oportunos, de los productos agrarios o derivados necesarios para cubrir los déficits previstos en el abastecimiento nacional; y, la información, suministro de datos y asesoramiento que le encomiende el FORPPA.

3. La regulación de los procesos industriales de fabricación del aceite

A) El Reglamento de 16 de noviembre de 1979

Esta perspectiva de la calidad, que comienza a aflorar en el segundo lustro de los años setenta con la progresiva aparición de las primeras Denominaciones de Origen oleícolas¹³⁰, resulta particularmente cuidada por el Reglamento de 16 de noviembre de 1979, que pone un especial énfasis en remarcar las características y cualidades que sirven para definir el aceite de oliva, acogiéndose en su anejo a las definiciones en esos momentos vigentes en el Derecho comunitario. Persigue las mezclas (art. 20), prohíbe el destino a consumo de boca de los aceites de oliva vírgenes que no sean de las calidades extra o fino (art. 18) e impone una rígida separación de los locales destinados a la obtención, envasado o refinado del aceite de oliva con respecto a los de los otros aceites y grasas de otras clases, tanto vegetal como animal. Incluso, yendo más allá de la regulación de los aceites de oliva, el art. 21 determina que “los aceites de orujo de aceituna, y los aceites de cacahuete, girasol, soja, algodón, cártamo, colza, maíz, pepita de uva, y otros que pudieran ser autorizados a consumo de boca deberán ser objeto de una refinación completa”. En definitiva, el Reglamento de 16 de noviembre de 1979 pretende una regulación completa del mercado oleícola, abordando todos los aspectos que inciden sobre el mismo y sentando las bases de aproximación a la regulación de la Comunidad Económica Europea.

B) Un problema de fuentes: la cláusula general de policía como habilitación válida para los Reglamentos que disciplinan la regulación de los procesos industriales y la obtención de aceites

Complementando esta normativa, los Reales Decretos 3000/1979, de 7 de diciembre, sobre regulación de los procesos industriales, y 2621/1981, de 2 de octubre, relativo al control de la obtención de aceite y grasas por esterificación, combinan esta perspectiva de la calidad con la de la seguridad alimentaria y la lucha contra los fraudes en la elaboración y comercialización de los aceites comestibles. En ambos, aparte de repetir el deber de mantener separados los locales donde se elaboren aceites de

¹³⁰ Como en otra parte de este trabajo se analiza, durante la segunda mitad de los años setenta, como consecuencia de la ampliación del ámbito objetivo de las Denominaciones de Origen que propician la Disposición adicional quinta del Estatuto de la Viña y del Vino y el Decreto 3711/1974, de 20 de diciembre, surgen ya, entre otras, las denominaciones de origen Borjas Blancas (Órdenes de 28 de octubre de 1975 y de 10 de mayo de 1977); Ciurana (Órdenes de 21 de julio de 1977 y de 19 de noviembre de 1979); y se reconoce la de Sierra del Segura (Orden de 9 de noviembre de 1979).

oliva de cualesquiera otros dedicados a la fabricación de otros tipos de aceites (arts. 7 y 8 del RD 3000/79), se regula muy exhaustivamente todo el proceso industrial empleado en su obtención prohibiendo cualquier tratamiento que no sea alguno de los que se indican en sus arts. 1º y 2º, a saber, la clarificación por proceso mecánico de sedimentación, centrifugación o filtración; la desmucilagínación por los anteriores métodos o mediante el empleo de productos debidamente autorizados; la desacidificación del aceite por neutralización con lejías acuosas alcalinas o por procedimientos físicos, previamente autorizados; la decoloración con tierras decolorantes o con otros productos debidamente autorizados y la desodorización por tratamientos en corrientes de vapor de agua.

Este entramado de autorizaciones, requeridas para la fabricación del aceite, así como las fuertes limitaciones y condicionantes que se imponen a los locales en que se obtienen, planteaban, desde luego, serias dudas de legalidad, ya que, estando vigente la Constitución, resultaba bastante problemático que tales medidas pudieran tomarse a través de un simple Reglamento, cuyo engarce con una norma de rango legal que, al menos, las habilite no se veía fácilmente. Tales Reglamentos son, por tanto, desde esta perspectiva de su relación con el principio de legalidad, claros exponentes de lo que convencionalmente suele conocerse como Reglamentos independientes. Sin embargo, no lo vió así el Tribunal Supremo, en una discutible sentencia de 21 de diciembre de 1981, que da respuesta al recurso interpuesto por una empresa contra el RD 3000/1979. En ella, mitad porque el planteamiento del recurso no remarcó, a juzgar por el texto de la sentencia, suficientemente estas carencias del Reglamento impugnado, mitad porque su emisión coincide con la exteriorización del síndrome tóxico de la colza, el Tribunal desestima el fondo del recurso mediante el empleo de una argumentación escasamente jurídica:

“Que después de todo lo expuesto, queda sólo por examinar el tema de fondo, el más importante, desde luego, pero en este caso, el que requiere menores explicaciones, sobre todo después de los recientes y luctuosos acontecimientos, relacionados con las adulteraciones producidas en aceites de consumo humano; acontecimientos que vienen a demostrar, que si en algo peca el Decreto en controversia, en su propósito de defender la calidad de los aceites comestibles y de luchar contra la comisión de fraudes en su elaboración y comercialización, es en haber resultado incompleto o insuficiente, o no debidamente aplicado; por ello, en estos momentos, sólo el deber de mesura en el empleo del vocabulario propio del estilo forense, y sobre todo, del de las resoluciones judiciales, impide o aconseja, en un proceso que no es enjuiciatorio de los hechos a que se está haciendo referencia, emitir determinadas calificaciones de los mismos; sin embargo, la experiencia

tenida con tales acontecimientos debe servir, por lo menos, para desautorizar por completo la invocación al derecho de libertad, y a la economía de mercado, como valores justificativos de la oposición que la accionante considera un intervencionismo abusivo y unas limitaciones improcedentes; la libertad, bien preciado, incluso dentro del más puro Estado de Derecho no es la libertad para el abuso, ni mucho menos para poner en peligro la salud y la vida de los humanos; por ello, cuantas medidas deban adoptarse en la protección de estos valores, deben merecer no sólo aprobación, sino encomio; aparte de que no es la jurisprudencia la llamada a decidir cuáles deben ser las medidas técnicas a adoptar con estas finalidades¹³¹

Como se ve, la sentencia, dictada claramente bajo el influjo del síndrome tóxico, apela a las nociones más añejas de la policía para justificar, en un pretendido deber natural de no perturbar el orden público en su vertiente de salubridad pública, no ya la adopción de medidas concretas de policía, sino la misma virtualidad del Reglamento que se aprueba, que, según puede inferirse de las palabras del Tribunal, halla su pertinente habilitación en esos deberes naturales de policía de los que hablaba clásicamente OTTO MAYER. Por ello, y aunque es comprensible los efectos de conmoción bajo los que se emite la decisión del Tribunal Supremo, sus argumentos, a nuestro juicio, resultan hartamente discutibles, más aún en unos momentos en los que la Constitución impone ya unas exigencias muy rigurosas de cara a la observancia del principio de legalidad¹³². Es más, desde otra

131 STS de 21 de diciembre de 1981, Ponente: Martín del Burgo y Marchán, RJ 1982/768, cdo. 8°.

132 A esta sentencia podría aplicarse la acertada crítica que E. GARCÍA DE ENTERRÍA, Sobre los límites del poder de policía general y del poder reglamentario, REDA n° 5 (1975), pp. 203 y ss., formuló años antes a la sentencia de la Sala 4ª del TS de 25 de junio de 1974. Decía, entonces, el ilustre maestro, con palabras brillantes que suscribimos íntegramente: Con todos los respetos, no podemos aceptar esa argumentación, que nos parece sumamente grave para nuestro Derecho. Se pretende que la responsabilidad de mantener el orden público legítima genéricamente a la Administración tanto para dictar cualquier tipo de Reglamento como, según parece, cualquier tipo de medida. En particular, que esa cómoda y genérica invocación del orden público dispensa de consultar (la Sentencia, al menos, se dispensa ella misma de hacerlo) a las reservas constitucionales hechas en favor de la Ley, o a leyes precedentes que hayan «congelado el rango» normativo de una determinada regulación.

La tesis parte, indudablemente, de un concepto equivocado de lo que es el poder de policía general, equivocación en la que ha podido ser inducida por alguna exposición doctrinal que lo presenta como un poder general y virtualmente indeterminado, capaz de instrumentar en su favor cualesquiera medida. Está aquí gravitando la concepción absolutista de la policía, la cual a través de la más que centenaria vigencia en Prusia del famoso parágrafo 10, apartado II, 17, del *Allgemeine Landrecht für die Preussischen Staaten*, de 1794 (la conocida codificación ilustrada), y por su influjo en otros estados o principados alemanes, se mantuvo en Alemania prácticamente hasta esta segunda postguerra -hasta la *Entpolizeiung* o «despolicización» impuesta forzosamente por las autoridades aliadas de ocupación- como una medida política obligada para convertir al Estado alemán en un Estado de Derecho.

Según esta arcaica concepción, la policía gozaría de una *Generalmächtigung zur Gefahrenabwehr*, de una habilitación general (i.e., ilimitada en su contenido) para la defensa frente a los peligros que afecten o amenacen a la seguridad y al orden público.

Resulta evidente, y comprobable con un simple análisis legislativo, que esa concepción no es la de nuestro Derecho, que sigue, sobre el modelo francés, otra tradición, la liberal (aunque la Ley de Orden Público lo sea escasamente por su contenido). No hay en él, por de pronto, con carácter general, «cláusulas generales de apoderamiento» que supongan atribución de poderes ilimitados¹³

vertiente, los consejos que la sentencia da sobre la insuficiencia de la normativa aprobada para atajar la causación de estos fraudes o sobre el escaso rigor de las autoridades administrativas en exigir su observancia, inscriben, posiblemente, esta decisión dentro de lo que A. PIZORUSSO denomina, con respecto a las de la Corte Costituzionale, sentencias manipulativas¹³³.

I.9 Las últimas evoluciones del derecho oleícola nacional antes del ingreso en la CEE: reacciones normativas al síndrome tóxico de la colza

1. El problema del síndrome tóxico

De todos modos, el impacto del síndrome tóxico producido por la ingesta indiscriminada de aceite de colza desnaturalizado marca a partir de mayo de 1981 las últimas evoluciones normativas, genuinamente nacionales, antes de que con el ingreso en la Comunidad Económica Europea la legislación nacional pase a un obligado segundo plano.

No es éste el lugar para detenerse en la consideración pormenorizada del síndrome tóxico, cuyas consecuencias no sólo se manifestaron en el ámbito penal, sino también en el contencioso-administrativo y social, e, incluso, en el de la jurisdicción constitucional. Baste recordar que, como expone el relato de hechos probados de la Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 23 de abril de 1992¹³⁴, durante los primeros meses del año 1981, se manifiesta un brote epidémico en algunos lugares de Madrid, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Orense y Cantabria, que, a la postre, se desvela producido por la comercialización para el consumo humano de aceite de colza desnaturalizado. Desde los años setenta, la normativa nacional había prohibido las importaciones de aceite de colza para el consumo humano, obligando a que aquéllos, cuya importación para usos industriales se autorizase, se desnaturalizaran, en unos primeros momentos, mediante la adición de aceite de ricino y, a partir del año 1973, con el añadido de anilinas o de aceite náftico al 2%. Sin embargo, una trama muy organizada de empresarios desaprensivos desviaron el uso de este aceite hacia el consumo humano, vendiéndolo fundamentalmente a granel, de manera ambulante y sin etiquetar. El resultado, sabido es, se acerca a

133 "Sentencias manipulativas del Tribunal Constitucional italiano", *El Tribunal Constitucional*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, I, pp. 275 y ss.

134 Ponente: Bacigalupo Sabater, RJ 6783.

los veinte mil enfermos, de los que dos mil quinientos aproximadamente han fallecido¹³⁵.

La gravedad de los hechos puso, ciertamente, en cuestión no sólo el mercado oleícola, sino todo el sistema epidemiológico y de seguridad alimentaria del país. Precisamente, una de las reminiscencias penales del caso ha sido el llamado “proceso de los altos cargos”, en el que se enjuició la responsabilidad penal del Director del Laboratorio Central de Aduanas y del Jefe de la Sección de Importación de los Productos Agrícolas y Transformados del Ministerio de Comercio, responsable de la resolución de las autorizaciones de importación de aceite de colza¹³⁶. Al primero, se le condena por un delito, que el Tribunal Supremo en casación estima de imprudencia temeraria, puesto que, al efectuar los análisis del aceite desnaturalizado con anilina, podía haber previsto la creación de un riesgo para la salud o la vida de las personas. Al Jefe de Importaciones, en principio absuelto por la Audiencia Nacional, se le termina condenando igualmente por un delito de imprudencia temeraria, puesto que su conducta fue sumamente negligente en la medida en que no realizó ulteriores investigaciones para determinar la razón por la que la empresa importadora de aceite de colza cada vez incrementaba sus remesas de importación, a pesar de la profunda crisis industrial que era perceptible en esos momentos. El Estado, en fin, es también declarado responsable subsidiario.

2. La prohibición del desvío al consumo humano de aceites animales y vegetales obtenidos por esterificación

Si bien es verdad que ambas sentencias no han cerrado toda la problemática del síndrome tóxico¹³⁷, sí sirvieron para que la legislación tomase conciencia

135 Clínicamente, el síndrome tóxico debutó como una enfermedad pulmonar, una neumonía que comenzó a asociarse con síntomas generales (astenia, picores, febrícula) que pronto cambiaron hacia síntomas de naturaleza neuromuscular y eosinofilia. Esto constituía lo que pudiéramos denominar la fase aguda. En la fase intermedia, fueron frecuentes las trombosis vasculares, que dieron por último lugar a fallos funcionales de distintos órganos (hipoplasia nodular degenerativa del hígado, fibrosis, etc). Por lo demás, las secuelas sobre los supervivientes se patentizan en lesiones motoras y atrofia muscular, así como lesiones neurológicas objetivables por métodos no cruentos (cfr. A. GÓMEZ, “Cercos al síndrome tóxico”, *Diario médico.com*, <http://www.diariomedico.com/genetica/n250501.html>)

136 Nos referimos a la STS de 26 de septiembre de 1997, Sala de lo Penal, Ponente: García Ancos, RJ 6366 que casó la SAN de 24 de mayo de 1996. Sobre ella, desde el punto de vista jurídico-penal, véase el comentario de J.M. PAREDES CASTAÑÓN, “Función de control de riesgos y responsabilidad penal por imprudencia: la responsabilidad personal de los altos cargos de la Administración en el caso de la colza”, en *Sentencias del TSJ y AP y otros Tribunales*, vol V, Aranzadi, 1998, pp. 431-454

137 Desde el punto de vista social, una rápida navegación por Internet advierte de cómo, en nuestros días, aún se alcanzan voces muy críticas que ponen en duda las explicaciones científicas que, en su momento, se dieron sobre la producción del síndrome tóxico y, en particular, sobre la afirmación de que tal síndrome fuese producido por la ingesta de aceite de colza desnaturalizado. Una recopilación de estas opiniones, que ven el origen del síndrome tóxico en algo muy distinto al consumo de aceite de colza, puede verse en “El Síndrome

de la necesidad de regular ciertas cuestiones. La primera reacción normativa se produce con el RD 2621/1981, de 2 de octubre, relativo al control de la obtención de aceite y grasas por esterificación, que prohíbe terminantemente que los aceites de origen animal o vegetal así obtenidos se utilicen en la alimentación (art. 4), prescribiendo al mismo tiempo que tales actividades y procesos se desarrollen en establecimientos industriales inscritos en el Registro Industrial (arts. 2 y 5), so pena de ser declarados clandestinos (art. 7). En desarrollo de este Reglamento, la Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo de 6 de octubre de 1982 impone además a los industriales rigurosas exigencias contables, en virtud de las cuales se ven precisados a anotar en los libros de control y producción todo movimiento de entradas y salidas, así como a presentar ante las autoridades extractos mensuales de dichos libros.

3. La Reglamentación Técnico-Sanitaria de los aceites vegetales comestibles

No obstante, el paso decisivo se produce en 1983 cuando se aprueba la Reglamentación Técnico-Sanitaria de los Aceites Vegetales comestibles (RD 308/1983, de 25 de enero). Esta norma, todavía vigente -aunque afectada y desplazada en muchos aspectos por la legislación comunitaria-, engarza nuestra legislación histórica con el nuevo Derecho que se va a hacer presente a raíz de la entrada de España en la Comunidad Económica Europea. Antes de abordar someramente su contenido, procede que precisemos algunas ideas acerca de su naturaleza y de su posición en el sistema de fuentes.

tóxico. El caso de Nemacur de Bayer y el montaje del aceite de colza", <http://free-news.org/index02-pag.htm>, [consulta de 25 de abril de 2005]. Sin embargo, en opinión del Doctor Posada, director del Centro de Investigación sobre el Síndrome del Aceite Tóxico del Instituto de Salud Carlos III de Madrid, en los veinte años de evolución de la enfermedad, los investigadores no han podido comprobar una relación entre consumo de aceite y gravedad de la enfermedad, pero sí entre la concentración de tóxico del aceite y el riesgo de enfermar. Según este investigador, el análisis de las botellas recuperadas ha permitido identificar un circuito en el que una empresa de Madrid distribuía el aceite procedente de una refinería de Sevilla que produjo la segunda familia de compuestos (fenilamina propandiol) mucho más agresiva que la de los derivados de las anilidas de ácidos grasos. Esto hace pensar, a juicio del Dr. Posada, que en el proceso de refinado sucedió un accidente -en la temperatura, tiempo de refinado o cualquier otra variable- que originó el tóxico tan potente (vid. M. G. LADONA, M. IZQUIERDO MARTÍNEZ, M. POSADA DE LA PAZ, R. DE LA TORRE, C. AMPURDANÉS, J. SEGURA y E. SANZ, "Pharmacogenetic Profile of Xenobiotic Enzyme Metabolism in Survivors of the Spanish Toxic Oil Syndrome", *Environmental Health Perspectives*, vol. 109, nº 4, abril 2001) y A. GÓMEZ, "Cercos al síndrome tóxico...", cit). En esta misma línea, el Dr. Joaquín Abián, jefe de la Unidad de Espectrometría de masas del Instituto de Investigaciones Biomédicas Pi Sunyer de la Universidad de Barcelona, desvela que el síndrome tóxico por ingesta de aceite desnaturalizado de colza tiene un componente genético diferencial junto a la propia nocividad del tóxico, lo que explica que no todos los que lo ingirieron enfermaron (T.G. PACANOWSKI, "Demuestran la predisposición genética en el síndrome tóxico", *Diario médico.com*, de 11 de febrero de 2004, <http://www.diariomedico.com/edicion/noticia/0,2458,445001,00.htm>)

A) Naturaleza de las Reglamentaciones Técnico-Sanitarias

Las Reglamentaciones Técnico-Sanitarias, así como las Normas de Calidad para el comercio interior, conforman la manera más normal de ejercerse la potestad reglamentaria sobre las actividades y productos alimentarios. Aunque en sus inicios ambos tipos de normas mantenían una sustantividad propia, pues las Reglamentaciones se referían básicamente a los aspectos sanitarios, y las Normas de Calidad a la ordenación de los mercados de los productos agrarios, la verdad es que con el tiempo ambos tipos de normas se han ido paulatinamente acercando, predominando incluso el empleo del término Reglamentación Técnico-Sanitaria para una norma, cuyo contenido no es exclusivamente sanitario, sino que aborda también la normalización y comercialización de los productos alimentarios¹³⁸. La Reglamentación Técnico-Sanitaria de los aceites vegetales comestibles responde a ésta última perspectiva, ya que “tiene por objeto fijar, con carácter obligatorio, las normas de obtención, elaboración, industrialización y comercialización de los aceites comestibles de origen vegetal, así como las denominaciones, características y demás requisitos legalmente exigibles a tales productos cualquiera que sea su procedencia, nacional o internacional” (apartado I, primer párrafo).

B) Problemas de habilitación legal de esta Reglamentación

Ahora bien, si, a partir del bienio 1984/1986, las Reglamentaciones Técnico-Sanitarias encuentran su habilitación legal, perfectamente ajustada a las previsiones constitucionales, en los arts. 39.1 de la Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios y 40.2 de la Ley General de Sanidad, la Reglamentación de la que ahora hablamos, por la fecha de su publicación, carece de dicha habilitación legal en sentido estricto, ya que en 1983 todavía no era posible hallar una norma con rango legal que sirviese a tales efectos, de tal manera que el RD 308/1983 sigue actuando, como los Reglamentos Técnico-Sanitarios preconstitucionales, como un complemento del Código Alimentario Español, según ha tenido ocasión de recordarnos alguna decisión jurisprudencial¹³⁹.

138 M. REBOLLO PUIG y M. IZQUIERDO CARRASCO, *Manual de la inspección de consumo (con especial referencia a la inspección local)*, Instituto Nacional de Consumo, Madrid, 1998, p. 41

139 Así lo afirma expresamente la STSJ de Baleares de 26 de junio de 2001, JUR 229956, Ponente: Delfont Maza, que, con relación a una sanción impuesta a una empresa por la comisión de una infracción muy grave en materia de calidad de la producción agroalimentaria, consistente en la puesta en el mercado de un “preparado graso”, elaborado a partir de una mezcla de aceite de girasol con aceite de oliva virgen y el aditivo E-307, explica en los siguientes términos la génesis de esta Reglamentación Técnico-Sanitaria: “...se entiende por grasas comestibles los productos de origen animal o vegetal cuyos constituyentes principales son glicéridos naturales de ácidos grasos, conteniendo como componentes menores otros líquidos. La denominación genérica de aceites se aplica a los productos grasos líquidos a la temperatura de 20 grados

Esta circunstancia hace que la Reglamentación Técnico-Sanitaria de los Aceites Vegetales comestibles adolezca en su origen de una importante tara, puesto que, como afirman REBOLLO e IZQUIERDO, lo importante de estas normativas no es tanto la denominación que acojan, como el hecho de que, tratándose de reglamentos, gocen de habilitación legal¹⁴⁰. El hecho de que tal defecto nunca se haya invocado directamente ante los Tribunales¹⁴¹, nos ha privado de conocer su veredicto sobre el particular, aunque es muy probable que, por la ligazón que muestra con el RD 1945/1983 como norma que rellena el contenido de algunos de sus tipos¹⁴²,

centígrados. Se denominan sebos y mantecas, o simplemente grasas, a los productos grasos sólidos a la temperatura de 20 grados centígrados—Código Alimentario español, aprobado por el Decreto 2484/1967, de 21 de septiembre, Capítulo XVI, Sección 1ª, Disposiciones comunes, apartados 3.1.6.01-.

En desarrollo del indicado apartado del Código Alimentario español dictó, de un lado, el RD 1011/1981, que aprobaba la Reglamentación Técnico-Sanitaria de grasas comestibles —animales, vegetales y anhídras-, margarinas, minarinas y preparados grasos, comprensivos de las denominadas genéricamente grasas, que a veinte grados centígrados son sólidas, y, por otra parte, el Real Decreto 308/1983, que aprobó la Reglamentación Técnico-Sanitaria de los aceites vegetales comestibles, incluyéndose ahí los genéricamente denominados aceites, que a veinte grados centígrados son líquidos” (fdto. dcho. 3º).

El Código Alimentario Español, aunque ha sido calificado como la “cabecera de la normativa alimentaria” (M. BAENA DEL ALCÁZAR, *La regulación jurídica pública de los productos alimentarios*, Tecnos, Madrid, 1982, p. 27), la verdad es que, como explica M. REBOLLO PUIG, *Potestad sancionadora, alimentación...*, cit., pp. 186-194, sólo puede ser considerado como tal desde un punto de vista material, no formal, ya que no se trata de una norma que vincule jurídicamente a las demás. Además, según apuntan REBOLLO e IZQUIERDO, *Manual de la inspección...*, cit., p. 41, el Código Alimentario Español, que no entró en vigor hasta el Decreto 9 de agosto de 1974, pretendió configurarse como la norma cabecera de toda la ordenación alimentaria, pero su rango simplemente reglamentario se lo impidió. Con todo —como los autores citados apuntan—sigue conservando cierta importancia para ofrecer una primera visión general de la estructura y conceptos básicos de la ordenación alimentaria.

140 *Manual de la inspección...*, cit., p. 41

141 S.e.u.o por nuestra parte, sólo en la STS de 24 de febrero de 1995, Ponente: Cáncer Lalanne, RJ 1601, el recurrente —empresa sancionada por obtener aceite industrial a partir de los turbios adquiridos a una almazara— invoca formalmente la insuficiencia de rango de la Reglamentación Técnico-Sanitaria de los aceites comestibles. Sin embargo, el hecho de que, por una parte, lo haga dentro de un proceso relativo a la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, y de que, por otra parte, el Tribunal asocie su suerte a la del RD 1945/1983, impiden realmente una respuesta concreta del Tribunal Supremo sobre la cuestión.

142 Muy claramente, como hemos dicho en nota anterior, en la STS de 24 de febrero de 1995. Ponente: Cáncer Lalanne, RJ 1601, en la que el TS considera ambos Decretos como el bloque sancionador de la materia: “...respecto de la suficiencia de rango de las normas reglamentarias —DD. 308/1983 y 1945/1983— que contienen el tipo y sanción aplicada, ese problema ha de entenderse resuelto por la Sentencia del Tribunal Constitucional, del 6 de febrero de 1989, de cuyo fundamento 3º se deduce que el Decreto 1945/1983, tiene la cobertura legal que le ha conferido la Ley 26/1984, 19 de julio, de Defensa del Consumidor, cuya disposición final considera aplicable a esa norma a efectos sancionadores” (fdto. dcho 4º).

En general, en casi todas las ocasiones en que la jurisprudencia invoca la Reglamentación Técnico-Sanitaria de los aceites vegetales comestibles lo hace para rellenar alguno de los tipos previstos en el RD 1945/1983: en la STS de 28 de febrero de 1995, Ponente: Goded Miranda, RJ 491, se considera acto fraudulento (art. 4.3.1 del RD 1945/1983) la elaboración de un aceite para el consumo humano, infringiendo lo previsto en punto 1.3 del Capítulo V de la RTS (elaboración de aceite procedente de materias primas con alteraciones o contaminaciones que no sean propias del proceso lógico de producción o manipulación; en el caso que se enjuiciaba, a partir de turbios y pozos adquiridos a almazaras); como infracciones de fraude (art. 4.3.24 del rd 1945/1983) considera la STS de 24 de noviembre de 1992, Ponente: Hernando Santiago, RJ 1993, 369, la presencia de residuos de jabón en los aceites analizados (puntos V2.1 y V3.1 de la RTS relativos a las características de calidad de los aceites). En fin, la STS de 11 de julio de 1997, Ponente: Fernández Montalvo, RJ 6117, sin perjuicio de que anule la sanción impuesta por falta de prueba de los hechos, juega también con los arts. 4.2.4 y 10.1 del RD 1945/1983 y con el punto 3º del capítulo VII de la RTS para la tipificación de la venta a granel de aceite de oliva.

Otras sentencias, manteniendo el binomio Reglamentación Técnico Sanitaria /RD 1945/1983, apoyan éste además con los tipos de la Ley General de Sanidad. En este sentido, la STS] de Andalucía, Granada, de 3 de

podiese jugar para la Reglamentación Técnico-Sanitaria de los aceites vegetales comestibles la misma indulgente doctrina con la que nuestros Tribunales han tratado este Reglamento sancionador¹⁴³.

C) *Ámbito objetivo y subjetivo de aplicación*

Sea como fuere, lo cierto es que la Reglamentación Técnico-Sanitaria de 1983 constituye una norma completa y ambiciosa no sólo desde el

marzo de 2003, Ponente: Lázaro Guil, JUR 129260, estima que el hecho de transportar en una furgoneta aceite sin etiquetar que, luego resulta, aceite de oliva con peróxidos no aptos para el consumo humano, constituye una infracción grave del art. 35.B) 2ª de la LGS en relación con el art. 2.3 del RD 1945/1983, por vulneración de las normas de etiquetado previstas en el capítulo VI de la RTS, ya que "no nos encontramos ante una mera irregularidad en la observación de la normativa sanitaria aplicable, sino ante el desarrollo de una actividad carente del control necesario desde el punto de vista sanitario, por cuanto que la falta de precinto de los envases y etiquetado, según los casos, no permite determinar la procedencia del aceite así envasado que comercializaba el recurrente" (fdto. dcho. 3º). Idéntica invocación de preceptos emplea la STSJ de Baleares de 13 de febrero de 1998, Ponente: Delfont Maza, RJCA 454, para sancionar a un bar-comedor colectivo que dispensaba a sus clientes aceite de unas garrafas que le suministraba "un tal Jaime desde hace años". Analizado el aceite, éste resulta una mezcla de aceite de oliva, de girasol y de colza, circunstancia que desconocía la recurrente, pero que no es óbice para que se le imponga la sanción ya que "la sancionada (...) venía obligada a comprobar la documentación oficial para garantizar así el origen de la materia prima que utilizaba, por lo que, al no hacerlo así, su conducta evidencia un desprecio por el riesgo eventual que se creaba para la salud de los clientes del establecimiento" (fdto. dcho. 2º)

143 Una buena síntesis del tratamiento jurisprudencial dado a este Reglamento lo ofrece la STS de 12 de julio de 1996, Ponente: Fernández Montalvo, RJ 5974, fdto. dcho. 5º: "... la norma reglamentaria se aprueba como consecuencia de un Acuerdo del Congreso de los Diputados de 17 septiembre 1981, por el que se instaba al Gobierno a refundir las normas reglamentarias vigentes en materia de disciplina de mercado, entre otras medidas urgentes, para defender la salud de los consumidores. Contiene, pues, una «refundición y actualización» de las normas reglamentarias vigentes en la materia, cuya cobertura legal originaria se encontraba en el artículo 10.3 del Decreto-ley 6/1974, de 27 noviembre, que a su vez autorizaba al Gobierno para desarrollar y refundir las disposiciones vigentes en aquella materia, pero con posterioridad, aunque con anterioridad a los hechos objeto del procedimiento administrativo sancionador que se contempla, la mencionada Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, Ley 26/1984, en su Disposición Final Segunda dispone que «a los efectos de lo establecido en el Capítulo IX, será de aplicación el Real Decreto 1945/1983, de 22 junio, sin perjuicio de sus ulteriores modificaciones o adaptaciones por el Gobierno». Remisión que ha sido considerada válida tanto por el Tribunal Constitucional, en Sentencia 15/1989, de 26 enero, afirmando que su ámbito de aplicación y eficacia es el mismo que tenga el artículo 39.5 de la Ley, como por el Tribunal Supremo, quien en diversas Sentencias, como las de 6 junio 1988 y 4 febrero 1991, entre otras, ha precisado que una vez asumido por la Disposición Final 2.ª de la Ley el contenido del RD 1945/1983 «mal puede imputarse ya falta de rango formal al mismo después de aquella Ley». En resumen, como ya señaló la Sentencia de este Alto Tribunal de 31 octubre, la cobertura legal del citado RD 1945/1983 ha de encontrarse en: a) para las infracciones cometidas en fecha anterior a la Ley 26/1984, de 19 julio, en que tratándose de simple refundición de normas preconstitucionales, si bien el nuevo texto sea posterior a la Constitución, no es aplicable retroactivamente la reserva legal establecida en el artículo 25.1 CE, en tanto en cuanto el texto del Decreto refundido no innove el ordenamiento sancionador; y b) en cuanto a las infracciones cometidas tras la vigencia de la Ley 26/1984, General para la Defensa de Consumidores y Usuarios, y según ha proclamado la jurisprudencia de esta Sala, es dicha Ley la que asume y otorga cobertura legal al texto reglamentario citado en cuanto a infracciones y sanciones por mor de lo prevenido en la disposición final segunda. En el presente caso, tratándose de este segundo supuesto, en el que el correspondiente acta de Inspección es de fecha de 28 de enero de 1986, no es preciso siquiera indagar si la infracción y sanción que se aplican, contempladas en los artículos 4.3.2 y 10.2 del Real Decreto, respectivamente, eran o no innovadora del ordenamiento jurídico, porque ya regía, con la eficacia mencionada en materia de infracciones y sanciones, la mencionada Disposición Final 2.ª de la Ley 26/1984, de 19 julio". La problemática que generó, no obstante, la refundición que se realizó del Decreto Ley de 27 de noviembre de 1974 y que dio lugar al Decreto de 20 de diciembre de 1974, al que se otorgó valor de Decreto Legislativo, la analizó muy pormenorizadamente, postulando la nulidad de éste último, J. TORNOS MÁZ, "De nuevo sobre el control de los Decretos Legislativos: la declaración de nulidad, por vicios de carácter procedimental, del Decreto de 20 de diciembre de 1974, en materia de disciplina de mercado", REDA nº 32 (1982), pp. 885 y ss. En general, sobre el Reglamento 1945/1983, véanse las observaciones que realizan REBOLLO e IZQUIERDO, *Manual de la inspección...*, cit., p.80.

punto de vista objetivo, sino también desde su perspectiva subjetiva, ya que se aplica a toda persona natural o jurídica dedicada a las actividades que se contemplan en la misma. Estas personas quedan sujetas, a su vez, a obligaciones muy severas en cuanto a las condiciones industriales y materiales (apartado III, 1 y 3); higiénico-sanitarias (ap. III, 2) y de personal (ap. III, 4) de sus empresas, condiciones que se acreditan, además, en muchas ocasiones, mediante la obligada inscripción en determinados Registros administrativos y también mediante la necesidad de que cumplan ciertas normativas sectoriales, como las referidas a las normas de higiene de los productos alimenticios (RD 2207/1995, de 28 de diciembre), y las normas relativas a los manipuladores de alimentos (RD 202/2000, de 11 de febrero), normas, éstas dos últimas, que dedican recientemente una particular atención al “análisis de peligros y puntos de control críticos”.

D) Norma interna cabecera de grupo normativo que sirve de enlace con otras normativas sectoriales: en particular, el Registro sanitario

Desde este punto de vista, la Reglamentación Técnico-Sanitaria de los aceites vegetales comestibles no constituye sólo el puente que relaciona la legislación histórica del aceite de oliva con el ordenamiento comunitario, sino que representa también la norma que actúa de vínculo con otras normativas sectoriales. Particularmente relevante en este sentido, resulta el apartado IV de la RTS que prevé que los industriales que extraigan, refinen, envasen o importen aceites se inscriban en el Registro General Sanitario que “será considerado como registro unificado para todas las inspecciones en materia alimentaria que se lleven a cabo en todo el territorio nacional”. Se está haciendo aquí alusión a la obligatoriedad de inscribir las industrias del ramo aceitero en el llamado Registro General Sanitario de Alimentos (RGSA), actualmente regulado por el RD 1712/1991, de 29 de noviembre (BOE nº 290, de 4 de diciembre). La finalidad de este Registro, de titularidad exclusivamente estatal -aunque con competencias de ejecución por parte de las Comunidades Autónomas, que otorgan la autorización sanitaria de funcionamiento y formulan con carácter vinculante las propuestas de inscripción en el RGSA-, es únicamente sanitaria, de protección de la salud. Este Registro es público y, en consecuencia, se facilitará a quien lo solicite y para fines relacionados exclusivamente con la protección de la salud, certificaciones comprensivas de los datos obrantes en el mismo (art. 14.1 del RD 1712/1991)¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Las inscripciones iniciales de las industrias o establecimientos deberán ser objeto de convalidación cada cinco años, o antes si se produjeran modificaciones en las instalaciones o procesos fundamentales. La convalidación se entenderá producida al recibir la Administración del Estado el expediente favorablemente resuelto por las autoridades sanitarias de la Comunidad Autónoma (art. 9 del RD 1712/1991).

Lo que se inscribe en el RGSA son, por regla general, y como la propia RTS reconoce, las industrias y establecimientos que extraen, refinan, envasan y exportan aceites. La falta de inscripción en el RGSA determina que, según el RD 1712/1991, las industrias se califiquen como clandestinas y puedan ser objeto, tanto de medidas cautelares {en general, el art. 5.1 f) de la LGDCU prohíbe la venta de alimentos envasados cuando no conste en los envases y etiquetas el número del RGSA}, como de sanciones administrativas (arts. 34.6 de la LGDCU y 3.3.3, 4.2.3 y 4.2.11 del RD 1945/1983).

El mismo “efecto llamada” desempeña la RTS con respecto a otras licencias e inscripciones previstas en ordenamientos sectoriales¹⁴⁵, lo

145 Sobre los trámites de inscripción, que acabamos de reseñar, inciden, como decíamos en la introducción de esta lección, algunas otras normativas que actúan como presupuestos para poder solicitar las inscripciones registrales. Por ejemplo, entre los documentos que es preciso aportar para solicitar la inscripción de una industria aceitera en el Registro de Industrias Agroalimentarias, el art. 7.2 del Decreto 173/2001 menciona el alta en el Impuesto de Actividades Económicas; la licencia de apertura y la acreditación del cumplimiento de los requisitos medioambientales exigibles.

La licencia de apertura es, como regla general, una licencia de carácter municipal a la que quedan sometidos los establecimientos industriales y mercantiles y que se dirige a verificar si los locales e instalaciones reúnen las condiciones de tranquilidad, seguridad y salubridad y las que, en su caso, estuvieren dispuestas en los planes de urbanismo (art. 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales). En cualquier caso, hay que señalar que la delimitación de esta licencia con respecto a otras, como la de actividad o funcionamiento no siempre es fácil. Hay quien piensa, con apoyo en la jurisprudencia, que la secuencia lógica de instalación de un establecimiento o industria se inicia con una licencia de actividad (en la que se hace un previo control urbanístico y un pleno control sectorial y ambiental); continúa con la licencia de obras (mediante la que se verifica si la construcción se atiene a los requisitos y exigencias urbanísticas); prosigue con la licencia de ocupación, por la que se constata si lo construido se atempera a las condiciones de la licencia de obras) y finaliza con la licencia de apertura o funcionamiento.

Sobre la acreditación de los requisitos medioambientales, hay que señalar que el punto 8 del Anexo segundo de la Ley de Protección Ambiental de Andalucía (Ley 7/1994, de 18 de mayo) somete al trámite del Informe Ambiental las industrias agroalimentarias y, en especial, las extractoras de aceite, las almazaras y las industrias de aderezo de aceitunas. El trámite del Informe Ambiental, que se regula en los arts. 22-31 de la Ley de Protección Ambiental y en el Decreto 153/1996, de 30 de abril, pretende valorar las repercusiones ambientales de cada propuesta de actuación, juzgando si ésta se ajusta o no a la normativa medioambiental. En realidad, el Informe Ambiental no es una autorización ni una licencia, sino que cabalmente se trata de un trámite de informe que evacúan los órganos medioambientales y que se inserta dentro de un procedimiento sustantivo de licencia, autorización, concesión, etc.

Para ello, los interesados en llevar a cabo actuaciones sujetas a Informe Ambiental en el caso que nos ocupa, una almazara, por ejemplo- deben presentar ante el órgano sustantivo, junto con la documentación necesaria para la tramitación del procedimiento sustantivo,

- La identificación de la actuación propuesta (con expresión de su objeto y características; plano del perímetro ocupado; localización; plano de situación a escala que indique la distancia a edificios, instalaciones o recursos que pueden verse afectados por la actuación; afecciones derivadas de la actuación; análisis de los residuos, vertidos, emisiones o cualquier otro elemento derivado de la actuación);
- La identificación de la incidencia ambiental de la actuación, con descripción de las medidas correctoras y protectoras para minimizar o suprimir dicha incidencia
- El cumplimiento de la normativa ambiental vigente
- El Programa de seguimiento y control
- Resumen no técnico de la información aportada e identificación y titulación de los responsables de la elaboración del Proyecto.

Todo este material se somete a un trámite de información pública, bien específico, bien al trámite de información pública previsto, en su caso, para la licencia o autorización sustantiva. El trámite de información pública quiere decir que cualquier persona puede comparecer en el mismo y efectuar alegaciones, sin necesidad de que acredite un derecho o un interés legítimo que pudiera resultar perjudicado por la actuación propuesta. A continuación, el órgano sustantivo remitirá todo el expediente incluyendo el resultado de la información pública- al órgano ambiental, quien emitirá el Informe Ambiental en el plazo de tres meses, contados a partir del momento de su recepción. La no emisión del informe dentro de dicho plazo habilita al órgano sustantivo para requerirle la resolución, produciéndose silencio positivo en el caso de que este requerimiento no sea atendido en el plazo de diez días.

que la convierte aún en nuestros días, y, a pesar de que muchos de sus contenidos se han visto desbordados por la legislación comunitaria o por la propia normativa interna sectorial, como la norma interna de cabecera del grupo normativo oleícola.

E) La consideración de las Reglamentaciones técnicas nacionales de productos agrícolas desde la perspectiva de la jurisprudencia comunitaria

La propia jurisprudencia comunitaria ha resaltado la importancia y viabilidad de estas Reglamentaciones Técnicas nacionales en el ámbito agrícola, aún después de producida la plena integración de un Estado en la Comunidad. No obstante, esta misma jurisprudencia marca límites muy estrictos para evitar que estas reglamentaciones técnicas nacionales supongan a la postre un obstáculo para la comercialización de los productos. En efecto, analizando, a propósito de una cuestión prejudicial suscitada en relación con un Proyecto de Ley italiano sobre el etiquetado de los aceites de oliva¹⁴⁶, la Directiva 83/189/CEE, del Consejo, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas, el Tribunal, basándose en los conceptos de “especificación técnica” y “reglamento técnico” que proporciona el art. I de la Directiva, extiende a las Reglamentaciones técnicas agrícolas las obligaciones que dicha Directiva impone, en general, a todas las Reglamentaciones Técnicas¹⁴⁷.

Por último, hay que hacer constar que dicho Informe tendrá carácter vinculante en el supuesto de que resulte desfavorable, de tal manera que la licencia, autorización o concesión necesaria para la ejecución de las actuaciones sometidas a Informe recogerán necesariamente las condiciones y plazos impuestos por éste. Así mismo, se hará constar la prohibición de iniciar la actuación antes de que se haya certificado por técnico competente el efectivo cumplimiento de las condiciones impuestas para la puesta en marcha.

Hay que recordar también que el art. 4 del RD 1431/2003, de 21 de noviembre, permite a las Comunidades Autónomas que implanten un régimen de autorización de las industrias o empresas cuyas instalaciones de envasado estén en su territorio. Desde esta misma perspectiva, la Orden APA/1343/2004, de 7 de mayo crea el Registro General de Industrias Autorizadas para la Comercialización del Aceite de Oliva, en el que se inscribirán las industrias autorizadas por las Comunidades Autónomas

Para concluir este apartado y por lo que respecta a los trámites fiscales, el establecimiento de una industria o establecimiento aceitero requiere el alta en el Impuesto de Actividades Económicas, impuesto cuya liquidación y recaudación corresponde a los Ayuntamientos, aunque la formación de la Matrícula corresponde a la Administración del Estado (art. 92 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales)

146 Se trata de la STJCE de 26 de septiembre de 2000 (as. C-443/98: Unilever contra Central Foods), que examina la cuestión prejudicial suscitada por el Pretore de Milán relativa a si resulta aplicable una Ley italiana de etiquetado que no ha respetado los períodos de aplazamiento previstos en la Directiva 83/189. En síntesis, lo que se plantea en el procedimiento principal es si Central Foods estaba obligada al pago del aceite de oliva suministrado si éste no había sido etiquetado por Unilever con respeto a lo que establecía el art. I de la Ley italiana de etiquetado de aceites de oliva. Dicho precepto señalaba que sólo podían comercializarse con una mención que indique que los aceites han sido producidos o fabricados en Italia cuando la totalidad del ciclo de cosecha, producción, transformación y envasado se ha realizado en Italia. El resto de los aceites deben decir en el etiquetado que se ha producido de aceites de otros países y porcentaje en que lo han sido. Las etiquetas que no reflejen estas circunstancias obligan a que el aceite afectado se venda en cuatro meses o se retire del mercado.

147 Como afirma su fundamento 3º, especificación técnica es “una especificación que figura en un documento en el que se definen las características requeridas de un producto, tales como los niveles de calidad, el uso específico, la seguridad o las dimensiones, incluidas las prescripciones aplicables al producto en lo referente a la denominación de venta, la terminología, los símbolos, los ensayos y métodos de ensayo, el envasado, el

En particular, el Tribunal remarca la obligación de los Estados miembros de comunicar a la Comisión todo proyecto de disposición técnica que pretendan adoptar y de aplazar su aprobación hasta tanto la Comisión no decida sobre el particular o transcurran los plazos que para ello establece el art. 9 de la Directiva.

En esta línea, subraya además el Tribunal que una Reglamentación técnica nacional que ha sido aprobada y aplicada sin respetar tales obligaciones no puede ser aplicada por el juez nacional en un litigio entre particulares, sin que tal aserto suponga quebrantar la doctrina jurisprudencial comunitaria sobre la inidoneidad de las Directivas para crear, por sí solas, obligaciones a cargo de un particular¹⁴⁸.

F) La Reglamentación Técnico-Sanitaria de la aceituna de mesa y las reformas parciales de la Reglamentación Técnico-Sanitaria de los aceites vegetales comestibles

Cumpliendo, pues, tales determinaciones y límites, lo cierto es que, como vemos, la jurisprudencia comunitaria avala la pervivencia de las Reglamentaciones Técnicas nacionales, lo que explica, por ejemplo, que muy recientemente se haya aprobado una Reglamentación Técnico-Sanitaria específica para la aceituna de mesa¹⁴⁹. Con respecto a la de los

marcado y el etiquetado, así como los procedimientos de evaluación de conformidad. El término especificación técnica -sigue diciendo la sentencia- abarca también los métodos y procedimientos de producción de los productos agrícolas, con arreglo al apartado 1 del artículo 38 del Tratado, de los productos destinados a la alimentación humana y animal, de los medicamentos definidos en el art. 1 de la Directiva 65/65/CEE del Consejo, así como los métodos y procedimientos de producción referentes a los demás productos, en caso de que incidan en las características de estos últimos". Por su parte, por reglamento técnico, el mismo fundamento tercero de la sentencia, entiende "las especificaciones técnicas u otros requisitos, incluidas las disposiciones administrativas que sean de aplicación, cuyo cumplimiento sea obligatorio de iure o de facto, para la comercialización o la utilización en un Estado miembro o en gran parte del mismo, al igual que, sin perjuicio de las mencionadas en el art. 10, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que prohíban la fabricación, la importación, la comercialización o la utilización de un producto".

148 "Si bien es cierto, como han subrayado los Gobiernos italiano y danés, que una Directiva no puede, por sí sola, crear obligaciones a cargo de un particular y no puede, por consiguiente, ser invocada en su calidad de tal, contra dicha persona (véase la sentencia de 14 de julio de 1994, Faccini Dori, C-91/92, apartado 20), dicha jurisprudencia no se aplica en el caso de autos, en el que el incumplimiento del art. 8 o del art. 9 de la Directiva 83/189, que constituye un vicio sustancial del procedimiento, da lugar a la inaplicabilidad del reglamento técnico adoptado en infracción de uno de los referidos artículos. En tal situación, y a diferencia del supuesto de no adaptación del Derecho interno a la Directiva, al que se refiere la jurisprudencia mencionada por estos dos Gobiernos, la Directiva 83/189 no define en absoluto el contenido material de la norma jurídica en la que debe basarse el juez nacional para resolver el litigio de que conoce. No crea ni derechos ni obligaciones para los particulares. Habida cuenta del conjunto de consideraciones que anteceden, procede responder a la cuestión que incumbe al Juez nacional, en un proceso civil entre particulares sobre derechos y obligaciones contractuales, negarse a aplicar un reglamento técnico nacional adoptado durante un período de aplazamiento de la adopción previsto en el art. 9 de la Directiva 83/189" (f.dtos. 50 a 52)

149 En efecto, por RD 1230/2001, de 8 de noviembre (BOE n° 279, de 21 de noviembre), se aprueba la Reglamentación Técnico-Sanitaria para la elaboración, circulación y venta de las aceitunas de mesa. Dicha norma, que sustituye a la anterior de 25 de marzo de 1983 (RD 1074/1983), se dicta por varias razones: por un lado, para adaptarse a los nuevos avances científicos y técnicos acaecidos desde aquella fecha; y por otro lado para adecuar la RTS a la legislación horizontal en lo relativo a aditivos (RD 3177/1983, de 16 de noviembre); etiquetado (RRDD 1334/1999, de 31 de julio y 238/2000, de 18 de febrero); envasado (RD 723/1988, de

aceites vegetales comestibles, su vigencia, aunque se mantiene, ha resultado profundamente afectada por el acervo legislativo comunitario y por las modificaciones que, al socaire de la normativa europea, ha efectuado la propia legislación nacional. Entre éstas últimas, las reformas han incidido sobre tres aspectos de la Reglamentación Técnico-Sanitaria: la definición de los aceites de oliva¹⁵⁰; sus métodos de análisis y características de los productos¹⁵¹; y las

24 de junio); manipulación de alimentos (RD 202/2000, de 11 de febrero); higiene de los alimentos (RD 2207/1995, de 28 de diciembre); y control oficial de alimentos (RD 50/1993, de 15 de enero). Conforme a lo que hemos señalado en el texto, el Preámbulo del Reglamento especifica que “esta disposición ha sido sometida al procedimiento de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas y reglamentos, relativos a los servicios de la sociedad de la información previsto en la Directiva 98/34/CEE, del Parlamento y del Consejo de 22 de junio”, Directiva que ha sustituido a la 83/189, que aplica la sentencia *Unilever*. Por su parte, desde el punto de vista del Derecho interno, el RD 1168/1995, de 7 de julio (BOE nº 162, de 8 de julio) reguló en un primer momento la remisión de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas a las Comunidades Europeas, reiterando prácticamente, salvo las prescripciones organizativas, el contenido de la Directiva 83/189. La derogación de ésta ha supuesto también la derogación del Reglamento estatal, ahora sustituido por el RD 1337/1999, de 31 de julio (BOE nº 185, de 4 de agosto).

150 Por ejemplo, el RD 1043/1987, de 24 de julio (BOE nº 207, de 29 de agosto), suprime la denominación “aceite de oliva puro” –como denominación alternativa a la de “aceite de oliva”–, preceptuando que, a partir del 1 de enero de 1998, en el etiquetado de los productos deberá figurar como denominación del producto exclusivamente la mención “aceite de oliva”

151 La modificación más importante en estas cuestiones es la propiciada por la Orden del Ministerio de Presidencia de 25 de julio de 2001 (BOE nº 178, de 26 de julio), por la que se establecen los límites de determinados hidrocarburos aromáticos policíclicos en el aceite de orujo de oliva, creando su propio método analítico para su control.

Muy tempranamente, también el RD 259/1985, de 20 de febrero (BOE nº 56, de 6 de marzo) estableció que el contenido de eritrodíol –en los aceites de oliva vírgenes, aceites de oliva refinados y aceites de oliva puros–, no podía sobrepasar el 5%, cuantificado en relación al B-sitosterol, aparente, según el método oficial de análisis. Esta modificación fue objeto, no obstante, de algunas impugnaciones jurisdiccionales. En unos casos, los recurrentes entendieron, especialmente al hilo de sanciones que se le impusieron por exceder dichas cantidades, que el criterio escogido por el Reglamento respondía a criterios científicos trasnochados, alegación que fue refutada enérgicamente por la STS de 12 de julio de 1996, Ponente: Fernández Montalvo, RJ 5974, con el siguiente razonamiento: “...se considera por la actora como «fondo del asunto» lo que entiende como «caducidad intrínseca, nunca derogación del Real Decreto 259/1985, de 25 febrero». Ineficacia de la norma que se razona sobre la base de una cesación del «estado de cosas o el género de relaciones jurídicas que constituía el presupuesto de hecho de la norma», porque es un error científico, contrario a la realidad social existente en la agricultura española, pretender que sólo son aceites de oliva, puros y de calidad, los que nunca sobrepasen el 5% de eritrodíol. Sin embargo, con independencia de que una cosa es considerar como criterio interpretativo la realidad social del tiempo en que la norma ha de ser aplicada, como dispone el artículo 3.1 CC., y otra bien distinta contemplar como un supuesto de ineficacia sobrevinida de la norma la alteración de aquella realidad, que, por cierto, nunca podría en el presente caso apreciarse porque no cabe imaginar una alteración súbita de las características del aceite correspondiente a las zonas productoras de España a las que alude la demanda, la argumentación de la actora, en este punto, comporta un concepto de pureza y calidad en el aceite natural o prenatal que no se comparte. Es la norma, el RD 259/1985, de 20 febrero, quien perfila positivamente, para información al público consumidor, el porcentaje de eritrodíol del aceite que se envase como aceite de oliva virgen, refinado o puro, de manera que aun admitiendo dialécticamente, como pretende la demandante, que resultara imposible para aceites de determinadas regiones españolas respetar dicho límite, la consecuencia jurídica debería ser también la imposibilidad, so pena de incurrir en la correspondiente responsabilidad, de venderles en envases reservados normativamente para aceites con una composición o analítica de la que carecen. En definitiva, no se sanciona que el aceite supere el 5% de eritrodíol, sino que superándolo se venda como aceite de oliva virgen, refinado o puro. Todo ello, sin perjuicio de la consideración del informe, obrante en los autos como prueba, que aclara que «el aceite entonces denominado puro de oliva no es un producto en su estado natural ni sin mezcla, sino el resultado de mezclar dos aceites de oliva diferentes, cuales son el virgen y el refinado, y este último producto de un tratamiento no sólo físico, sino que también puede ser químico, que de hecho altera su estado natural” (fdto. dcho. 3º).

En otros casos, como el que analiza la STS de 8 de junio de 1988, Ponente: Cáncer Lalanne, RJ 4543, se invocaba la falta de cobertura legal del RD 259/1985, argumento que es igualmente rechazado por el Tribunal Supremo al entender que, en la medida que este Reglamento es un complemento del RD 1945/1983, se beneficia asimismo de la habilitación contenida en la Disposición final segunda de la Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios (fdto. dcho. 2º).

condiciones de las industrias aceiteras¹⁵². En todo caso, incluso estas últimas reformas resultan ya superadas por la propia evolución de la legislación comunitaria, cuya aplicabilidad inmediata ha hecho en múltiples ocasiones ociosas nuevas modificaciones de la Reglamentación Técnico-Sanitaria de los aceites vegetales comestibles.

4. La legislación posterior

La fecha en que se produce la Reglamentación Técnico-Sanitaria de los aceites vegetales comestibles hace que la normativa nacional posterior se limite prácticamente a la ejecución de la política comunitaria oleícola, centrándose casi de manera exclusiva en los aspectos relativos a la gestión nacional de las diversas ayudas comunitarias en los términos que quedarán expuestos en la parte segunda de este estudio y con la importante novedad del protagonismo legislativo que, en detrimento del Estado, asumen las Comunidades Autónomas. Aun así, todavía es factible encontrar hasta el año 1986, alguna norma que se ocupe, desde una perspectiva nacional, pero con el horizonte ya puesto en la inmediata incorporación a la Comunidad Económica Europea, de algún aspecto relevante de la regulación oleícola¹⁵³.

152 El RD 538/1993, de 12 de abril (BOE n° 107, de 5 de mayo), modificó, en concreto, los apartados III, 1.1 y III.6.5 de la Reglamentación Técnico-Sanitaria, curiosamente, como explica su preámbulo, para suavizar los rigurosos requisitos establecidos por dicha Reglamentación y por el RD 3000/1979, de 7 de diciembre, al que ya hemos hecho referencia. En concreto, la modificación del primero de los preceptos afectados de la RTS, se realiza para enfatizar que "las industrias dedicadas a la fabricación de aceites y grasas comestibles deberán estar debidamente aisladas de cualquier industria ajena a sus cometidos específicos y, en particular de las que fabrican aceites y grasas industriales", y el segundo, para prohibir igualmente el empleo, tenencia o manipulación en las industrias dedicadas a la extracción, refinación o envasado de aceites vegetales comestibles y en sus anejos de cualquier disolvente o aditivo cuyo empleo no esté autorizado y además la glicerina y los aceites o grasas industriales o de síntesis.

153 De todos modos, como escribe R. MARTÍN MATEO, *Derecho Público de la economía...*, cit., p. 119, un año antes de que se produjese nuestro ingreso, los celos a la entrada por parte algunos países como Grecia e Italia, venían fundamentalmente motivados por nuestras grandes producciones de aceite de oliva.



La regulación comunitaria del mercado oleícola

Capítulo II



II. LA REGULACIÓN COMUNITARIA DEL MERCADO OLEÍCOLA

II.1 La aplicación en España del acervo comunitario en materia oleícola: rasgos caracterizadores de la organización común de mercados de las materias grasas de 1966

Con la firma el 1 de enero de 1986 del Instrumento de Adhesión a la Comunidad Económica Europea, se abre para España un nuevo horizonte normativo. Desde ese momento, todo el acervo comunitario en materia oleícola, que tiene en las disposiciones del Tratado y en la OCM de 1966 sus normas de cabecera, se entroniza plenamente en nuestro ordenamiento jurídico. Aun así, los preceptos de la OCM no van a jugar de manera inmediata, ya que los arts. 92 a 97 del Tratado de Adhesión establecen unas disposiciones relativas a la Organización Común de las Materias Grasas, que tratan de atender al período transitorio. En lo que nos interesa, la aplicación de los principales instrumentos de la OCM de 1966 va a sufrir, en virtud de aquellas disposiciones, ciertas modulaciones. Así, mientras que la ayuda comunitaria a la producción, verdadera pieza estelar de la OCM, se aplica desde el 1 de marzo de 1986, la aplicación relativa a la ayuda al consumo de aceite de oliva se difiere hasta el 1 de enero de 1991 en adelante “con arreglo a un ritmo a determinar, en la medida necesaria para llegar al nivel común al final del período de aplicación de las medidas transitorias” (art. 95.1). La misma suerte corre el precio de intervención para el que el art. 92, en conexión con los arts. 68 y 72 del Tratado de Adhesión, establece igualmente un régimen jurídico transitorio, en cuya virtud se va produciendo, durante diez años, una aproximación progresiva del precio existente en España al precio común¹.

¹ Conforme a lo que determina el art. 92.2 del Tratado de Adhesión, hasta la entrada en vigor de la adaptación del acervo comunitario, el precio existente en España será aproximado cada año en una veintea parte de la diferencia inicial entre dicho precio y el precio común. Con posterioridad a la entrada en vigor de la adaptación del acervo comunitario, el precio existente en España será corregido en la diferencia existente entre el precio en dicho Estado miembro y el precio común que sean aplicables antes de cada aproximación, dividida por el número de campañas que queden hasta el fin del período de aplicación de las medidas transitorias, adaptándose el precio que resulte de este cálculo en proporción a la modificación eventual del precio común para la campaña venidera.

I. La formulación originaria de la OCM de 1966

A) El mecanismo tradicional del apoyo a los precios

Desde la perspectiva del Derecho comunitario, la primitiva OCM de las materias grasas, aprobada por el Reglamento (CEE) n° 136/1966 del Consejo de 22 de septiembre, dedica todo su Título II al aceite de oliva. Su regulación responde, en esencia, a las características que poseen las primeras OCM que se elaboran a partir de la constitución de la Comunidad Económica Europea. Así, en virtud del principio de preferencia comunitaria, se prevé la existencia de un sistema de apoyo a los precios de los aceites de oliva comunitarios frente a los de terceros países. Se distingue así entre un precio indicativo a la producción; un precio indicativo de mercado; un precio de intervención y un precio de umbral únicos para la Comunidad, que se establecen para cada campaña oleícola² y que benefician únicamente a los aceites que reúnan la calidad tipo definida por el Anejo de la propia OCM (art. 4). Como sucede en las demás OCM de la época, el precio de intervención garantiza a los productores la compra de sus aceites por parte de los organismos estatales de intervención a un precio lo más próximo posible al precio indicativo de mercado (arts. 5, 7 y 11). El precio umbral sirve, en correspondencia también con lo que prevén las regulaciones de mercado de los restantes productos, para regular el flujo de las importaciones comunitarias, de modo que, cuando el precio CIF en frontera del aceite importado sea inferior al precio umbral, se percibe una exacción reguladora cuyo importe se iguala a la diferencia entre ambos precios (arts. 8 y 13). Parecido mecanismo funciona con respecto a las exportaciones, en las que se prevé la compensación mediante una restitución a los exportadores cuando el precio del aceite de oliva en la Comunidad sea superior a las cotizaciones mundiales o viceversa (art. 18)³.

B) Aspectos novedosos con respecto a otras organizaciones de mercado: las ayudas a la producción y otras ayudas específicas

Sin embargo, la novedad que presenta la regulación comunitaria del aceite de oliva con respecto a la de otros productos, es que prevé, por un lado, una ayuda a la producción para el caso de que el precio indicativo a la

2 El Reglamento (CEE) n° 2146/68, del Consejo, de 20 de diciembre, adelantó la fijación de estos precios, menos el de umbral, del 1 de octubre –fecha que se preveía originariamente- al 1 de agosto.

3 Sobre esta primera etapa, véase en general, G. DRUESNE, *Droit et politiques de la Communauté et de l'Union européennes*, PUF, 1991, pp. 307-331; C. BLUMANN, *Politique agricole commune. Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, Litec, Paris, 1996, pp. 100-102 y 263-269; J.R. FERNÁNDEZ TORRES, *La Política Agraria Común. Régimen jurídico de la agricultura europea y española*, Aranzadi, Pamplona, 2000, pp. 62-72; F. LÓPEZ RAMÓN, "Agricultura...", cit., pp. 306 y ss; J.F. DELGADO DE MIGUEL, *Derecho Agrario de la Unión Europea*, Thebook, 1996, pp. 216-220

producción sea superior al precio indicativo de mercado (art. 10). La diferencia entre ambos precios es lo que determina el importe de la ayuda a percibir por el oleicultor. Por otro lado, el art. 19 de la OCM estipula asimismo una ayuda para los fabricantes que utilicen aceite de oliva para la elaboración de conservas de pescado y de hortalizas⁴. Finalmente, la cláusula que cierra la protección de los aceites de oliva comunitarios frente a los demás aceites se encuentra en la prohibición de que los Estados miembros tomen medidas que aumenten el precio de los demás aceites vegetales con respecto a los precios del aceite de oliva a fin de asegurar la salida de la producción nacional de este último (art. 34).

2. Las primeras reformas de la OCM: en particular, el establecimiento de la ayuda al consumo

Este entramado inicial sufre modificaciones importantes en el año 1978 cuando el Reglamento (CEE) n° 1562/1978, de 29 de junio, le da íntegramente una nueva redacción al Título de la OCM de las materias grasas referido al aceite de oliva. En primer lugar, la complejidad y diversidad a la que había dado lugar la aplicación de la ayuda a la producción provoca una reforma completa de su régimen, cuyas pautas -recogidas en el nuevo art. 5 de la OCM- pasan a ser las siguientes

- Frente a las diferentes cuantías hasta ese momento existentes, la ayuda a la producción asume un importe uniforme en toda la Comunidad, que se determina por la Comisión antes del 1 de agosto de cada campaña de comercialización.
- El cálculo de la ayuda se diversifica según se pertenezca o no a una agrupación de productores. En el primer caso, la ayuda se concede en función de la cantidad de aceite efectivamente producido; en el de los demás oleicultores, la ayuda se calcula en función del número y del potencial de producción de los olivos que ellos cultiven, así como de los rendimientos de estos últimos fijados a tanto alzado y siempre que las aceitunas producidas hayan sido efectivamente cosechadas. Esta diferenciación proyecta además importancia, desde el punto de vista organizativo, toda vez que se permite a las agrupaciones de productores participar en las tareas de gestión de la ayuda

4 Dichas ayudas consistían bien en la suspensión, total o parcial, de la exacción reguladora a la importación de aceite de oliva, bien en la concesión de una restitución a favor del aceite de oliva. Estas medidas beneficiadoras se explican, según el considerando 9° de la OCM, en la idea de "permitir a los interesados hacer frente a la competencia de productos análogos fabricados con aceites comprados al precio del mercado mundial"

- La ayuda sólo se concede por los olivos plantados antes del 31 de octubre de 1978.
- Una parte de la ayuda a la producción comienza a destinarse a la financiación de acciones de ámbito regional para mejorar la calidad de la producción oleícola.

A) *La ayuda al consumo como desarrollo de la habilitación contenida en el art. 41 b) del Tratado*

Ahora bien, la modificación más importante que opera el Reglamento de 29 de junio de 1978 es la de crear un nuevo tipo de ayuda, la ayuda al consumo, que, según el art. 11 de la OCM reformada, se otorga cuando el precio indicativo a la producción, una vez deducido el importe de la ayuda a la producción, sea superior al precio representativo de mercado para el aceite de oliva y que es igual a la diferencia entre los dos importes. Como resalta Luigi COSTATO, el establecimiento de esta ayuda al consumo, que representa una excepción a las reglas de la libre concurrencia, supone un desarrollo de la habilitación contenida en la letra b) del art. 41 del Tratado para que se realicen acciones comunes que favorezcan el consumo de determinados productos, ya que es evidente que “tal incentivación constituye una intervención sobre el mercado tendente a favorecer este producto respecto a los sucedáneos aceites de semilla y, en general, respecto a las grasas animales o vegetales”⁵.

B) *Características fundamentales de la ayuda al consumo*

Sobre la base de la habilitación contenida en el propio art. 11 de la OCM, el régimen jurídico de la ayuda al consumo fue paulatinamente configurándose a través de una serie de Reglamentos comunitarios, aunque en lo esencial su normativa quedó fijada por el Reglamento (CEE) n° 3089/1978, de 19 de diciembre. La característica fundamental de esta ayuda consistía en que se otorgaba únicamente a las empresas de envasado de aceite de oliva. No obstante, para ello era preciso que dichas empresas hubiesen

5 L. COSTATO, “Agricultura”, en la obra dirigida por M. Chiti y G. Greco, *Trattato di Diritto Administrativo europeo (parte speciale)*, Giuffrè, Milán, 1997, I, p. 15. La misma Exposición de Motivos del Reglamento de 1978, cuando explica la introducción de estas ayudas, redonda en los mismos argumentos: “...considerando, además, que, durante los últimos años, el consumo de aceite de oliva en la Comunidad ha sufrido una contracción sensible debido a la diferente evolución de los precios del aceite de oliva y de los aceites de la competencia, que el sistema actual de la ayuda no parece apto para favorecer una recuperación del consumo de aceite de oliva y que, además, podría crear otros problemas en la fase de producción; considerando que, en tales condiciones, procede establecer un nuevo régimen que prevea la concesión de una ayuda al consumo destinada a garantizar la venta de los aceites de oliva a precios competitivos con los precios de los aceites de semillas”.

sido previamente autorizadas por el Estado miembro conforme a unos parámetros en los que se valoraba su capacidad de envasado mínima; el ejercicio de la actividad durante el período que se determinase; la llevanza rigurosa de una contabilidad de existencias y el sometimiento a las estrictas fórmulas de control que en el Reglamento se establecían. La pérdida de alguna de estas condiciones, junto al hecho de que una empresa de envasado solicitase la ayuda para una cantidad superior a la cantidad para la que se hubiese reconocido el derecho de ayuda, determinaban la retirada de la autorización, lo que originó en un primer momento, desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, arduas controversias sobre si la retirada de la autorización revestía o no un carácter sancionador.

El Tribunal de Justicia se decantó por el carácter sancionador de la retirada de la autorización, al menos para los casos en que la retirada obedecía a una pluspetición de la empresa envasadora, ya que “el refuerzo de las sanciones, en caso de solicitudes excesivas de ayuda al consumo de aceite de oliva, se inscribe en el contexto de la lucha contra el fraude”⁶. De todos modos, el inequívoco carácter sancionador que el Reglamento (CEE) n° 2677/1985, de 24 de septiembre, proporcionaba a la medida de retirada, facilitó la labor interpretativa del Tribunal y restó intensidad al debate⁷.

C) Procedimiento de otorgamiento e importancia económica

Desde el punto de vista procedimental, la ayuda al consumo se instrumentaba como una solicitud de carácter periódico, puesto que el derecho a la ayuda al consumo se adquiría desde el momento de la salida del aceite de oliva de la empresa de envasado. Además, el art. 9.3 del Reglamento (CEE) n° 2677/1985, de 24 de septiembre, obligó a los Estados miembros a que pagasen el importe de la ayuda dentro de los ciento cincuenta días siguientes a la presentación de la solicitud, previendo también la posibilidad de otorgar anticipos si se prestaba la debida fianza⁸.

6 STJCE de 22 de noviembre de 2001 (as. C-147/99: Italia contra Comisión), fdto. 39°. El Tribunal justificaba además la retirada de la autorización para años posteriores en que “el impacto de la sanción que constituye la retirada de la autorización quedaría reducido si una empresa de envasado que hubiera presentado en el transcurso de una campaña determinadas solicitudes por cantidades excesivas (...) pudiera presentar nuevas solicitudes en los años siguientes, sin que tuviera nada que temer hasta que se levantara un acta de control” (fdto. 41°). De menor definición hizo gala, en cambio, la STJCE de 28 de octubre de 1999 (as. C-253/99: Italia contra Comisión), aunque de sus razonamientos, parece deducirse igualmente que entiende la retirada como una sanción autónoma, en contra de la opinión sustentada por el Ministerio de Industria italiano de que la retirada de la autorización era una sanción accesoria a las sanciones pecuniarias que impusiese el Instituto de Represión y Fraudes. De lo contrario, sostiene el Tribunal, “habrían sido necesarios diez años para retirar la ayuda a empresas que hubieran cometido fraudes y durante esos diez años habrían continuado percibiendo ayudas” (fdto. 62°).

7 Vid. art. 12 de este Reglamento.

8 La finalidad de las fianzas era garantizar las cantidades anticipadas, por lo que hasta que no se reconociese el derecho al consumo no procedía su devolución. Hacer otra cosa, como hizo Italia en el caso contemplado en la STJCE de 8 de enero de 1992 (as. C-197/90: Italia contra Comisión), “no resulta conforme con el Derecho comunitario” (fdto. 45°).

La importancia que esta ayuda al consumo ha tenido dentro de la organización oleícola comunitaria hasta su supresión en 1998 ha sido grande, hasta el punto de que aún penden numerosos litigios ante las jurisdicciones nacionales con motivo de su aplicación, puesto que ha dado lugar a ingeniosas construcciones tendentes a provocar el fraude, que entran, sin excesivos esfuerzos, en lo que en términos vulgares conocemos como operaciones de “ingeniería jurídica”⁹.

3. La introducción de un estabilizador en las ayudas a la producción y su incidencia sobre la naturaleza jurídica de este tipo de ayudas

A) Cantidad Máxima de aceite a la que se aplica la ayuda

A finales de los años ochenta, el alto coste que para la Hacienda comunitaria supone la financiación de la política agraria suscita, como se sabe, una reacción legislativa importante. La imposibilidad de seguir financiando una producción sin límites, que genera excedentes sólo liberables en virtud del carísimo mecanismo de las restituciones a la exportación, da lugar a una vasta batería de medidas que, según los productos de que se trate, abarca desde la retirada de tierras (*set-aside*) hasta la extensificación y reconversión de la producción pasando por el conjunto de técnicas, vinculadas a la política estructural, que despliega el Reglamento (CEE) n° 797/1985, de 12 de marzo. Entre aquellas medidas, para algunos productos aparecen los denominados *estabilizadores*, cuya finalidad es comprimir la producción, objetivo que pretende alcanzarse de manera diversa según el producto de que se trate¹⁰. En el ámbito del aceite de oliva, el Reglamento (CEE) n° 1915/1987, de 2 de julio, que da nueva redacción al art. 5 de la OCM de las materias grasas, el carácter ilimitado que tenía la ayuda a la producción, se limita mediante la inclusión de un estabilizador comunitario, cuya mira es, como señala su Exposición de Motivos, “desalentar la producción del aceite de oliva a partir del

9 Un compendio de toda la picaresca desplegada por las empresas, lo contiene la STJCE de 6 de julio de 2000 (as. C-45/97: España contra Comisión), fdtos. 25 y ss. Desde la panorámica de los Tribunales españoles, buenas muestras de lo que en el texto denominamos “ingeniería jurídica”, lo ofrecen la sentencia del TSJ de Valencia de 11 de octubre de 2001, Ponente: Narbón Láinez, JUR 86469, que relata una completa trama de suministros de aceite para envasado y de posteriores ventas ficticias a los mismos suministradores, y la STSJ de Andalucía, Sevilla, de 18 de septiembre de 2001, Ponente: Salas Gallego, JUR 316008. En ésta última, la empresa A., que tenía suscrito un contrato de suministro de aceite de oliva a granel para su envasado con la Cooperativa envasadora B., una vez retiraba el aceite envasado de la Cooperativa, lo trasladaba a la finca propiedad de uno de los socios de la Cooperativa donde se cortaba el cuello a las botellas, se volcaba el aceite y se transportaba de nuevo a la Cooperativa para el envasado, todo ello con el fin de beneficiarse ilícitamente de la parte de la ayuda al consumo que, de acuerdo con los pactos celebrados con la envasadora, correspondía al operador.

10 Sobre estas variadas técnicas, *vid.* L. COSTATO, “Agricultura...”, cit., pp. 32-37

momento en que ésta exceda de una cantidad establecida, habida cuenta de la situación del mercado”.

En concreto, la reforma consiste en que, en principio, para un período determinado y por primera vez para las campañas de comercialización 1987/1988, 1988/1989, 1989/1990 y 1990/1991, la Comisión fijará la cantidad máxima de aceite de oliva a la que se aplica la ayuda. De tal modo que si la producción efectiva de una campaña es inferior a la cantidad máxima fijada para dicha campaña, la diferencia observada se añade a la producción máxima a la que se aplique la ayuda unitaria fijada para la campaña siguiente. Por el contrario, si la producción efectiva resulta superior a la ayuda unitaria, se le aplica un coeficiente, obtenido de dividir la cantidad máxima garantizada por la cantidad efectivamente admitida al beneficio de la ayuda.

B) *¿Cambian los estabilizadores la naturaleza jurídica de las ayudas a la producción?*

La técnica diseñada no limita realmente la producción, pero disuade al oleicultor de producir mayor cantidad de aceite de oliva, ya que, a medida que produzca más y se rebase la cantidad máxima garantizada, se reduce también el importe de la ayuda a percibir. Desde el punto de vista de las modalidades de acción administrativa, el hecho de que se introduzca este estabilizador de la producción genera serias dudas a la hora de seguir conceptuando las ayudas a la producción dentro de la actividad de fomento, ya que el objetivo de las ayudas pierde ese genuino carácter de prima a la producción que hasta esos momentos poseía. Aun así, y aunque a través de la subvención se persiga la consecución de logros de política económica general, no creemos que exista inconveniente en mantener la conceptualización de las ayudas a la producción dentro de la actividad de fomento, ya que la cantidad máxima garantizada lo que hace es comportarse como un tope de financiación, esto es, como una partida presupuestaria de crédito que no se puede rebasar. Que el *maximum* de financiación comunitaria sirva también como *sirena de alerta*¹¹ para detectar situaciones de sobreproducción no oscurece, según creemos, aquella conceptualización inicial de las ayudas a la producción, a diferencia de lo que ocurre con otros estabilizadores comunitarios que surgen por la misma época como las cuotas lácteas que conforman verdaderos derechos de producción.

11 La expresión en R.TAMAMES, “Organizaciones comunes de mercado y PAC”, en la obra *El derecho público de la agricultura...*, cit. p. 293

La eficacia de estos mecanismos estabilizadores, en general, ha resultado de todos modos bastante criticada. Al hecho de que la complejidad y burocratización que añaden al sistema, se suma, en opinión de L. COSTATO, la sospechosa violación del principio de igualdad y de no discriminación que posiblemente comporta, en la medida en que los instrumentos adoptados no culpan al productor de los excedentes, sino horizontalmente a todos los productores de la mercancía interesada por la sobreproducción¹².

4. Otras reformas de la OCM de menor calado: la aparición del régimen de ayudas a la producción para los pequeños oleicultores

La limitada reforma del mercado oleícola llevada a cabo por este Reglamento de 2 de julio de 1987 se completa, por un lado, con la limitación de los mecanismos de intervención, que dejan de funcionar durante toda la campaña de comercialización, para concentrarse en los últimos cuatro meses¹³; y con la excepción que, por otro lado, se consagra a favor de los pequeños productores -esto es, lo que producen menos de 200 kilogramos de aceite de oliva por campaña¹⁴-, cuyas ayudas a la producción no quedan afectadas por ninguna reducción en caso de sobrepasarse la cantidad máxima garantizada.

Precisamente, esta última excepción da origen, algunos años más tarde, a que se establezca un régimen especial de la ayuda a la producción para los pequeños productores. El Reglamento (CEE) n° 3499/1990, de 27 de noviembre, discrimina, en primer lugar, dos clases de oleicultores, según que su producción sea igual o superior a 500 kilos o inferior a esta magnitud. En el segundo caso, la ayuda a la producción se le calcula mediante una ayuda unitaria a tanto alzado a condición de que trituren las aceitunas producidas. Además, el mencionado Reglamento añade a la OCM un nuevo artículo, el art. 5 bis, en cuya virtud, a partir de la campaña 1991/1992 se

12 "Agricultura..." cit., p.36. De todos modos, como este autor convenientemente anota, el TJCE, en su sentencia de 21 de febrero de 1979 (as. 138/78: *Stöltzing*) expresamente rechaza este argumento, reconociendo el principio de corresponsabilidad de todos los productores agrícolas comunitarios y legitimando, en suma, la medida. Más recientemente, la STJCE de 5 de octubre de 1994 (as. ac. C-133/93, C-300/93 y C-362/93), relativa a la cuestión prejudicial suscitada con respecto al Reglamento (CEE) n° 1114/88, que substituyó las cuotas individuales del tabaco por unas Cantidades Máximas Garantizadas, reafirmó la validez de esta opción, subrayando además que no resulta contraria al principio de proporcionalidad (fdtos. 41° a 48°)

13 "Los organismos de intervención designados por los Estados miembros productores tienen la obligación de comprar durante los meses de julio, agosto, septiembre y octubre de cada campaña, en las condiciones adoptadas con arreglo al apartado 4, el aceite de oliva de origen comunitario que les sea ofrecido por los productores o por sus agrupaciones y uniones reconocidas" (art. 12.1)

14 Esta cantidad ha sido objeto de paulatinas modificaciones: el art. 1 del Reglamento (CEE) n° 2210/1988, de 19 de julio, la elevó a 300 kilos; a 400 kilos la subió el art. 1 del Reglamento (CEE) n° 1225/1989, de 3 de mayo

concede una ayuda complementaria a la producción a los oleicultores cuya producción media sea inferior a 500 kilogramos por campaña. Dicha ayuda se cifra, también a tanto alzado, en tres ecus por cada 100 kilos

En línea con lo que venía ocurriendo en las Organizaciones Comunes de Mercado de otros productos, el Reglamento 3499/1990 opera también una ligera disminución del precio de intervención para aquellos casos en que la producción estimada de aceite de oliva sea superior a la cantidad máxima garantizada. Dicha disminución consiste en aplicarle al precio de intervención el coeficiente de reducción que se le aplica en casos similares a las ayudas a la producción, y constituye, como fácilmente se advierte, otro elemento disuasorio más para que los oleicultores contengan sus producciones dentro de los márgenes previstos legalmente.

II.2 **La importante reforma del mercado oleícola de 1998**

1. Exposición de los hitos fundamentales de la reforma

La decisiva reforma que en otras Organizaciones Comunes de Mercado se había producido al hilo de la denominada *nueva PAC*, en el mercado de las materias grasas y, en particular, en el mercado del aceite de oliva, se produce en 1998. El Reglamento (CE) n° 1638/1998, de 20 de julio, pese a presentarse bajo los tintes de una modificación provisional o transitoria, opera una transformación radical del mercado oleícola que afecta a los principales instrumentos sobre los que hasta esa fecha descansaba el régimen jurídico comunitario del aceite de oliva.

Aparentemente, la pretensión del Reglamento es muy modesta, pues se trata sólo, según su Exposición de Motivos, de establecer un régimen temporal para las campañas 1998/99 a 2000/2001 que dé el “plazo necesario para realizar la recopilación y el análisis” de los datos relativos al número de olivos en la Comunidad, a las superficies dedicadas a su cultivo y a los rendimientos. Sin embargo, la verdad es que todas las piezas maestras que, tan trabajosamente, se fueron, como hemos visto, construyendo, resultan *tocadas* por la reforma, prejuzgando, por consiguiente, mucho más allá de lo que esa simple pretensión preparatoria de la reforma futura hiciera presagiar, el alcance de la verdadera reforma por llegar. Sintéticamente, las claves de la modificación son las siguientes:

- Se suprime, en primer lugar, el precio de intervención y, consiguientemente, todo el sistema de compras públicas al que

daba lugar. Razona la Exposición de Motivos sobre esta supresión, explicando que “el régimen de compra de intervención pública constituye un incentivo para la producción que puede desestabilizar el mercado” (cdo. 11º). Frente a él, para solventar situaciones de alteración grave de los mercados (que el art. 12 *bis* cifra en que el precio medio comprobado en el mercado durante el período representativo sea inferior al 95% del precio de intervención aplicable a lo largo de la campaña 1997/1998), se dispone un régimen de ayuda a los contratos de almacenamiento privado. Entre las características de dichos contratos, cuyo régimen se remite a un Reglamento posterior, descuello el que pueden realizarse mediante adjudicación, gozando de prioridad las agrupaciones de productores y sus uniones.

- Se suprimen igualmente las ayudas al consumo, sobre las que se estima que constituyen una fuente de fraudes y que no proyectan ninguna eficacia en su estado actual.
- El régimen de las ayudas a la producción sufre algunas modificaciones significativas. Para empezar, la Cantidad Máxima Garantizada, hasta ahora calculada globalmente para toda la Comunidad, se territorializa, asignando a cada Estado miembro un número de toneladas que, en el caso de España, ascienden a las 760.027 toneladas y generando, en los términos que veremos en el capítulo dedicado a las ayudas a la producción, unas compensaciones mutuas entre los Estados miembros para el caso de que superen sus cantidades de referencia. Desaparecen, en segundo lugar, las ayudas a tanto alzado para los pequeños productores, que, a juicio del Consejo, se habían convertido en una fuente continua de fraudes, tal y como tendremos ocasión de exponer en la parte segunda de este trabajo. Por último, la ayuda a la producción sólo se percibe por el aceite proveniente de olivares plantados con anterioridad al 1 de mayo de 1998, aunque transitoriamente y hasta el 2001 se admite una excepción a favor de los olivos adicionales y de las nuevas plantaciones que se realicen al amparo de un programa aprobado por la Comisión Europea.
- El interés por el fomento de la calidad del aceite se percibe mediante la destinación de un porcentaje de la ayuda a la producción para financiar acciones de ámbito regional que repercutan en la mejora de la calidad del aceite y en el medio ambiente.

2. Las críticas a la reforma y a su procedimiento de elaboración

A) La protesta social y la crítica doctrinal

De la somera exposición realizada sobre las modificaciones llevadas a término por el Reglamento 1638/1998, se advierte que los principales engranajes de la OCM de las materias grasas resultan, en lo que concierne al aceite de oliva, hondamente afectados. Desde el punto de vista de la economía y la política agraria hubo voces profundamente críticas que censuraron y pusieron en tela de juicio la oportunidad y necesidad de la reforma¹⁵. Durante el mismo proceso de elaboración del Reglamento, importantes órganos comunitarios, como el Parlamento, el Tribunal de Cuentas y el Comité Económico Social, realizaron asimismo, según veremos, fuertes objeciones sobre el modo en que la reforma se había conducido. También, dentro de nuestro país, la gestación de este Reglamento dio lugar, según expusimos en otra sede, a importantes conflictos sociales que generaron fórmulas organizativas *paralegales* que terminaron por suplantarse a los órganos políticos y administrativos encargados de la toma de decisiones¹⁶. Sin embargo, con ser todas estas circunstancias relevantes y dignas de mención, lo más preocupante, desde una perspectiva estrictamente jurídica, es el modo en que esta reforma afectó a los agentes y operadores económicos, que vieron cómo repentinamente todo el sistema al que habían venido estando sujetos cambiaba radicalmente.

B) La impugnación de la reforma ante los Tribunales comunitarios

En este sentido, aunque por parte de la organización agraria española U.P.A (Unión de Pequeños Agricultores) se trató de impugnar la reforma ante el Tribunal de Primera Instancia comunitario, la rígida doctrina mantenida con respecto al reconocimiento de legitimación activa a los particulares para impugnar disposiciones generales impidió que la jurisprudencia comunitaria se pronunciase sobre aspectos tales como si la reforma había violado principios como el de la confianza legítima. En efecto, tanto el Auto del Tribunal de Primera Instancia, que declaró la inadmisión del recurso de anulación planteado, como la sentencia del Tribunal de Justicia que desestimó el recurso de casación suscitado contra aquél¹⁷, entendieron

15 Entre otros, A. MARTÍN MESA, "La reforma de la OCM del aceite de oliva, ¿Yahvé o Leviatán?", *CIE* n° 131 (1998), pp. 134 y ss

16 "Colaboración administrativa e iniciativa social", *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 1581-1603

17 Se trata de la STJCE de 25 de julio de 2002 (as. C-50/00 P: Unión de Pequeños Agricultores contra Consejo y Comisión).

que la organización mencionada carecía de legitimación para impugnar el Reglamento puesto que ni afectaba a sus intereses específicos¹⁸; ni afectaba tampoco directa e individualmente a sus miembros “debido a una situación de hecho que les caracteriza en relación con cualesquiera otras personas o debido a ciertas cualidades que son propias”¹⁹. El Tribunal insistía además en que la inadmisión del recurso ante los órganos jurisdiccionales comunitarios tampoco violaba el derecho a la tutela judicial efectiva de la asociación y de sus miembros puesto que existían vías procesales internas para llegar posteriormente a los controles jurisdiccionales comunitarios²⁰. Los argumentos, como decimos, no son nuevos, sino que forman parte de una doctrina bastante consolidada de la jurisprudencia comunitaria, censurada por algunos comentaristas²¹.

- 18 El fundamento 47º de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia, que el Tribunal de Justicia acoge plenamente, señala que la admisibilidad de los recursos interpuestos por las asociaciones puede admitirse, al menos, en las situaciones en que una disposición legal reconoce expresamente a las asociaciones profesionales una serie de facultades en el marco del procedimiento, cuando la asociación representa los intereses de empresas que habrían podido interponer válidamente recurso por sí mismas y cuando la asociación resulta individualizada debido a la incidencia del acto impugnado en sus propios intereses como asociación, en especial porque el acto cuya anulación se solicita ha afectado a su posición de negociadora. Ninguna de estas tres situaciones se da en el caso presente, según el Tribunal (fdto. 11º).
- 19 “Basta recordar, a este respecto, que el hecho de que el Reglamento impugnado afectara en el momento en que se adoptó a los miembros de la demandante que operaban en aquella época en el mercado del aceite de oliva, provocando el cese de la actividad de algunos de ellos, no puede caracterizarles en relación con cualquier otro operador comunitario, ya que se encuentran en una situación determinada objetivamente análoga a la de cualquier otro operador que entrara hoy o en el futuro en dichos mercados (...) El Reglamento impugnado sólo afecta a los miembros de la demandante debido a su condición objetiva de operadores económicos que actúan en dicho mercado, del mismo modo que a todos los demás operadores que actúan en éste” (fdto 10º)
- 20 En este punto, se combinan dos argumentos. Por un lado, el Tribunal de Primera Instancia mantiene, en su fdto. 67º, que los Estados miembros están obligados a contribuir al sistema completo de recursos y de procedimientos establecidos por el Tratado CE y destinado a encomendar al órgano jurisdiccional comunitario el control de legalidad de los actos de las instituciones comunitarias, “pero dichos elementos no pueden justificar que el Tribunal de Primera Instancia abandone el sistema de recursos establecido por el art. 173.4 del Tratado”. Por otro lado, el Tribunal de Justicia, en un fundamento muy explicativo y muy bien hilvanado, desmonta el argumento de que el Derecho procesal español carecía de vías para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva en el caso concreto que se ventilaba en el recurso de casación: “Pues bien, el Tratado, mediante sus arts. 173 y 184 (actualmente art. 241), por una parte, y mediante su art. 177, por otra, ha establecido un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinado a garantizar el control de legalidad de los actos de las instituciones, confiando dicho control al juez comunitario (...). En dicho sistema, las personas físicas o jurídicas que, debido a los requisitos de admisibilidad previstos en el art. 173, párrafo cuarto, del Tratado, no puedan impugnar directamente actos comunitarios de alcance general, tienen la posibilidad, según los casos, de invocar la invalidez de dichos actos bien de manera incidental ante el juez comunitario en virtud del art. 184 del Tratado, bien ante los órganos jurisdiccionales nacionales e instar a estos órganos, que no son competentes para declarar por sí mismos la invalidez de tales actos, a que soliciten un pronunciamiento del Tribunal de Justicia sobre este extremo por medio de la cuestión prejudicial” (fdto. 40º).
- 21 Como resalta R. ALONSO GARCÍA, *Derecho comunitario. Sistema constitucional y administrativo de la Comunidad Europea*, Ceura, Madrid, 1994, pp. 358-362, aparte de que la jurisprudencia comunitaria prácticamente restringe las posibilidades de impugnar para los particulares a los actos —excluyendo, por consiguiente, a los reglamentos—, utiliza un método para reconocer la legitimación de las personas físicas que, en esencia, consiste, primero, en la posibilidad de determinar el número y la identidad de los posibles interesados; después, la existencia de caracteres que les son propios o de una situación de hecho que les individualice con relación a otros; y, finalmente, busca si esas condiciones fueron determinantes para la adopción del acto, o, si, por el contrario, éste fue realmente adoptado con vistas a regular una situación objetiva, en cuyo último caso negará la legitimación activa al particular (*op. cit.* 359). Ahora bien, como este mismo autor expresa, la actitud del Tribunal supone “una denegación de justicia”, y “aunque es cierto que siempre estaría abierta (...), la vía de su impugnación indirecta con ocasión de sus actos de aplicación, no debe olvidarse —señalan STEIN y VINING— que el retraso en la impugnación, aparte de hacer imposible una planificación empresarial racional, plantea el riesgo de un perjuicio serio e incluso irreparable (...) que en el sistema de protección jurisdiccional pueden suponer los reglamentos *self-executing*” (*op. cit.*, p. 361)

Pese a que las anteriores sentencias se mueven en un ámbito exclusivamente procesal y no entran en el fondo del asunto, el hecho que no se admita la legitimación de la asociación agraria para interponer el recurso de anulación, -porque, entre otras razones, no se ha demostrado que sus miembros resulten afectados directa e individualmente por el Reglamento impugnado-, podría constituir un importante argumento para pensar que si el Tribunal comunitario hubiese entrado en el fondo del asunto probablemente habría desestimado también el recurso suscitado. La teoría de los estatus de DUGUIT, esto es, la consideración de que los asociados a UPA se encuentran con respecto al Reglamento recurrido “en una situación determinada objetivamente análoga a la de cualquier otro operador que entrara hoy o en el futuro en dichos mercados”, se hace, como se ve, bien presente en el razonamiento de esta sentencia, en particular, y en la doctrina de la que, con carácter general, se vale la jurisprudencia comunitaria para restringir la legitimación de los particulares de cara a impugnar disposiciones generales comunitarias. Con el uso de estos argumentos difícil sería identificar un daño o lesión individualizable y singular que justificase un derecho de resarcimiento para los particulares afectados por el cambio normativo.

3. El Reglamento (CE) 1638/1998 y el principio de confianza legítima

Ahora bien, como ponen de relieve quienes han estudiado en profundidad el principio de confianza legítima, la violación de éste tiene un contenido mucho más proteico que el simple nacimiento en el patrimonio del afectado de un derecho de indemnización o “indemnización compensatoria”²². Sin negar ésta, y sin entrar a dilucidar si en el supuesto que nos ocupa los agricultores afectados por la reforma del mercado oleícola podrían haber generado en su favor tal derecho, lo que nos interesa ahora apreciar es si el cambio normativo, tan bruscamente operado por el Reglamento 1638/1998, pudiera ser determinante de su nulidad por la infracción del principio de confianza legítima, que, como se sabe, funciona tanto en la jurisprudencia comunitaria como en la nuestra como un verdadero canon de validez de la norma.

22 Entre otros, véanse las monografías de CASTILLO BLANCO, F., *La protección de confianza en el Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 1998 y de J. GARCÍA LUENGO, *El principio de protección de la confianza en el Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 2002, y el trabajo de SANZ RUBIALES, I., “El principio de confianza legítima, limitador del poder normativo comunitario”, *Revista de Derecho Comunitario europeo* n° 7 (2000), p. 95 y de A.M. BUENO ARMILLO, “El principio de protección de la confianza legítima en el Derecho Administrativo”, (trabajo inédito).

A) La falta de previsión de un período transitorio para su entrada en vigor

De los rasgos con los que la jurisprudencia construye la posible protección de este principio en el ámbito normativo, hay uno que, evidentemente, el Reglamento 1638/1998 no cumple: en él no se articula un sistema transitorio que permita una acomodación no traumática al nuevo régimen legal, puesto que, como ha afirmado en alguna ocasión nuestro Tribunal Constitucional, siguiendo muy de cerca la jurisprudencia comunitaria, mediante este principio se pretende proteger “la confianza de los ciudadanos, que ajustan su conducta económica a la legislación vigente, frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles”²³. El Reglamento se dicta en julio de 1998 y, según su art. 6, entra en vigor ya para la inmediata campaña que se inicia el 1 de noviembre. Desde esta perspectiva, hay que tener en cuenta que, dadas las características peculiares del cultivo del olivar, para el verano gran parte de las faenas agrícolas están ya hechas, restando únicamente la recolección del fruto que es, precisamente, la que, dependiendo de la variable climatología, se inicia a finales de noviembre o principios de diciembre. Quiere esto decir que, en suma, los gastos y las previsiones de la campaña estaban ya hechos a la fecha de entrada en vigor del Reglamento 1638/1998 con lo que afectación de sus situaciones jurídicas era plena. Además, aunque el art. 3 del Reglamento habilitaba a la Comisión para decidir “las medidas necesarias para garantizar una transición armoniosa del régimen vigente en la campaña 1997/1998 al régimen que resulte de las medidas establecidas en el presente Reglamento”, la verdad es que tales medidas en la práctica no llegaron nunca a producirse. Sólo con respecto a los olivos plantados con posterioridad al 1 de mayo de 1998 podía hablarse de la existencia de un régimen transitorio en la medida en que les permitía seguir siendo acreedores de la ayuda a la producción hasta el 1 de noviembre de 2001 (art. 4).

B) ¿Una reforma sorpresiva?

De todos modos, no es suficiente para apreciar la violación del principio de protección de la confianza legítima con que el Reglamento no previera

23 STC 150/1990, de 4 de octubre. Ponente: Leguina Villa, fdto. jco. 8º. En el ámbito de la jurisprudencia comunitaria, la existencia de un período transitorio para que entre en vigor la nueva normativa es aspecto frecuentemente analizado por el Tribunal para constatar si se da o no violación del principio de confianza legítima. En la STJCE de 14 de julio de 1994 (as. C-353/92: República Helénica contra Consejo), rechaza que, tal y como pretendían los recurrentes, el Reglamento (CEE) nº 1765/92, de 30 de junio, conculcase aquel principio, puesto que “debe indicarse, además, que el nuevo régimen establecido en 1992 por el Reglamento de base únicamente se aplica a partir de la campaña de comercialización 1993/1994. De ello se deduce que los productores de soja dispusieron de un plazo suficiente para adaptar su actividad de siembra como cultivo secundario a la nueva normativa” (fdto. 47º)

un período transitorio de cara a la aplicación de la nueva normativa. La previsión de dicho período sólo es requerida cuando existe un cambio sorpresivo de la normativa vigente que pudiera quebrantar la confianza que los operadores económicos tenían depositada en las bases legales y en las situaciones jurídicas a las que hasta el momento ajustaban su actividad. En este sentido, se precisa, para que el cambio normativo pueda estimarse verdaderamente inopinado, que no haya habido signos externos concluyentes por parte de las autoridades públicas. Por el contrario, si los particulares han podido ir conociendo la previsibilidad de estos cambios, una conducta diligente debiera haberlos llevado a adoptar las medidas necesarias para prepararse y adaptarse a dichos cambios²⁴. En el caso que nos ocupa, este aspecto no queda del todo claro.

Es verdad que, desde la presentación de la Agenda 2000 en julio de 1997, se venía hablando de la necesidad de acometer cambios profundos en la agricultura europea, mutaciones que, como más atrás hemos señalado, venían principalmente referidas a la necesidad de pasar de un sistema de apoyo a los precios a otro de apoyo a la renta de los agricultores, y es verdad también que, desde una perspectiva muy general, la reforma de la OCM del aceite de oliva había que inscribirla también dentro de esta dinámica de cambios que la Agenda 2000 propiciaba. Sin embargo, existen varios datos que nos hacen dudar sobre si esta inscripción es suficiente para salvaguardar las exigencias del principio de confianza legítima. Para empezar, la parte agrícola de la Agenda 2000 poseía, como puso de relieve el Comité Económico y Social, un carácter excesivamente genérico en lo que respecta a la reforma del aceite de oliva, hasta el punto de que el propio Comité emplazó a la Comisión a que concretase si era necesaria la reforma del mercado oleícola y cuáles serían, en este caso, los términos

24 “...cuando un operador económico prudente y diligente está en condiciones de prever la adopción de una medida que pueda afectar a sus intereses, no puede invocar el beneficio de tal principio si dicha medida se adopta” (STJCE de 15 de julio de 2004, as. C-459/02, *Association agricole pour la promotion de la commercialisation laitière Procola contra Gran Ducado de Luxemburgo*, fdo. 29º). En este sentido, el Tribunal de Justicia se ha valido, en ocasiones, para justificar la falta de violación del principio de confianza legítima de la propia evolución de los mercados. En la STJCE de 14 de diciembre de 1989 (as. C-216/87: *Jaderow*), el Tribunal justifica en la propia evolución del mercado pesquero la adición de un nuevo requisito a las licencias de pesca: “...la creación del régimen de cuotas no ha sido más que una fase, entre otras, de la evolución en el sector de la pesca, caracterizado por la inestabilidad y los cambios continuos de situación, a consecuencia de los acontecimientos producidos de forma sucesiva, tales como la ampliación en 1976 de las zonas de pesca a 200 millas desde algunas costas comunitarias, la necesidad de adoptar medidas de conservación de los recursos pesqueros, concretada en el ámbito internacional en la creación de los TAC, las discusiones sobre el reparto entre los Estados miembros de los TAC disponibles para la Comunidad ... (...) Ante tales circunstancias, los operadores del sector no tenían razón al afirmar que la normativa comunitaria se oponía a cualquier modificación de los requisitos exigidos por una normativa o una práctica nacional para la concesión de licencias de pesca con cargo a las cuotas nacionales y a la adopción de nuevos requisitos, compatibles con el Derecho comunitario” (fdo. 45º y 46º)

de la misma²⁵. En este sentido, no hay que olvidar que las primeras informaciones que sobre la reforma se deslizaban hacia la opinión pública giraban en torno a un sistema de ayudas muy diferente al que, finalmente, se aprobó: la ayuda por árbol en lugar de la ayuda a la producción²⁶. Pero nada se decía, en cambio, sobre los otros componentes en los que cristalizó la modificación de la OCM.

Además, una vez consolidada la propuesta definitiva de modificación de la OCM, ésta se tramitó por el procedimiento de urgencia, lo que, entre otras cosas, significa, que se suprimen las consultas a los agentes socio-económicos. El Dictamen que el Comité Económico y Social elaboró el 28 de mayo de 1998 sobre la Propuesta del Reglamento llamó particularmente la atención respecto a la discriminación que producía el hecho de que la reforma del aceite de oliva y demás productos mediterráneos se abordase, a diferencia de las modificaciones relativas a las OCM de los productos continentales, a través del procedimiento de urgencia²⁷

- 25 En su dictamen AGR/655, de 10 de diciembre de 1997, realizado a propósito de la Comunicación de la Comisión sobre los aspectos agrícolas de la Agenda 2000, el Comité Económico y Social puso de relieve la parquedad de dicha Comunicación en lo referente a los productos mediterráneos: "El Comité lamenta que el futuro de estas producciones (tabaco, aceite de oliva, arroz, productos hortícolas, frutas y hortalizas y vino) no sea objeto de un verdadero análisis en la Agenda 2000. La Comisión se limita a remitir a informes pasados o a propuestas de reformas futuras. Con esto se excluye aproximadamente el 40% de la producción final de la Unión de su reflexión prospectiva para la PAC. El Comité solicita a la Comisión que complete la Agenda 2000 con propuestas para estos sectores. Ello es particularmente necesario para conseguir los objetivos de la Agenda 2000, con vistas a lograr una mejora del medio ambiente y del desarrollo rural, dada la importancia de la agricultura europea en términos de preservación del entorno y de los núcleos rurales y de creación de puestos de trabajo. El Comité recuerda la importancia de estas producciones para la UE en términos de empleo, de conservación de los paisajes y cultivos" (puntos 3.5.1 y 3.5.2)
- 26 A principios de 1987, la Comisión elaboró una **Nota al Consejo de Ministros y al Parlamento sobre el sector de la aceituna y el aceite de oliva (incluidos los aspectos económicos, culturales, regionales sociales y medioambientales), la actual organización común del mercado, la necesidad de su reforma y las alternativas** existentes. Esta Nota generó el rechazo del Parlamento Europeo quien, con fecha 18 de diciembre de 1997, aprobó una Resolución en la que rechazaba expresamente la propuesta de la Comisión de convertir la ayuda al árbol en la pieza central del sistema. Más incisivo aún fue el Dictamen del Comité Económico y Social de 29 de mayo de 1997 (DOCE C n° 287, de 22 de septiembre de 1997, pp. 61 y ss), quien, aparte de denunciar las múltiples carencias que la Nota presentaba, como, por ejemplo, el no incorporar un estudio que analizase el impacto de cualquier modificación de la OCM sobre el empleo (punto 2.14), y sobre la conservación del entorno (punto 2.1.6), desestimaba de manera rotunda la propuesta de ayuda por árbol que proponía la Nota, en particular, porque la misma se ponía sobre la mesa antes de terminar los trabajos del Registro Oleícola: "...la Nota de la Comisión apuesta por la opción de ayuda por árbol en base a números actuales de olivares por países cuando sólo Italia ha completado su Registro Oleícola (en todo caso, pendiente de actualización). En estas circunstancias, resulta obvia la controversia que las cifras estimadas están generando. ¿Quién garantiza que, en estas cifras (número de árboles y producción potencial), no se produzca fraude al no estar acabado el Registro Oleícola? ¿No sería más adecuado esperar a la conclusión de éste para aplicar cualquier tipo de reforma?" (punto 2.5.2).
- 27 "Hay que destacar que, en el caso de los productos mediterráneos, se han seguido procedimientos de urgencia en la modificación de las OCM que resultan discriminatorios respecto a los procedimientos que se han aplicado para los productos continentales, tanto en lo que se refiere a la eliminación de consultas a los representantes socio-económicos habituales como a la perentoriedad en la toma de decisiones" [Dictamen 805/1998, de 28 de mayo, AGR/676, punto 1.0.1]. Por estas razones, y por el hecho que a la reforma mostraron además el Tribunal de Cuentas y el Parlamento, de "pérdida de legitimidad" de la reforma habla J.R. FERNÁNDEZ TORRES, *La Política Agraria Común...*, cit., pp. 216 y 217.

Todos estos datos, aunque no nos permiten avanzar un juicio definitivo, sí nos permiten albergar, al menos, dudas de que el Reglamento 1638/1998 respetase suficientemente el límite de protección de la confianza legítima. La perentoriedad y urgencia con que la reforma se llevó a término, de un lado, y el hecho de que sólo, al final, con la presentación de la propuesta definitiva de Reglamento en el primer trimestre del año 1998, se desvelasen claramente cuáles eran los propósitos de la modificación, pudieran abonar la idea de que el cambio tan drástico que la nueva reglamentación supuso cogió, en verdad, de sorpresa a los operadores oleícolas, sin que tuviesen tiempo suficiente para racionalizar y asimilar con tranquilidad el cambio de normativa.

4. Principio de proporcionalidad y reforma del mercado oleícola

A) El dictamen del Comité Económico y Social

Mas, a todo lo dicho sobre la posible colisión de la reforma con la protección de la confianza legítima, desde otra perspectiva diferente también hay que considerar una serie de circunstancias que rodean este Reglamento. Para ello, de nuevo, nos parecen imprescindibles las informaciones que nos proporciona el Dictamen del Comité Económico y Social de 28 de mayo de 1998. Para empezar, el Comité cuestiona profundamente una de las razones que sirven de apoyo a la reforma: la contención de los excedentes y la disminución del gasto agrícola de la Comunidad. El Comité recuerda que, mientras los tres productos agrarios continentales por excelencia (cereales-oleaginosas-proteaginosas, leche y carne de bovino) consumen más de dos tercios de los gastos totales del FEOGA y se han incrementado desde 1986 a 1996 en casi cuatro puntos (del 63.7% al 67.2%); la carga que para el presupuesto del FEOGA suponen los denominados productos mediterráneos (vino, aceite de oliva y tabaco) apenas representan el 10% de sus gastos totales, bajando en el antedicho decenio desde un 13% a un 9.8% (punto 1.0 del Dictamen).

En segundo lugar, el Comité Económico y Social cuestiona, a nuestro juicio con acierto, la curiosa reforma en dos etapas que el Reglamento propone, pues, como bien afirma, “la primera representa una auténtica reforma cuyo sentido no tiene que ser coincidente con la segunda (...) se apuesta, pues, por una reforma inmediata ignorando las repercusiones que supondrá tal cambio”, de tal modo que, “en resumen, no se justifica la aplicación de la primera fase de la reforma impropriamente llamada fase transitoria en tanto no se disponga de la base de datos fiable que debe aportar el registro

oleícola”. En especial, el Dictamen del Comité Económico y Social impugna, por contradictorias con la realidad socioeconómica del sector oleícola, las medidas de supresión del precio de intervención²⁸, de las ayudas al consumo²⁹ y de las ayudas a los pequeños productores³⁰.

En definitiva, para el Comité, que invoca en su apoyo también la voz del Parlamento, las reformas propuestas muestran un notable desairrago y desconocimiento con respecto a la realidad del sector oleícola:

“Desde su primera Nota, la Comisión percibe el aceite de oliva como un peligro potencial, y no como una realidad viva cuyas posibilidades son enormes con una adecuada promoción del consumo (...) La propuesta de la Comisión, a pesar de incorporar algunos aspectos positivos respecto a la Nota de 1997, sigue sin entender al sector: Donde la Comisión ve un problema, el sector contempla unas posibilidades de expansión con una adecuada promoción del producto, cuyo precio se hará más asequible como consecuencia del previsible incremento de la oferta. Las ventajas de toda índole (de empleo, sociales, económicas, medioambientales, de liderazgo tecnológico, etc) que ofrece el sector en este momento no deben perderse por un enfoque reduccionista y con unas urgencias injustificadas, dada la ausencia de una base de datos fiables y por tratarse de un producto que no es estructuralmente excedentario”

B) El alcance del principio de proporcionalidad en la jurisprudencia comunitaria

Estas consideraciones nos hacen meditar sobre si las medidas escogidas por el Reglamento 1638/1998 eran las más idóneas de cara a conseguir los fines por él perseguidos. Se recordara en este sentido cómo la jurisprudencia comunitaria considera el principio de proporcionalidad

28 “La supresión del régimen de intervención puede originar movimientos especulativos. El almacenamiento privado no garantiza el abastecimiento de los mercados ni el mantenimiento de la renta de los agricultores. Tampoco se justifica su supresión con el argumento de que incita la producción cuando se limitan las plantaciones con derecho a ayuda a partir del pasado 1 de mayo. Se olvida que la intervención permite la regulación de los precios y los mercados en los momentos necesarios, lo que ha sido muy útil y no ha representado apenas coste en el pasado. Como es bien sabido, en este sector, la variación interanual de la cosecha puede representar un tercio de la producción media anual, por lo que los stocks de enlace entre campañas son imprescindibles”

29 “Para reducir el fraude, la propuesta suprime las ayudas al consumo (...) Una posible forma de evitar el fraude podría ser el control efectivo y real del aceite producido en almazara y de los intercambios comerciales”. Además, el Comité sugiere que las ayudas al consumo pudieran servir igualmente para financiar campañas de promoción de la calidad del aceite de oliva.

30 “La desaparición del régimen de pequeños productores debe ser complementada con medidas especiales que aseguren la viabilidad de las pequeñas y medianas explotaciones, ya que suponen, en algunos Estados miembros, el 55% del empleo agrario y desempeñan un papel esencial en la fijación de la población al territorio y la preservación del medio ambiente”

como un criterio de validez no ya sólo de la acción ejecutiva administrativa, sino también de la producción del Derecho derivado³¹. Nos recuerda la jurisprudencia que, en virtud del principio de proporcionalidad, se “exige que los actos de las instituciones comunitarias no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos perseguidos por la normativa controvertida, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas debe recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos”³².

C) ¿Irrazonabilidad de las reformas realizadas por el Reglamento de 1998?

En desarrollo de este presupuesto, esta misma jurisprudencia entiende que contraría el principio de proporcionalidad toda norma, decisión o medida que resulte manifiestamente irrazonable, que sea innecesaria en el sentido de que no sea la más moderada o menos gravosa de entre las que están a disposición de los poderes públicos, y, en fin, que tampoco se adecue al interés público perseguido³³. Aunque es verdad que el tratamiento que hay que dar a estos criterios varía, según confrontemos un acto o decisión o un Reglamento, supuesto éste último en que el Tribunal mantiene una postura más favorecedora de la discrecionalidad del legislador; en el caso del Reglamento 1638/1998 la misma incertidumbre existente en torno a cuáles son exactamente los fines perseguidos por la nueva norma, nos hacen dudar seriamente de que el citado Reglamento respetase realmente las exigencias del principio de proporcionalidad.

El deficiente diagnóstico de la realidad oleícola europea del que, a juicio del Parlamento³⁴, del Tribunal de Cuentas y del Comité Económico Social,

31 Sobre el tema, la síntesis que realiza L. PAREJO ALFONSO, “Los principios generales del Derecho Administrativo comunitario”, en la obra *Manual de Derecho Administrativo comunitario*, CEURA, Madrid, 2000, p. 80. En general, sobre el principio de proporcionalidad, la temprana monografía de J.I. LÓPEZ GONZÁLEZ, *El principio general de proporcionalidad en el Derecho Administrativo*, IGO, Sevilla, 1988

32 STJCE de 11 de noviembre de 2004 (as. C-171/03: *Toeters contra Vee en Vlees*), fdo. 51°

33 Vid. L. PAREJO ALFONSO, “Los principios generales...”, cit., pp. 80 y 81. En concreto, sobre el denominado “test de proporcionalidad” entiende que “juega un papel decisivo la ponderación entre el o los intereses públicos a los que sirve la norma, decisión o medida, de un lado, y la entidad de la incidencia en la esfera de los derechos y libertades de cuya protección se trata, de suerte que, para la validez de la intervención pública se requiere que el resultado sea positivo para el o los intereses públicos, en el sentido de justificar el beneficio reportado por la realización de éstos las consecuencias negativas que en los referidos derechos y libertades comporta”.

34 La Resolución del Parlamento europeo de 18 de diciembre de 1997 (DOCE C n° 14, de 19 de enero de 1998), que parte de una serie de considerandos muy críticos con el documento presentado por la Comisión en lo que concierne a la diagnosis que hace de la situación del mercado del aceite en Europa, concreta en su parte dispositiva II.7 sus propuestas que pasan por instar a la Comisión a presentar propuestas legislativas de reforma de la OCM sobre la base de: a) la concesión de una ayuda única a la producción que garantice un nivel justo de rentas a todos los productores en función de la cantidad realmente producida, incluyendo a los pequeños productores en el régimen general de ayuda a la producción; b) el incremento de

parte el Reglamento 1638/1998 vicia probablemente no sólo todo el procedimiento de su elaboración, sino también gran parte de las soluciones que incorpora³⁵. En todo caso, como decimos, no es el Tribunal de Justicia demasiado proclive a la hora de declarar la invalidez de un Reglamento por violación del principio de proporcionalidad, por la necesidad de otorgar al legislador comunitario un amplio margen de discrecionalidad a la hora de ejercer sus potestades normativas³⁶, razón que nos obliga a

la Cantidad Máxima Garantizada ajustándola a la suma del consumo comunitario, las exportaciones medias anuales y un margen de seguridad, estableciendo Cantidades Nacionales de Referencia para los Estados miembros productores; c) supresión definitiva de la ayuda al consumo y la aplicación de un instrumento eficaz que permita poner en marcha un sistema integrado de control desde la producción hasta el consumo; d) el mantenimiento del mecanismo de intervención y del precio de intervención con medidas para el almacenamiento privado y reserva reguladora; e) creación de un régimen complementario de ayudas a las pequeñas explotaciones; f) regulación homogénea en todos los Estados miembros productores de los principales parámetros de la OCM, evitando entre otras cosas que se repita la situación que se da actualmente en el cálculo de los rendimientos y en las deficiencias de la puesta en marcha del registro oleícola; g) puesta en práctica y financiación incluso con los recursos derivados de la supresión de la ayuda al consumo de una política global de promoción del consumo y de la calidad; h) funcionamiento de un sistema integrado de control basado en la comercialización del aceite como elemento desencadenante de las ayudas; i) introducción de medidas específicas para apoyar la actividad de concentración de la oferta, comercialización, promoción, mejora del cultivo, innovación tecnológica, protección del medio ambiente y mejora de la calidad a través de las organizaciones de productores; j) modificación del TPA; k) creación de un régimen de ayudas a la producción de la aceituna de mesa; l) apoyo al sector oleícola y m) simplificación global del sistema, necesaria para aumentar la transparencia requerida para combatir el fraude en el sector.

35 Aunque, con referencia a los Reglamentos estatales que infrinjan principios generales del Derecho, cita E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Curso...*, cit., l., 202, esta circunstancia entre otras que darían lugar a la violación de tales principios: "Quedarían así excluidos del ámbito de validez (...) Reglamentos que partan de una apreciación inexacta de los hechos en virtud de los cuales se determinan (lo que es signo de la ausencia de un fundamento objetivo en la decisión normativa); o que impongan medidas desproporcionadas o incongruentes con la finalidad que persigan; o que intenten una manipulación de los medios elementales de la vida de los destinatarios como instrumentos coercitivos; o contrarios en sus regulaciones a la naturaleza de las cosas, concepto aplicable tanto a la estructura óptica de la realidad como a la naturaleza de ciertas instituciones cuya configuración trasciende de los poderes reglamentarios; u objetivamente irrazonables; o que aboquen a resultados manifiestamente injustos; o contrarios a la buena fe y a la confianza legítima de los ciudadanos"

36 La jurisprudencia comunitaria ofrece múltiples muestras. Por ejemplo, la STJCE de 10 de julio de 2003 (as. C-15/2000: Comisión contra Banco Europeo de Inversiones) rechaza las alegaciones del Banco relativas a la infracción del principio de proporcionalidad por parte de los Reglamentos (CE) núms. 1073 y 1074/1999 porque otorgasen facultades exorbitantes a la OLAF, ya que "debe reconocerse al legislador comunitario una amplia facultad discrecional en una materia como la del presente caso, de manera que sólo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en este ámbito, en relación con el objetivo que tiene previsto conseguir la institución competente, puede afectar a la legalidad de tal medida" (fdo. 162^o). Con especial dedicación al ámbito de la política agraria, la serie de decisiones que examinaron la denominada acción "mantequilla de Navidad", propiciada por el Reglamento (CEE) n^o 2956/1984, consistente en poner en el mercado navideño grandes lotes de mantequilla a precios reducidos, rechazó las alegaciones de los recurrentes de que tal Reglamento violaba el principio de proporcionalidad, enfatizando la discrecionalidad de la que dispone el legislador comunitario al regular las organizaciones de mercado: "...de acuerdo con una jurisprudencia constante, para determinar si una disposición de Derecho comunitario está de acuerdo con el principio de proporcionalidad, es necesario verificar si los medios que pone en práctica son aptos para la realización del objetivo perseguido y si no van más allá de lo que es necesario para lograrlo. Por otra parte, tal y como precisó el Tribunal de Justicia en su sentencia de 21 de febrero de 1975 (Stoeling), si bien la manifiesta inadecuación de una medida en relación con el objetivo que la institución competente se propone lograr puede afectar a su legalidad, debe reconocerse sin embargo una amplia facultad discrecional a las instituciones comunitarias en materia de política agrícola común, dadas las responsabilidades que les atribuye el Tratado. En el caso de autos, de la exposición de motivos del Reglamento cuya validez se discute, se desprende que este último tenía como objetivos esenciales no sólo la reducción global de las cantidades de mantequilla, sino también evitar la prórroga del almacenamiento de mantequilla añeja que, pasado un cierto plazo, deja de ser apta para el consumo y exige una nueva transformación" [STJCE de 10 de marzo de 1987, as. ac. 279, 280, 285 y 286/84, fdtos 34^o y 35^o]

ser extremadamente cautelosos al respecto y concluir en que, tal vez, sea muy poco lo que resulte factible avanzar por este camino. Es más, el hecho de que el Reglamento 1638/1998 sea un Reglamento del Consejo -por tanto, un Reglamento base y no un Reglamento de aplicación-incrementa, a nuestro juicio, el círculo de discrecionalidad del que, como vemos, goza el legislador comunitario cuando establece las regulaciones de las organizaciones comunes de mercado.

5. La previsión de una ayuda específica a la aceituna de mesa

Junto a todo ese rosario de supresiones, que el Reglamento 1638/1998 opera, hay que destacar que, en cambio, prevé una ayuda específica a la producción de aceituna de mesa. Como se recordara, ésta era una de las recomendaciones fundamentales que figuraba en la Resolución del Parlamento de 18 de diciembre de 1997 y el Consejo se avino a tomarla en cuenta. La articulación de esta ayuda se instrumentó por medio de una serie de Decisiones de la Comisión para cada Estado productor en donde figuraban el importe y demás aspectos atinentes a su régimen jurídico. Para España, tras una primera regulación provisional en 1999³⁷, la Decisión 2001/650/CE, de 9 de agosto, autorizó el establecimiento de esta ayuda inicialmente para las campañas 2001/2002 a 2003/2004³⁸. Sin perjuicio del detenido estudio que, al hilo de las ayudas a la producción, efectuamos en otra parte de este trabajo, sí conviene retener en este momento que la ayuda a la aceituna de mesa se detraía de la Cantidad Nacional Garantizada para las ayudas a la producción del aceite de oliva a razón, en el caso de España, de 11.5 kilogramos de aceite de oliva por cada 100 kilogramos de aceitunas de mesa transformadas³⁹.

6. La prórroga de la reforma transitoria

La reforma en dos momentos que inicialmente pretendía el Reglamento 1638/1998 resulta, en cierta manera, frustrada, ya que el tiempo que aquel Reglamento se había concedido para recabar los datos e informaciones necesarias de cara a afrontar la auténtica reforma de la OCM, devino

37 Esta regulación abarcaba sólo las campañas 1999/2000 y 2000/2001 (Decisión 1999/563/CE, de 28 de julio)

38 El art. 3 de la Decisión 2004/607/CEE, de 17 de agosto, lo prorrogó hasta la campaña 2004/2005

39 Estas cuantías no eran homogéneas para todos los Estados productores: para Grecia e Italia era de 13 kg (art. 3 de las Decisiones 2001/649/CE, de 9 de agosto y 2001/658/CE, de 10 de agosto, respectivamente), al igual que para Francia (art. 3 de la Decisión 2001/648/CE, de 9 de agosto); para Portugal, en cambio, la ayuda era, como para España, de 11.5 kgs (art. 3 de la Decisión 2001/670/CE, de 10 de agosto)

insuficiente. La Exposición de Motivos del Reglamento (CE) nº 1513/2001, de 23 de julio, aclara en este sentido que, a pesar de que “este período de tres campañas debía permitir a la Comisión recopilar y analizar la información necesaria para elaborar una propuesta al Consejo para una reforma de la organización común de mercados antes mencionada durante el año 2000”, la realidad es que “las medidas introducidas por dicho Reglamento hicieron posibles algunas mejoras de la organización común de mercados, pero la información y la experiencia adquiridas durante las dos primeras campañas no son ni completas ni suficientes para que la Comisión pueda extraer conclusiones fundamentadas y definitivas”. La consecuencia de ello es, pues, que el régimen instaurado por el Reglamento de 1998 se prolonga, con escasas variantes, hasta la campaña de comercialización 2003/2004. Todos los plazos que terminaban con la campaña del 2001 quedan también prorrogados hasta el 1 de noviembre de 2004, y, en particular, los de la entrada en vigor de la nueva OCM que se elabore -que dejará de ser el 1 de noviembre de 2001 para pasar a ser el correspondiente del año 2004-; y los relativos a la prolongación del régimen de ayuda a la producción. Junto a ello, importa reseñar que se inserta en el Reglamento 1638/1998 un nuevo art. 2 bis, según el cual, “a partir del 1 de noviembre de 2003, los olivos y las superficies correspondientes cuya presencia no esté certificada por un Sistema de Información Geográfica (...), así como su producción de aceite de oliva, no podrán dar derecho a una ayuda a la producción de aceite de oliva en el marco de la organización común de mercados en el sector de las materias grasas”. Asimismo, se introduce la novedad de que, a partir del 1 de noviembre de 2002, los Estados miembros puedan detraer una parte de las ayudas a la producción del aceite de oliva y la aceituna de mesa para financiar programas de las organizaciones de productores reconocidas y de las organizaciones interprofesionales en los ámbitos del seguimiento y gestión administrativa del sector y mercado del aceite de oliva y de la aceituna de mesa; y de la mejora de los impactos medioambientales del cultivo del olivo y de la calidad de la producción y del sistema de trazabilidad.

II.4 La nueva organización común de mercado del aceite de oliva

1. Una OCM escindida normativamente

Tras todos estos avatares y anuncios de reformas frustradas, a los que nos hemos referido, durante el bienio 2003/2004, se produce la definitiva reforma de la OCM del aceite de oliva. La peculiaridad de esta reforma

radica en que técnicamente se ha instrumentado a través de varios Reglamentos del Consejo: el Reglamento (CE) n° 865/2004, de 29 de abril, contiene propiamente la nueva organización común del mercado del aceite de oliva y de las aceitunas de mesa, pero todo el régimen de las ayudas al sector se desplaza hacia el Reglamento (CE) n° 1782/2003, de 29 de septiembre y disposiciones concordantes.

La razón de ello estriba en que la modificación del régimen de ayudas que inició el Reglamento 1638/1998 apuntaba en última instancia hacia la supresión de las tradicionales ayudas a la producción que, desde la instauración de la OCM de 1966, constituían la pieza maestra de ésta. A la dicotomía existente en los prolegómenos de la reforma del 1998 entre la ayuda al árbol o la ayuda a la producción, sustituye ahora, como tendremos ocasión de exponer con más detalle en la parte segunda de este trabajo, la homologación del régimen de ayudas al olivar con el de la gran mayoría de los productos agrícolas europeos. La brecha de cambiar el sistema de ayudas a la producción por otro de ayudas a la renta de los agricultores, que abrió la publicación de la Agenda 2000, conoce en el año 2003 su momento culminante. De lo que se trata, en definitiva, es de convertir las ayudas a la producción del aceite de oliva y la aceituna de mesa en unas nuevas ayudas por superficie -el denominado régimen de “pago único” que estudiaremos pormenorizadamente más adelante-. De esta suerte, la nueva OCM del aceite de oliva, a diferencia de lo que hacía la anterior de las materias grasas, que incorporaba en sí la regulación básica de las ayudas, opera, en cambio, por remisión al mencionado Reglamento 1782/2003⁴⁰. Así lo afirma con rotundidad su art. 3: “El presente Reglamento se aplicará sin perjuicio de las disposiciones contenidas en el Reglamento (CE) n° 1782/2003”⁴¹. La nueva OCM del aceite de oliva reconoce, por tanto, en materia de ayudas, un criterio de especialidad a favor de este último Reglamento, de tal modo que su regulación entra en bloque en la OCM por la ventana que su propio art. 3 abre.

2. Su reducido contenido y su escasa densidad normativa. Influencias de la Agenda 2000

Junto a esta particularidad, sobre la que por ahora no insistimos más, la nueva OCM del aceite de oliva y la aceituna de mesa, presenta algunos

40 S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *El Derecho Civil en la génesis del Derecho Administrativo y de sus instituciones. Dos estudios*, IGO, Sevilla, 1960, pp. 44 y 45.

41 “La ayuda a la renta de los agricultores que mantienen olivares ha sido introducida por el Reglamento (CE) n° 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores. Este Reglamento prevé, además del régimen denominado de pago único, una ayuda para el mantenimiento de olivares” (cdo. 2° de la Exposición de Motivos).

caracteres bastante novedosos. Ante todo, hay que llamar la atención sobre su reducido contenido. Frente al proteico temario que mostraba la anterior, la nueva se contrae a una veintena de preceptos, que no tienen además la densidad normativa que poseían, por regla general, los de la antigua. En esta simplificación, que se completa además con la práctica derogación de la mayoría de Reglamentos hasta ahora existentes en esta materia, parece que, de nuevo, tienen mucho que ver los objetivos enunciados en su momento por la Agenda 2000. Así, hay que recordar que la Comunicación de la Comisión COM (2003) 623, de 24 de octubre, por la que se adopta el primer informe sobre la aplicación del marco de acción “actualizar y simplificar el acervo comunitario”, emprende una serie de trabajos tendentes, entre otros fines, a simplificar, actualizar y reducir el volumen de la legislación comunitaria, mediante la consolidación del acervo actual, la codificación y la supresión de la legislación obsoleta. Estos trabajos, en lo concerniente al mercado del aceite de oliva, fueron también anticipados o anunciados por las propuestas temporalizadas de simplificación normativa, contenidos en la Comunicación COM (2003) 71, de 11 de febrero⁴².

A) Problemas que suscita su alcance derogatorio con respecto a los otros productos que regulaba la OCM de 1966

Conforme a los presupuestos señalados, la nueva OCM contiene, en primer lugar, un vasto conjunto de derogaciones, que incluyen no sólo el Reglamento 136/1966, sino también la gran mayoría de los Reglamentos dictados en su desarrollo. La opción es lógica y responde a esa depuración de la legislación que queda obsoleta con las nuevas opciones que acoge la OCM. La depuración del Reglamento 136/1966 llega hasta tal punto que, incluso, se deroga este Reglamento para aquellos otros productos distintos del aceite de oliva y de la aceituna de mesa que no dispongan o no queden cubiertos por otra organización común de mercados. El Anexo II de la nueva OCM del aceite de oliva modifica en este sentido el ámbito de aplicación del Reglamento (CEE) n° 827/1968, de 28 de junio, organización común de mercados, ésta, que ostenta un carácter un tanto residual para englobar todos aquellos productos que no disponen de OCM específica. La nueva OCM del aceite de oliva hace tabla rasa de las disposiciones que la antigua OCM contenía para otras materias grasas distintas del aceite de oliva y en la medida en que, por tanto, no dispongan de una OCM específica las encorseta en esa suerte de “coche escoba” representado por el Reglamento de 28 de junio de 1968.

42 En concreto, el anexo II de esta Comunicación hablaba de los proyectos de simplificación legislativa, tanto de la política agrícola y rural en general, con terminación prevista para el año 2003, como de diversos sectores, entre los que se encontraba además del aceite de oliva, el tabaco y el algodón entre otros. Para este segundo conjunto de acciones simplificadoras no se ponía límite temporal.

B) Consideraciones de técnica normativa

La simplificación legislativa se percibe, en segundo lugar, en que la nueva OCM pretende erigirse, sin perjuicio de cuanto hemos indicado a propósito de las ayudas, en la única referencia a la que el agricultor y el operador económico de estos sectores han de ajustar su actividad. Apenas se contienen remisiones internas a Reglamentos de desarrollo y de aplicación, lo que, dicho de otra forma, significa que el legislador comunitario pretende conferir a la nueva OCM una impronta de estabilidad, objetivo digno de encomio por lo que entraña de realce de la seguridad jurídica y de la confianza de los destinatarios.

Aun así, desde el punto de vista de la técnica legislativa, el nuevo Reglamento contiene algunos claroscuros que es justo destacar. Para empezar, el articulado del Reglamento entremezcla disposiciones propiamente sustantivas con otras que tienen una mera naturaleza transitoria. Buena muestra de ello la ofrece el art. 2 que, tras decir que las campañas de comercialización del aceite de oliva y de la aceituna de mesa comenzarán el 1 de julio y terminarán el 30 de julio del año siguiente⁴³-modificando de esta forma el período tradicional de las campañas olivareras-, sienta, a continuación, una regla transitoria para la campaña en vigor 2005/2006 para la que se mantiene la fecha tradicional de inicio del 1 de noviembre. Obviamente, la introducción de esta excepción responde al hecho notorio de que las ayudas a la producción, no obstante su formal derogación, se mantienen, al menos, para la mencionada campaña. Sin embargo, su esencia, naturalmente transitoria, hubiera, a nuestro juicio, obligado a que la misma se previera dentro del capítulo V del Reglamento (arts. 21-25), que es donde se recogen el grueso de disposiciones transitorias y, entre ellas, todas las relativas a la pervivencia normativa de la legislación aplicable a las ayudas a la producción hasta tanto se agote su aplicación.

3. Entrada en vigor y aplicación de la nueva OCM

A) La prolongación de la vigencia de la OCM de 1966 y de su normativa de desarrollo

Esta última consideración nos sitúa derechamente ante el régimen de entrada en vigor del Reglamento. Sobre ello, el art. 26 dispone su inmediata

43 Por cierto, que de las varias razones que la Exposición de Motivos aporta para justificar el cambio de calendario, sólo es convincente la última, esto es, la que alude a la necesidad de alinearla con la de otros productos agrícolas por razones de simplificación y armonización normativa (cdo. 4º). De nuevo, la asimilación de las ayudas oleícolas al régimen de pago único es el motivo que explica esta legítima opción legislativa.

vigencia ya que preceptúa que “entrará en vigor a los siete días de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea”⁴⁴. No obstante, esta regla general está plena de excepciones. A la ya indicada del cómputo del período de la campaña 2005/2006, existen otras que en esta misma línea se suman a esa pervivencia transitoria del régimen de las ayudas a la producción. Como dice el segundo párrafo del apartado 1º de su art. 24, “las disposiciones necesarias para la gestión y el control de la ayuda a la producción seguirán siendo aplicables a efectos de la gestión y el control de la ayuda a la producción relativa a las campañas de comercialización hasta la campaña 2004/2005”. Esta previsión significa mucho más que la aplicación transitoria de la vieja OCM de 1966 porque entraña también la de todos los Reglamentos que la desarrollaron y aplicaron en lo atinente a la mencionada ayuda. También esta previsión entraña mucho más que la aplicación de dicho conjunto legislativo hasta la campaña 2004/2005, puesto que, por un lado, las operaciones de control y liquidación de la mencionada campaña de comercialización no finalizarán hasta bien entrada la campaña 2005/2006 o, incluso, más allá de ésta. Por otro lado, en virtud del principio *tempus regit actum* la normativa aludida seguirá aplicándose por autoridades administrativas y judiciales varios años más en la dilucidación de cuestiones como, por ejemplo, la anulación y devolución de ayudas.

Es más, en puridad, el propio art. 26 parece distinguir entre entrada en vigor y aplicabilidad. El Reglamento entra en vigor, en efecto, a los siete días de su publicación en el Diario Oficial, pero sólo se aplica a partir de la campaña 2005/2006, salvo -añade el art. 26- los arts. 21 a 23 que se aplican a partir del 1 de noviembre de 2004, decisión lógica si reparamos en que dichos preceptos de nuevo aluden al régimen de las ayudas a la producción del aceite de oliva y de la aceituna de mesa.

B) Los criterios clásicos de aplicación de las normas: Aplicación sucesiva de la nueva OCM y ultraactividad de las normas anteriores

El Reglamento 865/2004 emplea, por consiguiente, dos conceptos, el de su entrada en vigor y el del momento en que comienzan a aplicarse la mayoría de sus disposiciones. Conforme a los criterios clásicos de aplicación temporal de las normas, el comienzo de su vigencia ha dado lugar, siguiendo a D. Federico DE CASTRO, a tres sistemas diferentes: el de la aplicación simultánea e inmediata, que es el sistema de la vieja *civitas*, en el que la fecha de promulgación de la ley marca también el comienzo de

44 Hay que tener en cuenta en este sentido que el Reglamento se publicó en el DOUE L 161, de 20 de abril de 2004.

su vigencia (*ex die, quo promulgata est, suas vires obtinente*); el denominado de aplicación sucesiva, en cuya virtud la ley adquiere vigencia conforme se vaya publicando en los distintos lugares; y, finalmente, el sistema de la *vacatio legis*, con arreglo al cual la ley no comienza a aplicarse hasta pasado un determinado plazo, el suficiente para facilitar el conocimiento general de su contenido, que es, por demás, el régimen que acoge el art. 2.1 del Código Civil⁴⁵.

Atendiendo a estos criterios, lo que obtenemos es que la nueva OCM del aceite de oliva, pese a lo que *ad pedem literae* parece deducirse de su art. 26, se ha marcado una *vacatio legis* que, recreando los criterios de DE CASTRO, podríamos llamar sucesiva en el sentido de que entra en vigor en distintos momentos, conforme a la materia de que se trate. Así, el grueso de las disposiciones del Reglamento se aplican sólo a partir de la campaña de comercialización 2005/2006, lo que, interpretado a la luz de lo que manda su art. 2, significa que esta densa parte del Reglamento goza de una *vacatio legis* que se extiende hasta el 1 de noviembre del 2005. Por el contrario, a partir del 1 de noviembre del 2004, se aplican los arts. 21 a 23, que son, en puridad, modificaciones coyunturales que se hacen a las normas de la vieja OCM de 1966 y a algunos de sus Reglamentos de desarrollo (en concreto, al 1638/1998 y al 1873/2002), como es, por ejemplo, la fijación del importe unitario de la ayuda a la producción en volumen de toneladas en lugar de en volumen de kilos.

Por tanto, durante esta dilatada *vacatio legis*, lo que está en vigor de manera transitoria es, precisamente, todo el grupo normativo de la vieja OCM de 1966, que, como ya hemos destacado, mantiene, a pesar de su derogación formal (art. 24.1), una ultractividad que se extiende a la regulación de la campaña 2004/2005 y a todas las consecuencias y controles que le resulten inherentes. Como explica DE CASTRO, con la derogación ha perdido la ley su fuerza creadora y organizadora y su aplicación se produce no en virtud de su carácter de ley, sino únicamente por el mandato de esas reglas transitorias⁴⁶. Reglas transitorias, cuyo establecimiento resulta, como ya nos

45 *Derecho Civil de España*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1949, I, p. 625 (conforme a la edición facsimil realizada bajo el cuidado de L. Díez-Picazo, Civitas, Madrid, 1984).

46 *Derecho Civil...*, cit., I, 673. Recordemos cómo el ilustre profesor consideraba como “consecuencia de este valor secundario, a que queda reducida la ley derogada” la necesidad de alegarla y probarla, ya que “no rige, de modo estricto, el principio de *curia novit iura*,” por ello si en un proceso las partes no alegan el antiguo Derecho, los Tribunales pueden aplicar el Derecho vigente” (*op.cit.* p. 674). Con J.L.VILLAR PALASÍ, *Curso...*, cit., I, pp. 170 y 171, hay que recordar que las Disposiciones transitorias y las derogatorias son normas, o como el propio Villar las llamaba “normas sobre normas”. Las disposiciones transitorias “marcan la exclusiva normatividad del grupo normativo al que se refieren (retroactividad) o la convivencia de dos normas: la antigua, derogada, para los derechos que se reconocen como adquiridos y la nueva para las situaciones futuras”.

consta, esencial para mitigar o anular los rigurosos efectos del principio de la confianza legítima.

C) Contemplación de la entrada en vigor de la nueva OCM desde la perspectiva del principio de confianza legítima. El Auto del Tribunal de Justicia sobre la reforma del algodón

Por esto mismo, el nuevo Reglamento 865/2004 no suscita, a nuestro juicio, las dudas que planteaba la reforma del 1998. Al hecho de que contenga unas normas transitorias, que permiten la aplicación del sistema de las ayudas a la producción todavía durante la campaña 2004/2005, se une el constante y continuo conocimiento de las reformas que se avecinaban de que han dispuesto los operadores prácticamente de manera ininterrumpida desde la publicación del Reglamento 1638/1998. Primero, este Reglamento y, después, el que lo reformó parcialmente en 2001, dejaron claro que el régimen de las ayudas a la producción tenía sus días contados y acabaría con la campaña de comercialización del 2004. Recientemente, el Tribunal de Justicia ha tenido oportunidad, con ocasión de la demanda de medidas provisionales de suspensión para la reforma de la OCM del algodón, planteada por España, de extenderse sobre estos aspectos, con unos pronunciamientos que revisten interés también para el aceite de oliva, toda vez que la reforma de ambas ayudas -la del algodón y la del aceite de oliva- y su inclusión en el sistema de pago único se ha verificado por el mismo Reglamento comunitario el 864/2004, que añadió sendos capítulos nuevos al título IV del Reglamento (CE) n° 1782/2003⁴⁷.

Sostiene, en efecto, el Tribunal, rechazando la “urgencia” que invocaba el Reino de España para que se acordasen las medidas provisionales de suspensión del Reglamento, que, por un lado “el nuevo régimen de ayudas será de aplicación a partir del 1 de enero de 2006 en relación con el algodón sembrado a partir de esa fecha y el régimen actual seguirá aplicándose en la campaña 2005/2006” (fdto. 35°), y que, por otro lado, “es indudable que, al igual que los demás agricultores, los productores de algodón adoptan medidas a fin de prepararse con mayor o menor antelación para las futuras campañas de plantación y de comercialización. Sin embargo, en la realidad de la vida económica, generalmente dichas medidas pueden modificarse o adaptarse según la evolución de las condiciones del mercado de que se trate, y no presentan por tanto necesariamente un carácter irreversible” (fdto. 40°)

47 Hablamos del Auto del Tribunal de Justicia de 18 de enero de 2005 (as. C-310/04 R: España contra Consejo y Comisión)

Aunque la aplicación del régimen de pago único al olivar se producirá ya en la campaña 2005/2006, el hecho de que, por un lado, el Reglamento 864/2004 fuese sólo el corolario de una reforma ya anunciada de antemano, y de que, por otro, se mantenga aún durante una campaña más el sistema de las ayudas a la producción, determinan que los anteriores razonamientos resulten igualmente de recibo en el sector del aceite de oliva y de la aceituna de mesa. Cosa distinta, que analizaremos en el capítulo correspondiente, es el modo cómo el nuevo régimen del pago único afecta a los agricultores, ya que el sistema de identificación de los olivicultores con derecho a las ayudas suscita notables inconvenientes e incertidumbres, como tendremos ocasión de ver⁴⁸.

4. Consideraciones conclusivas sobre la revisión del sistema de ayudas en el mercado oleícola. Los recelos del Comité Económico y Social

En resumen, frente al carácter monolítico que, desde el punto de vista normativo, presentaba la anterior OCM del aceite de oliva, el nuevo régimen surgido tras la reforma del 2004 pivota, como hemos visto, sobre dos instrumentos distintos o, por decirlo con mayor propiedad, sobre dos grupos normativos diferentes. El Reglamento (CE) n° 865/2004 aglutina la OCM del aceite de oliva y de la aceituna de mesa en sentido estricto. Su contenido es, sin embargo, notoriamente más reducido que el que presentaba su antecesora, ya que todo el régimen de las ayudas se desgaja de este Reglamento y se incardina, por obra y gracia, del Reglamento (CE) n° 864/2004, en el sistema del pago único que instaura el Reglamento (CE) n° 1782/2003. Resulta llamativo de todos modos que, aunque la tramitación de ambos grupos normativos se ha llevado en paralelo, hasta el punto de que tanto el Reglamento 864 como el 865 se aprueban con la misma fecha -29 de abril de 2004-, las críticas se hayan hecho sentir de manera más significativa sobre el primero y no sobre el segundo⁴⁹.

48 No obstante, lo que se dice en el texto –con respecto a la adopción de medidas provisionales- no opta al pronunciamiento que el Tribunal pueda mantener cuando se plantea, en su caso, la validez del Reglamento en cuestión. Así ha sucedido precisamente en el sector de algodón. La STJCE de 7 de septiembre de 2006 (as. C-310/04), ha anulado el capítulo 10 bis del título IV del Reglamento (CE) n° 1782/2003, introducido por el art. 1.2° del Reglamento (CE) n° 864/2004, porque entiende la nueva regulación establecida infringe el principio de proporcionalidad.

49 En honor a la verdad debe indicarse que, contra el Reglamento 864/2004 se presentaron recursos de anulación que fueron inadmitidos por el Tribunal de Primera Instancia comunitario. El primero de ellos, resuelto mediante Auto de 8 de septiembre de 2005, TJCE 2005/401, inadmite el recurso de anulación acumulación suscitado contra dicho Reglamento por la Asociación ASAJA y por un número de productores individuales de aceite de oliva. El TPICE entiende que, el Reglamento 864/2004, es, por una parte, una disposición general –y no un conjunto de decisiones individuales como postulaban los recurrentes-, y se trata por otra parte de un Reglamento del que no pueda concluirse que les afecte debido a determinadas cualidades que les son propias o de una situación de hecho que les caracterice en relación con cualquier otra persona, pues “aun suponiendo que, en virtud de la aplicación de la disposición impugnada, los demandantes ya no

La prueba de cuanto decimos la constituyen sendos dictámenes del Comité Económico y Social de 25 y 26 de febrero de 2004, el primero de ellos referido a la OCM del aceite de oliva, y el segundo dedicado al Reglamento (CE) n° 864/2004 por el que se incorporaron al sistema del pago único una serie de productos, entre ellos el aceite de oliva. Mientras que el primero de los dictámenes mencionados es extraordinariamente parco y se limita a comentar muy brevemente algunas de las soluciones introducidas por la nueva OCM, el segundo es extremadamente crítico con la inclusión del aceite de oliva y demás productos mediterráneos en el ámbito de aplicación del Reglamento 1782/2003.

En concreto, el Dictamen del Comité Económico y Social de 26 de febrero de 2004 señala que la aplicación del régimen del pago único a estos productos frustraría los objetivos de la PAC porque pondría en grave peligro la estabilización de los mercados, el aumento de la productividad, la garantía de un nivel de vida equitativo a los agricultores y el incremento de sus rentas. El Comité destaca el carácter marcadamente social que poseen estos cultivos en la medida en que, con respecto a muchas zonas, representan el principio factor de generación de mano de obra. Incluso, con relación al olivar, subraya que el creciente auge que las exportaciones de aceite oliva han experimentado en los últimos diez años, a pesar de que la reforma de 1998 fijase en cero el coeficiente de las restituciones a la exportación⁵⁰. Es más en esta línea, el Comité impugna abiertamente la idea de que el cambio del sistema de ayudas en los productos mediterráneos, en general, se justifique en la idea de consolidar el desarrollo rural, pues, más bien, a su juicio, sucede lo contrario:

“La Comisión pretende reforzar el segundo pilar de la PAC, es decir, el desarrollo rural, a costa de desviar fondos de los sectores en cuestión a medidas contempladas en el Reglamento (CE) n° 1257/1999, de desarrollo rural. Sin embargo, el CESE considera que el auténtico motor del desarrollo rural en las regiones y comarcas afectadas lo constituye el mantenimiento de la actividad socioeconómica actual en base a las producciones existentes. Por ello, considera prioritario que en las

tengan derecho a la ayuda de que se trata en el sector del aceite de oliva, éstos no estarían individualmente afectados por la citada disposición (...ya que...) no basta que un acto tenga sobre determinados operadores mayores repercusiones económicas que sobre los operadores del mismo sector para que se les considere individualmente afectados por ese acto” (fdto. 61°). Los mismos criterios se mantienen en otro Auto del Tribunal de Primera Instancia, de igual fecha, TJCE 2005/402, en el que se daba además la circunstancia de que una de las empresas productoras recurrentes, al carecer de pagos en concepto de ayuda a la producción durante el período de referencia, quedaría excluida del régimen de ayudas de pago único establecido para el aceite de oliva por el Reglamento 864/2004. El Tribunal entiende que dicha circunstancia no basta “para demostrar que “X” tiene cualidades propias o se encuentra en una situación de hecho que la caracteriza frente a cualquier otro productor de aceite de oliva” (fdto. 53°)

reformas en cuestión se garantice y potencie la multifuncionalidad en su más amplio término, asumiendo en definitiva las conclusiones de los Consejos de Luxemburgo (1997) y Berlín (1999)” (punto. 2.6)

En particular, sobre la aplicación al aceite de oliva del régimen de ayudas de pago único, el Comité reprocha, entre otros aspectos, que “la atribución de una ayuda adicional del 40% al olivar, totalmente desvinculada de la producción, implicará sin duda el inevitable abandono técnico del cultivo, especialmente en las zonas de productividad más baja o en aquéllas con costes de producción muy elevados” y sugiere que se adopte para el aceite de oliva, al menos para ese 40% que, en principio, se desacopla, la misma solución que los arts. 66, 67 y 68 del Reglamento 1782/2003 prevén para los cultivos herbáceos, el ovino, el caprino y el vacuno en el sentido de que la ayuda siga vinculada a la producción efectiva⁵¹.

No obstante la agudeza de alguna de estas observaciones, la realidad es que el Reglamento 864/2004 no las ha tomado en cuenta y, consiguientemente, como tendremos ocasión de exponer con gran detalle en la parte segunda de este trabajo, la supresión de las ayudas a la producción ha sido absoluta puesto que la parte de ayuda que no se incorpora al régimen único, nada tiene que ver con la producción y sí únicamente con el simple mantenimiento de los olivares.

51 En correspondencia con ello, el punto 11.5 del Dictamen insiste en que se dé a los Estados miembros la posibilidad de decidir el porcentaje de ayuda vinculada a la producción y la campaña en que debe aplicarse el pago único.



**Ordenamiento
estatal y
ordenamiento
autonómicos en la
regulación del
sector oleícola**

Capítulo III

III.

ORDENAMIENTO ESTATAL Y ORDENAMIENTOS AUTONÓMICOS EN LA REGULACIÓN DEL SECTOR OLEÍCOLA

III.1

Los diversos títulos competenciales que convergen en la regulación del sector agro-oleícola. La consideración del aceite de oliva como producto agrario y como alimento

El panorama normativo que con la incorporación de España a la Comunidad Europea se abre a partir de 1986 se superpone al marco de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas previamente diseñado por la Constitución de 1978 y que tanto influye en las materias sobre las que en este estudio tratamos. En efecto, el núcleo duro de los aspectos concernientes a la olivicultura y a la elayotecnia tiene que ver fundamentalmente con la materia “agricultura”, sin perjuicio de que sobre él incidan otros títulos competenciales que limitan o delimitan, según los casos, el contenido y los contornos de aquella materia. De todos modos, conviene aclarar antes de proseguir el desarrollo de estos postulados que de las dos perspectivas que convergen en el estudio del sector oleícola, una de ellas, la que afecta al olivo propiamente dicho, esto es, a su régimen de cultivo, a su sanidad, a sus métodos de explotación, se halla profundamente integrada en dicho núcleo duro de la materia agrícola, hasta el punto de que pudiéramos considerarla como el cogollo de ese núcleo. Por el contrario, los aspectos que atañen más concretamente a la elaboración y comercialización del aceite de oliva se hallan más fuertemente imbuidos por esos otros títulos competenciales a los que antes hemos hecho referencia, hasta el punto de que, en puridad, aunque guarden incidencia sobre la agricultura, resulta más propio encuadrarlos en otros títulos competenciales diferentes, pues como ha aclarado el Tribunal Constitucional existen “ciertas materias o actividades estrechamente vinculadas a la agricultura subsumibles bajo enunciados competenciales que el art. 149.1 de la CE confía al Estado”¹. Esto último no empece para que, como reconoce la jurisprudencia, el aceite de oliva sea considerado a todos los efectos como un producto agrario y no industrial², lo que, según

1 STC 186/1988, de 17 de octubre. Ponente: Latorre Segura, fdo. jco. 2º

2 La STS de 11 de abril de 1986, Ponente: Marín Ruiz, RJ 3599, enfatiza claramente este carácter cuando rechaza la alegación del recurrente, sancionado por el Ministerio de Agricultura por mezclar aceite de oliva con otros aceites y grasas, de que el aceite, al constituir un producto industrial, cae de lleno en las competencias de disciplina de mercado y no de agricultura, por lo que la sanción que se le había impuesto era nula de

veremos, reviste trascendencia de cara a la delimitación de competencias no sólo entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino también internamente en la asignación de competencias dentro de cada una de estas organizaciones administrativas. Ahora bien, también hay que precisar que el hecho de que el aceite de oliva se considere como un producto agrario no representa óbice alguno para que igualmente se le estime un alimento, circunstancia que, como en su momento veremos, proyecta interés para que jueguen asimismo las competencias sobre defensa del consumidor³.

III.2

La incidencia estatal sobre el sector oleícola. El art. 149.1.13 de la constitución

1. La fisonomía poliédrica de la agricultura

Realizadas estas precisiones iniciales, conviene insistir en que, como hemos dicho, la materia más claramente implicada en la regulación jurídica de la olivicultura y la elayotecnia es la agricultura. Ya en otros trabajos nuestros anteriores hemos desarrollado detenidamente los mecanismos de distribución de competencias que se operan en este sector; razón por la que aquí nos limitaremos únicamente a aplicar los resultados allí alcanzados a la temática que ahora nos ocupa⁴.

pleno derecho. Sostiene el Tribunal, en cambio, que “el hecho es que al presente no nos encontramos en tal esfera del actuar de la Administración, sino en la de fraudes de productos agrarios, justamente de la competencia a la sazón del Ministerio de Agricultura” (cdo 2º de la sentencia apelada), de tal modo que “la mezcla de aceites producida por el recurrente en su fase de comercialización cae de lleno en las previsiones del Decreto que nos ocupa, sin que la mayor o menor elaboración del originario aceite de oliva desvirtúe su carácter de producto agrario” (cdo. 3º de la sentencia apelada).

3 La SAN de 14 de julio de 2004, Ponente: García Gonzalo, RJCA 933, destaca convenientemente esta perspectiva, cuando desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial suscitada contra la inmovilización cautelar que el Ministerio de Sanidad y Consumo había decretado para el aceite de orujo refinado y de oliva. Desde esta perspectiva, debe destacarse que el RD 287/1991, de 8 de marzo, considera las grasas comestibles como productos alimenticios a los efectos de la petición del beneficio de justicia gratuita para las acciones en materia de defensa de los consumidores. Esta estimación suscita importantes problemas prácticos de colisión entre las competencias de las inspecciones de consumo y las de los órganos administrativos agrarios, aunque, como bien afirman M. REBOLLO y M. IZQUIERDO, *Manual de la inspección de consumo...*, cit., p. 24, la solución a estos problemas no debe pasar por “establecer campos cerrados a la inspección de consumo (...que...) no tiene fundamento legal y sería perjudicial para una efectiva protección de los consumidores”, sino por idear mecanismos de coordinación y colaboración, como resaltan más ampliamente en op.cit. pp. 29 y 33.

4 Véanse nuestros trabajos, “Agricultura. Régimen general”, en la obra coordinada por A. Jiménez-Blanco, *El Estado de las Autonomías. Los sectores productivos y la organización territorial del Estado*, Ed. Ceura-BCH-Consejo Económico y Social de Madrid, Madrid, 1996, I, pp. 733 y ss; y “El desarrollo de las competencias autonómicas de Andalucía en materia de agricultura”, en la obra *Veinte años de vigencia del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Desarrollo de las competencias autonómicas*, Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública, nº extraordinario 2/2003, pp. 431 y ss. Sobre el reparto de competencias en materia de agricultura, ténganse en cuenta también los trabajos de S. MUÑOZ MACHADO, “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de agricultura”, *Agricultura y Sociedad* nº 21 (1981), pp. 285 y ss.; A. RODRÍGUEZ BEREJO, “La doctrina constitucional de las relaciones competenciales en la Política Agraria”, *Cuadernos del Foro Agrario. La*

En concreto, la materia “agricultura” presenta en su configuración por el bloque de la constitucionalidad dos características esenciales. Por un lado, asume una fisonomía “poliédrica” en el sentido de que se descompone en una multitud de planos⁵, algunos de los cuales tienen una entidad tan genuina, dentro del conjunto en que se integran, que permiten su consideración autónoma. Tal sucede, por lo que respecta al sector oleícola, con materias como las Cámaras Agrarias, o las Denominaciones de Origen que describen títulos competenciales propios en los respectivos Estatutos de Autonomía, que se sujetan a técnicas de reparto también peculiares.

2. Las competencias económicas estatales

A) Los usos del art. 149.1.13 CE en materia oleícola abarcan tanto regulaciones estables como normativas transitorias o meramente coyunturales

Pero la otra dimensión de la agricultura que aquí nos interesa, es la que atiende a su concepción como una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. El art. 148.1.7 CE permitió que todas las Comunidades Autónomas asumieran, desde un primer momento, la competencia exclusiva sobre agricultura “de acuerdo con la ordenación general de la economía”. Esta última reserva ha generado por parte de la jurisprudencia constitucional una interpretación, a nuestro juicio equivocada, que, identificando dicha cautela con el título competencial del art. 149.1.13 CE, ha terminado por convertir lo que originariamente era una competencia exclusiva autonómica en una suerte de competencia compartida en la que corresponde al Estado el dictado de la legislación básica y a las Comunidades Autónomas su desarrollo legislativo. No en balde la prolijidad con la que el Estado se vale del título relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica evidencia la fuerte implantación de la que goza en la práctica la mencionada interpretación. Así, en la materia oleícola, el art. 149.1.13 CE ha servido para que el Estado regule la normativa básica de aspectos tan variados como:

- El régimen de las ayudas a la producción del aceite de oliva (RD 286/2002, de 22 de marzo) y la aceituna de mesa (RD 2597/1998, de 4 de diciembre), y la regulación de sus procedimientos previos o complementarios tales como la presentación de declaraciones de

Política Agraria en una España autonómica. Aspectos competenciales, Mundi-Prensa, Madrid-Barcelona-México, 2001, pp. 31 y 32 y L.A. POMED SÁNCHEZ, “La distribución de competencias sobre agricultura en el marco de la Unión Europea”, *RAP* n° 148 (1999), especialmente pp. 164 y ss, en las que analiza la jurisprudencia constitucional recaída al efecto.

⁵ De “submaterias”, habla S. MUÑOZ MACHADO, “La distribución...”, cit., p. 269

cultivo de olivar (Orden APA/3315/2002, de 20 de diciembre); o la autorización de industrias para la transformación de la aceituna de mesa (RD 2113/1998, de 2 de octubre)

- La regulación de las organizaciones de operadores oleícolas (RD 177/2003, de 14 de febrero, modificado por RD 1474/2004, de 18 de junio)
- La fijación de ciertas determinaciones organizativas como el establecimiento de la estructura y el funcionamiento del Fichero Oleícola Informatizado (Orden de 11 de mayo de 2001); o la creación de la Comisión para el Análisis y Prevención del Fraude en los sectores agroalimentario y pesquero (RD 259/1999, de 12 de febrero)
- El procedimiento de supervisión de las ayudas comunitarias por parte de la Agencia para el Aceite de Oliva (RD 257/1999, de 12 de febrero)
- La regulación de deberes de los agentes económicos que intervienen en el sector oleícola como las declaraciones de existencias de aceite de oliva en poder de almazaras (Orden de 16 de diciembre de 1998)

Más recientemente, con la práctica supresión de las ayudas a la producción y su sustitución por el nuevo sistema de pago único se ha invocado también el art. 149.1.13 CE para establecer la regulación del SIGPAC (RD 2128/2004, de 29 de octubre), y para regular el procedimiento de actualización de datos e identificación de agricultores con derecho a acogerse a dicho régimen de pago único (Orden APA/1171/2005, de 15 de abril).

Hay que añadir que la entrada en escena de este art. 149.1.13 CE no siempre se ha producido para establecer regulaciones generales con pretensiones de permanecer en el tiempo, sino que, junto a éstas, también se han prodigado normas temporales o de naturaleza meramente coyuntural. Así sucede, por ejemplo, con los Programas de mejora de la calidad de la producción de aceite de oliva y de aceitunas de mesa que se aprueban campaña tras campaña⁶ o con las prórrogas que, en ocasiones, se han dictado para dilatar el cumplimiento de ciertos deberes fundamentales de los olivicultores⁷.

6 Para la campaña 2005/2006, Orden APA/1141/2005, de 22 de abril.

7 La Orden APA/3315/2002, de 20 de diciembre amplía los plazos para la presentación de las declaraciones de cultivo de olivar durante la campaña 2002/2003.

B) El juego combinado del art. 149.1.13 CE con otros títulos competenciales del Estado para emanar normas que inciden sobre el sector oleícola. El caso de las reglamentaciones técnico-sanitarias y de las normas de etiquetado

Ahora bien, al lado de estos aspectos propiamente agrícolas, que el Estado ha entrado a regular sirviéndose del título habilitante contenido en el art. 149.1.13 CE, deben sumarse las ocasiones en que este precepto, sólo o en combinación con otros títulos competenciales distintos ha servido asimismo para regular ciertas cuestiones que, aunque referidas al aceite de oliva, no pueden estimarse, conforme a las consideraciones que más arriba hemos realizado, como partes integrantes del contenido típico de la materia “agricultura”, sino como aspectos atinentes a otras materias que, no obstante, despiertan incidencia o se aplican al aceite de oliva en virtud de otras consideraciones. Un buen ejemplo de ello, lo ofrece la Reglamentación Técnico-Sanitaria tanto del aceite de oliva como de la aceituna de mesa, en donde se regulan aspectos que se vinculan directamente con otros títulos competenciales, estatales o autonómicos, diferentes a la agricultura. La Reglamentación Técnico-Sanitaria del aceite de oliva, -o más propiamente, de las materias grasas dado que su contenido es omnicompreensivo de otros aceites vegetales-, no especifica sus títulos competenciales habilitantes, razón que se explica por la temprana fecha en que se produce (1983)⁸; sin embargo, la más reciente Reglamentación Técnico-Sanitaria de las aceitunas de mesa sí que explicita que se dicta al amparo de los párrafos 10º -comercio exterior-, 13º y 16º-sanidad exterior y bases y coordinación general de la sanidad- del art. 149.1 de la CE. Otro tanto sucede con ciertas medidas de comercialización del aceite de oliva que se aprueban en virtud del art. 149.1.13 CE, pero que se relacionan más que con la agricultura con otras competencias autonómicas como comercio interior o defensa de los consumidores y usuarios⁹. Lo mismo acontece, en fin, con la normativa general de etiquetado que se dicta por ministerio de los arts. 149.1.13º y 16º de la CE y que afecta al aceite de oliva en cuanto que producto alimentario.

8 Con respecto a las RTS y a las normas de etiquetado, entiende J. TORNOS MÁS, “Comercio”, **Derecho Administrativo económico...**, cit., II, que “estamos ante dos tipos de normas que inciden directamente en la actividad comercial, pero ninguna de ellas ha sido dictada con el objetivo inmediato de regular la actividad comercial. En el primer caso, se pretende tutelar la salud y, en el segundo caso, proteger los intereses económicos de los consumidores a través del derecho a la información. Ciertamente, en el segundo caso, la separación fines, ordenación del comercio y protección de consumidores, se hace mucho más débil. Podría, por tanto, llegar a afirmarse que las normas de etiquetaje constituyen una manifestación de la ordenación comercial a través de la cual se protege a los consumidores” (*op. cit.* p. 636)

9 Nos referimos al RD 1431/2003, de 21 de noviembre y a la Orden APA/1343/2004, de 7 de mayo, que lo desarrolla y que establece el registro general de industrias autorizadas para la comercialización del aceite de oliva y aceite de orujo de oliva.

C) El comportamiento del art. 149.1.13 CE como título horizontal. La distinción entre normas agrarias básicas y normas básicas de naturaleza económica que tienen incidencia sobre la agricultura

El art. 149.1.13 CE se comporta como un título horizontal que opera, como vemos, no sólo con respecto a la materia “agricultura”, sino con relación a cualquiera otra materia en que se vea implicada la “unidad económica”, cuya salvaguarda constituye, según la jurisprudencia constitucional, su exclusivo objeto. No obstante, aunque ello sea verdad, también lo es que su aplicación está resultando en muchos casos abusiva¹⁰. Especialmente, por lo que concierne al núcleo genuino de la “agricultura”, las aplicaciones del art. 149.1.13 están alcanzando unas dimensiones realmente preocupantes, tanto en lo que afecta a su aplicación misma como en lo que atañe al instrumento normativo escogido para ponerlo en práctica.

Centrándonos en el caso de la olivicultura, resulta cuando menos llamativo que el establecimiento de los requisitos a que deben sujetarse las almazaras o las industrias transformadoras de la aceituna de mesa se consideren como determinaciones básicas que ha de fijar el Estado cuando los perfiles definitorios de tal régimen se contienen ya y vienen suficientemente explicitados por la legislación comunitaria. De la misma forma, llama la atención, desde un plano más general, la exhaustividad con la que el Estado, valiéndose nuevamente de la competencia básica del art. 149.1.13 CE, ha establecido tradicionalmente el régimen de las ayudas a la producción del aceite de oliva y de la aceituna de mesa. Esta exhaustividad o densidad normativa de lo básico carece de sentido en esta materia, puesto que, de por sí, la tupida legislación comunitaria emanada para regular dichas ayudas, resulta ya lo suficientemente precisa como para que, a partir de ella, las Comunidades Autónomas pudiesen haber actuado sus competencias exclusivas en materia de agricultura para adecuar tal régimen a sus características específicas sin necesidad de la intermediación básica estatal.

Lo anterior no quiere decir que resulten ociosos los Reglamentos estatales que regulan las mencionadas ayudas a la producción; antes bien, lo que pretendemos expresar es que la justificación de su carácter básico no abraza, desde luego, un contenido tan amplio como el que tales

10 En este sentido, L. COSCULLUELA MONTANER, *Manual de Derecho Administrativo*, Thomson-Civitas, Madrid, I, 15ª ed., 2004, p. 237, afirma que el art. 149.1.13 CE “se ha utilizado a veces abusivamente para establecer medidas de coordinación en otras materias donde la actividad económica sólo está indirecta o lejanamente afectada”. Sobre el art. 149.1.13 como expresión del principio de unidad económica, véase J. TORNOS MÁS, “El proceso de distribución de las competencias económicas y la necesaria unidad de la política económica”, *REDA* n° 29 (1981), pp. 319 y ss.

Reglamentos han recogido. Como hemos indicado en otro lugar, la manera en que está redactado el art. 148.1.7 CE -y los preceptos estatutarios concordantes con él- revela que el Estado -que no puede, según creemos, emanar una legislación básica agraria-, sí puede, en cambio, dictar normas e, incluso, medidas concretas de carácter agrario cuando así lo exija la salvaguarda del sistema económico nacional, en otras palabras, cuando se den las circunstancias que la jurisprudencia constitucional configura como límites de la legislación básica estatal en materia de agricultura y que, en puridad, representan los presupuestos de hecho para que válidamente puedan dictarse normas y actos con dicho alcance básico. Ahora bien, obsérvese que estas normas que, en su caso, se produzcan no constituyen, en puridad, normas agrarias básicas, sino disposiciones económicas que proyectan incidencia sobre la agricultura. La diferencia no es puramente semántica. Mientras que las Comunidades Autónomas para dictar normas de carácter agrícola no precisan más título que el que les da su Estatuto, el Estado, al carecer de competencias en dicho sector de la realidad social, precisa, para dictar normas que puedan tener incidencia sobre la agricultura, cohesionar y justificar su ejercicio en la salvaguarda del sistema económico y de la economía nacional¹¹.

Desde esta perspectiva, la relación entre las competencias agrícolas de las Comunidades Autónomas y las competencias económicas del Estado nacidas del art. 149.1.13 CE no difieren en exceso de las relaciones que aquéllas tienen con respecto a otros títulos competenciales del Estado que funcionan como títulos competenciales cruzados¹². Trasladando estas conclusiones al caso que nos ocupa, esto significa que se justifica el carácter básico de todas aquellas disposiciones que regulan aspectos en que se hace presente la unidad del mercado o la unidad del sistema económico, como puede ser, por ejemplo, el establecimiento de mecanismos de control nacional de las ayudas o la fijación de los criterios y requisitos que han de servir, por ejemplo, para la identificación de los olivicultores con derecho a acogerse al régimen de pago único. Difícilmente, en cambio, al amparo del art. 149.1.13 CE pueden dictarse, ya sea en el campo de la agricultura o en otro cualquiera en que la competencia exclusiva pertenezca a las Comunidades Autónomas, normas de naturaleza organizativa y procedimental que pretendan disciplinar íntegramente el régimen de lo

11 Creemos que muy cerca de lo que pensamos sobre las relaciones entre ambos títulos, está también el parecer de F. LÓPEZ RAMÓN, "Agricultura...", cit., ya que comienza hablando de "límites" (p. 297), pero después señala que "dentro del respeto a esos límites se desenvuelven las funciones normativas y ejecutivas de las Comunidades Autónomas en la agricultura. Funciones que cuentan, pues, con un amplio campo de actuación, especialmente en el plano ejecutivo, al que no alcanzan normalmente las competencias estatales" (p. 298)

12 Como tal lo califica, L. M. COSCULLUELA MONTANER, *Manual...*, cit., p. 237

propiamente agrario, como puede ser, en nuestro caso, el régimen de las ayudas a la producción.

Dicho esto, sólo resta añadir que las dos principales normas que, desde una perspectiva horizontal, regulan para el España el establecimiento y desarrollo del denominado régimen de pago único, del que hablaremos en extenso en otra parte de esta obra, se amparan precisamente en este título competencial. Se trata de sendos Reglamentos mediante los que se regula, de un lado, la concesión de derechos a los agricultores dentro del régimen de pago único (RD 1617/2005, de 30 de diciembre), y se aplica, de otro, el régimen de pago único y otros regímenes de ayuda directa a la agricultura y la ganadería (RD 1618/2005, de 30 de diciembre).

3. Las normas básicas en materia oleícola

A) El ínfimo rango de las disposiciones mediante las que se establece lo básico. Sus débiles habilitaciones normativas

El señalamiento de lo básico por parte del Estado todavía presenta una tacha más en el ámbito de la olivicultura: el rango de las disposiciones a través de las cuales se establece la normativa básica. Como es sabido, la jurisprudencia constitucional viene exigiendo, tanto por razones de técnica legislativa como de seguridad jurídica, que lo básico se defina por Ley, admitiendo el Reglamento únicamente para labores de complemento de la legislación básica y sin que este complemento se pueda traducir en el establecimiento de principios básicos nuevos no previstos expresamente por la Ley. Pues bien, en el sector oleícola, representa la regla general que lo básico venga determinado mediante Reglamento, no siendo infrecuente que dicho reglamento revista además el ropaje externo de Orden Ministerial. La explicación que para ello se da en los respectivos Preámbulos reposa casi exclusivamente en la habilitación que tales normas reglamentarias hallan en los Reglamentos comunitarios. A veces, como sucede con la Orden APA/1171/2005, de 15 de abril, por la que se actualizan los datos y se identifican los agricultores para la aplicación del régimen de pago único, se invoca también el precepto de alguna Ley de Acompañamiento que sólo de manera muy lasa puede estimarse que ha procedido a la definición de lo básico y, en consecuencia, a servir de habilitación suficiente para el Reglamento que se dicta.

B) La concepción material de lo básico: funciones tradicionales y nuevos cometidos

a) ¿Para qué ha servido tradicionalmente la concepción material de lo básico?

Estos perfiles que presenta el diseño de lo básico en el sector de la olivicultura suscita algunas cuestiones interesantes que conciernen a la doctrina general existente al respecto. Los primeros años del desarrollo autonómico vinieron marcados, por razones históricas evidentes, por lo que se denominó la concepción material de lo básico, en cuya virtud las Comunidades Autónomas pudieron poner en práctica sus competencias de desarrollo legislativo deduciendo materialmente las bases de la legislación preconstitucional. Con el acogimiento de esta concepción, se vencía la resistencia o “pereza legislativa” del Estado, quien de otra manera, dilatando el dictado de las normas básicas, podía diferir todo el tiempo que quisiese la actuación normativa de las competencias autonómicas¹³. Junto a esta virtualidad, la concepción material de lo básico desplegó otro juego paralelo: las normas postconstitucionales que el Estado iba emanando en todas aquellas materias sujetas al reparto competencial bases/desarrollo legislativo, tampoco indicaban, en un primer momento, cuáles de sus preceptos eran básicos y cuáles no, por lo cual tamaña operación de deslinde hubo de realizarse por parte de las Comunidades Autónomas valiéndose de nuevo del criterio o de la concepción material de las bases.

b) La concepción material de lo básico como criterio para discernir si todo el campo de lo básico se encuentra determinado ya por la normativa comunitaria

a. Caracteres de esta labor

Pues bien, a la vista de las consideraciones anteriormente expuestas, asistimos ahora a una reviviscencia de dicha concepción material de las bases, no en el sentido de que se recupere una concepción que estaba enterrada, ya que, después de que la jurisprudencia constitucional se volviese extraordinariamente rigurosa a la hora de exigir que lo básico se definiese principalmente por Ley y que las normas básicas discriminasen los preceptos básicos de los no-básicos, dicha concepción siguió jugando

13 Sobre esta etapa, da cumplida noticia J. TORNOS MÁS, “La delimitación constitucional de las competencias. El principio de territorialidad y las competencias. Legislación básica, bases, legislación y ejecución”, en la obra colectiva *El funcionamiento del Estado autonómico*, MAP, Madrid, 1996, pp. 88-90

como parámetro de validez de lo definido formalmente como básico¹⁴. No es, por tanto, éste el sentido al que asociamos esta peculiar resurrección de la concepción material de lo básico. Su resurgimiento viene vinculado a los casos en que, como sucede con la agricultura, hay que entender que las determinaciones básicas ya se contienen en su mayoría en los Reglamentos comunitarios. Ahora bien, discernir si todas las exigencias de lo básico están o no contenidas en el Reglamento comunitario, o, dicho con mayor propiedad, dilucidar si el Reglamento comunitario ya ha cubierto completamente o no el contenido básico de la materia, obliga al Estado a recurrir a una concepción material de lo básico para concluir si es precisa o no una norma estatal básica, puesto que, por razones obvias, ni en el Reglamento comunitario se va a encontrar ni al Reglamento comunitario se le puede exigir una definición formal de lo básico. La peculiaridad que ahora presenta este retorno de la concepción material de las bases es que, si en los inicios del Estado autonómico, tal juicio se efectuaba sobre las normas estatales ahora se realizan por el Estado sobre el Derecho comunitario derivado.

b. Se trata de una tarea que pueden realizar tanto el Estado como las Comunidades Autónomas

Mas, hay que notar que este enjuiciamiento no queda reservado en exclusiva al Estado. También las Comunidades Autónomas pueden efectuar tamaña operación, más aún en materias como la agricultura sobre las que ostentan competencias exclusivas. La ya conocida por reiterada doctrina del Tribunal Constitucional de que el ingreso de España en las Comunidades Europeas no ha alterado el régimen interno de distribución de competencias, de que la ejecución o aplicación administrativa del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia según las reglas del Derecho interno porque no existe un título específico para la ejecución del Derecho comunitario y la idea, en suma, de que “el cumplimiento de obligaciones derivadas de la normativa de la Comunidad Europea (...) no supone modificación alguna del reparto interno de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”¹⁵, proporcionan cumplido aval a las Comunidades Autónomas para que, trabajando sobre los Reglamentos

14 J.TORNOS, *op. cit.*, pp. 90 y ss.

15 Entre otras muchas, SSTC 236/1991, de 12 de diciembre, Ponente: Díaz Eimil, fdto. jco. 9º; 172/1992, de 29 de octubre, Ponente: García-Mon, fdto. jco. 3º; 146/1996, de 19 de septiembre, Ponente: Jiménez de Parga, fdto. jco. 2º. Entre la doctrina pueden verse, entre otros, los trabajos de S. MUÑOZ MACHADO, *El Estado, el derecho interno y la Comunidad Europea*, Civitas, Madrid, 1986; P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, “El Derecho de la Unión Europea y la distribución de competencias”, en la obra colectiva *El funcionamiento del Estado Autonómico...*, cit., pp. 147-176; y A. M. MORENO MOLINA, *La ejecución administrativa del Derecho comunitario europeo*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

comunitarios y, sirviéndose como instrumento de la concepción material de lo básico, discriminen este contenido de aquellas normas comunitarias y actúen, en consecuencia, sus competencias de desarrollo legislativo y ejecución¹⁶. Esta empresa suscitará, sin duda, conflictos y colisiones frecuentes entre el Derecho estatal y los Derechos autonómicos como testimonia la propia jurisprudencia constitucional. De hecho, los conflictos pueden darse no sólo porque la norma autonómica se anticipe a la norma básica estatal y efectúe una mala apreciación de lo básico, sino también porque entienda que todas las exigencias del interés común del Estado se hallan ya colmadas por la regulación comunitaria.

El descubrimiento del contenido básico integrado en las normas comunitarias constituye, por tanto, tarea que pueden emprender tanto el Estado como las Comunidades Autónomas sirviéndose de la concepción material de lo básico. A su amparo, será factible que surjan tanto normas estatales básicas si el Estado entiende que la regulación comunitaria no ha cubierto todas las demandas exigidas por las bases de una materia, como directamente normas autonómicas de desarrollo si, por el contrario, se llega al convencimiento de que todas las exigencias de lo básico se encuentran ya plenamente satisfechas por el Reglamento comunitario¹⁷

C) Normativa básica que reitera preceptos y principios ya contenidos en la legislación comunitaria. El desarrollo y ejecución nacional de la Política Agrícola Común

En el sector de la agricultura, en general, y de la olivicultura, en particular, son bastantes, como hemos visto, los Reglamentos estatales básicos que

16 Entender otra cosa nos llevaría, como pone de relieve R. BUSTOS GISBERT, "Cuestiones planteadas por la jurisprudencia constitucional referente a la ejecución y garantía del cumplimiento del Derecho comunitario", *RIE*, n.º 20 (1993), p. 587, a "una redefinición de las competencias de las Comunidades Autónomas pues ello significaría que a la pérdida de parte de su capacidad de decisión sobre determinadas materias derivadas de dicha incorporación (especialmente en aquellas asumidas en exclusiva), se uniría la incapacidad para dictar normas de complemento y ejecución de las decisiones normativas comunitarias produciéndose, de este modo, una pérdida de las competencias ejecutivas que ostentaban y una correlativa recuperación de poderes por parte de los órganos centrales a todas luces ilegítima"

17 Como afirma R. BUSTOS GISBERT, *op. cit.*, p. 593, "habitualmente se producirá un solapamiento entre normativa comunitaria (especialmente en los casos de los Reglamentos en tanto que el desarrollo normativo que realizan es más detallado, pero también aparecerá en las Directivas) y las normas básicas dictadas por el Estado en una materia, solapamiento que no puede saldarse con la extensión de la noción de bases en perjuicio de las competencias autonómicas de desarrollo legislativo sino con la preclusión de la competencia estatal". En parecidos términos, R. ALONSO GARCÍA, *Derecho comunitario...*, cit., p. 237, señala que "siendo las más corrientes las materias sobre las que las Comunidades Autónomas ostentan competencias de desarrollo normativo de la legislación básica estatal (...), habrá que estar también al contenido de la norma europea para ver si cubre o no el contenido básico de titularidad estatal. En caso negativo, el Estado tendría competencia para ampliar lo básico por norma estatal; en caso afirmativo, **que será la regla general (dado el carácter exhaustivo del Reglamento y la naturaleza, en su expresión más genuina, de la Directiva, que fija las bases o directrices a seguir para alcanzar un determinado objetivo)**, la intervención de las instituciones comunitarias habrá supuesto una sustitución del Estado en el papel que antes de la misma le correspondía, por lo que las Comunidades Autónomas podrán proceder al desarrollo directo de la norma europea".

se han producido. Es más, a diferencia de cuanto ocurre en otros sectores como el vitivinícola en el que lo básico se ha determinado por Ley, en el oleícola no ha ocurrido así, de tal manera que tal empresa se ha abordado incluso en muchas ocasiones a través de simples Órdenes Ministeriales. Es verdad que esta práctica de definir las bases por medio de normas reglamentarias no ha entrañado en la mayoría de los casos una labor que pueda juzgarse creativa, ya que con frecuencia las normas estatales se han limitado a reiterar o, a lo sumo, ordenar y sistematizar lo que ya tenían establecido y regulado los reglamentos comunitarios que les servían de habilitación. Si tomamos como ejemplos los Reglamentos estatales que regularon las ayudas a la producción del aceite de oliva o el más reciente que identifica los agricultores que pueden acogerse al régimen de pago único, observamos, en efecto, que gran parte de sus disposiciones constituyen sólo repetición de lo que ya dicen los Reglamentos comunitarios a cuyo grupo normativo se cuelgan, y que lo poco que no supone reiteración se limita sólo a regular cuestiones organizativas o procedimentales. El art. 11 de la Orden de 15 de abril de 2005, único de este Reglamento básico que no reproduce preceptos comunitarios, fija en este sentido el procedimiento y los plazos que las Comunidades Autónomas deben seguir a la hora de identificar a los agricultores con derecho a acogerse al nuevo régimen de ayudas directas.

a) Problemas que la repetición de preceptos comunitarios suscita desde la óptica del Derecho comunitario

Esta práctica de emanar Reglamentos básicos, cuyo solo o la mayor de su contenido se restringe a repetir lo que ya contiene la legislación comunitaria, aparte de resultar, de alguna manera, una práctica inútil, suscita serias dudas de adecuación al Derecho comunitario. Desde muy temprano la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha censurado y advertido los riesgos que entrañan estas normas nacionales que reproducen los preceptos de los Reglamentos comunitarios. En especial, ha señalado la confusión que esta práctica genera en el sistema de fuentes, ya que pudiera parecer que mediante esta técnica se desconecta la norma comunitaria de su ordenamiento raíz. También ha indicado que con la reproducción de disposiciones comunitarias se matizan los objetivos de éstas o se ralentiza su aplicación. Por último, supone un riesgo para la propia competencia del Tribunal de Justicia, ya que, como explica R. ALONSO GARCÍA, “los jueces nacionales podrían verse inclinados, en cuanto ámbito propio de competencia, al tratarse de una norma interna, a enjuiciar la misma por su propia autoridad, olvidando que la norma aplicable sería el reglamento comunitario, sometido en virtud del mecanismo de la cuestión prejudicial

a la suprema interpretación del Tribunal de Justicia, que ostenta, al tiempo, la competencia exclusiva para declararlo, en su caso, inválido”¹⁸.

b) El juego de la presunción a favor del Derecho autonómico en el desarrollo y ejecución nacional de la PAC. La doctrina del Tribunal Constitucional

a. Ámbito de la presunción

El Tribunal Constitucional ha censurado igualmente esta práctica de la reiteración de preceptos comunitarios a propósito precisamente de normas básicas referidas a la agricultura. El Tribunal Constitucional ha añadido una perspectiva que, desde el Derecho interno, resulta particularmente interesante. Analizando un conflicto en el que se debatía la adecuación al bloque de la constitucionalidad de varias Órdenes del Ministerio de Agricultura sobre concesión de ayudas del FEOGA, el Alto Tribunal subraya que, en general, en la materia agrícola -por la importancia y densidad que asume la regulación comunitaria-, “el margen para una normativa complementaria, de desarrollo o ejecutiva es muy estrecho y, por lo general, se limita a prescripciones de orden organizativo y procedimental (...) Sólo en contadas ocasiones la legislación nacional puede complementar la normativa comunitaria europea aplicable a los casos de que tratamos, por remisión de ésta, con prescripciones de contenido sustantivo, relativas a la definición de los beneficiarios o a algunas condiciones, límites o suplementos de ayuda”¹⁹.

De estos razonamientos del Tribunal Constitucional, se sigue que el reducido margen con que, a la postre, cuentan las legislaciones nacionales a la hora de ejecutar las previsiones de la Política Agraria Común, juegan, en principio, a favor de las Comunidades Autónomas, en primer lugar, porque tanto lo organizativo como lo procedimental forman parte del núcleo duro de la autonomía, aquél porque no es concebible la autonomía sin el concurso de la potestad organizatoria, y lo procedimental porque, como hemos expuesto en otro lugar, representa una competencia adjetiva que vive a la sombra de las competencias sustantivas, de tal modo que quien resulte competente para lo sustantivo -la agricultura- lo es también para regular los procedimientos que a dicha materia afecten²⁰. Pero

18 *Derecho Comunitario...*, cit., p. 220

19 STC 79/1992, de 28 de mayo, Ponente: Rodríguez-Bereijo, fdo. jco. 3º

20 *Contrato administrativo de suministro y centralización de las compras públicas*, Atelier, Barcelona, 2000, pp.

es que, además, la presunción²¹ que juega a favor de las Comunidades Autónomas despliega también sus efectos con respecto a aquellas “contadas ocasiones” en que se puede abordar la regulación interna de ciertos aspectos sustantivos, ya que, en principio, y conforme a las reglas de distribución de competencias, que, en materia de ejecución del Derecho comunitario, hemos dejado anotadas más atrás, son las Comunidades Autónomas, en cuanto que titulares de las competencias sobre agricultura, las primariamente llamadas a abordarlos.

b. Límites. Estos límites pueden determinar, en ciertos casos, la legitimidad de una norma básica estatal que incida sobre aspectos organizativos y procedimentales del sector oleícola

Esta presunción conoce, no obstante, sus excepciones, que la misma sentencia que comentamos se ha encargado de poner de relieve:

“...las normas del Estado que no sean simple transcripción de las comunitarias, sino que sirvan de desarrollo o complemento de éstas, sólo pueden tener aplicación directa sin invadir las competencias que sobre agricultura y ganadería ostentan las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Cataluña cuando hayan de ser consideradas normas básicas de ordenación del sector, o bien cuando la existencia de una regulación común esté justificada por razones de coordinación de las actividades del Estado y de las Comunidades Autónomas relativas a la ejecución de las medidas de ayuda previstas en los Reglamentos comunitarios aplicables. Con estas salvedades, las Comunidades Autónomas pueden adoptar las disposiciones necesarias para complementar esa normativa europea y regular las operaciones de gestión que le corresponden, en el marco del derecho europeo y de las normas estatales de carácter básico o de coordinación” (fdto. jco. 3º)

21 De “presunción” habla expresamente el Consejo de Estado en su Dictamen 53.962, de 28 de diciembre de 1989, cuando señala que “es cierto que el común denominador normativo contenido en una Directiva podrá coincidir (aunque por principio no necesariamente) con el concepto de bases en supuestos de competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas (...) Podría llegarse de esta manera incluso a operar desde una especie de presunción inicial orientadora a favor de la coincidencia de los dos ámbitos citados, es decir, del contenido de las Directivas y de las bases a efectos del régimen interno de distribución de competencias compartidas. Se insiste en que esta formulación podrá servir como principio (incluso si se quiere como presunción) con la finalidad de clarificar en el orden interno las dificultades derivadas de la transposición de las Directivas cuando la materia a la que afecta se encuentra compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, principio que, en cualquier caso, podría verse quebrado si se constatará una regulación en la Directiva de características que (...) no agotasen el ámbito de tales reglas básicas configuradas de modo o con objetivos más amplios en el derecho interno. En este último caso, el Estado sería competente para regular como básicos aspectos vinculados a un objetivo o ámbito más amplio”. El razonamiento que realiza el Alto Órgano Consultivo cobra aún más vigor de cara al tema que ahora nos ocupa, ya que se refiere a la trasposición de una Directiva, por lo que los argumentos empleados sirven con mayor intensidad cuando de lo que hablamos es de un Reglamento.

Si se dan estas circunstancias, la presunción, por consiguiente, se quiebra. Y se quiebra no sólo para los aspectos sustantivos, sino incluso para los aspectos organizativos o procedimentales, que pueden exigir, de un lado, la presencia o creación de un órgano estatal que actúe de coordinador o de supremo fiscalizador de las ayudas, al modo como ocurre en el sector oleícola con la Agencia para el Aceite de Oliva, según ya detallaremos más adelante; y que pueden demandar, de otro lado, la previsión de ciertos trámites procedimentales o, incluso, de ciertos procedimientos específicos para la aplicación de aquellas medidas de la política agraria que afecten a la unidad de mercado o inciden de manera sustancial en el sistema económico²². De todos modos, incluso el juego de estas excepciones, que justifican la intervención del Estado, está lleno de matices. Por ejemplo, en la STC 79/1992, de 28 de mayo, el Tribunal deja muy claro que el pago de las ayudas a la producción del aceite de oliva ha de corresponder a las Comunidades Autónomas y no al SENPA, como establecía el art. 6.2 de la Orden del Ministerio de Agricultura de 29 de junio de 1988, ya que no se trataba de ninguno de los casos en que el pago puede corresponder al Estado porque la gestión y resolución de la ayuda ha de estar necesariamente centralizada²³

En todo caso, pese a que el Tribunal Constitucional no veta decididamente la práctica de definir como básicos preceptos que son meras reiteraciones o reproducciones de las disposiciones contenidas en los Reglamentos comunitarios²⁴, lo que, posiblemente sin querer decirlo, sí dice, es que tales normas *repetitae* no son, por sí mismas, normas básicas, pese a que los Reglamentos estatales -en sus disposiciones finales o en sus Preámbulos, las fórmulas son muy variadas- las califiquen como tales. Su condición básica deriva, en consecuencia, de que superen el test de la concepción material de lo básico. Ahora bien, dicho test sólo podrá enjuiciar la declaración desde el punto de vista del bloque de la constitucionalidad, sin afectar, por tanto, al Derecho comunitario, cuya validez queda al margen de la disponibilidad de los jueces e intérpretes nacionales.

22 Por ejemplo, en el seno de la ordenación vitivinícola, el art. 4 del RD 1472/2000, diseña un procedimiento específico, cuya tramitación y resolución compete al Ministerio de Agricultura, con respecto a las transferencias de derechos de replantación que se realicen entre parcelas situadas en dos Comunidades Autónomas diferentes. Sobre el tema, ampliamente G. SERRANO-SUÑER HOYOS y F. GONZÁLEZ BOTIJA, **Comentarios a la Ley de la Viña y del Vino**, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, pp. 100-105

23 Fdto. jco. 6 LL). Conforme al fdto. jco. 4º de la sentencia citada, sólo "en aquellos casos en que la CEE asigna al Reino de España ayudas a la agricultura y ganadería fijando una cantidad máxima global para todo el territorio del Estado, está justificado como aspecto básico de la ordenación del sector y por razones de coordinación (art. 149.1.13 CE) atribuir a un órgano u organismo del Estado la resolución de las solicitudes, previa selección unificada de las mismas".

24 Mismo fundamento 3º de la sentencia citada antes de lo transcrito

De todos modos, hay que notar que siempre que la norma estatal reproduzca fielmente los preceptos comunitarios, el hecho de que los declare básicos tiene más un alcance formal que sustantivo, puesto que ya sea por su condición de preceptos básicos, ya lo sea por mor de la primacía del Derecho comunitario, son determinaciones que, en todo caso, se van a imponer y deben ser respetadas por los legisladores autonómicos. Cosa distinta, en cambio, se produce cuando el legislador estatal no reproduce fielmente los contenidos de la disposición comunitario, sino que añade condicionantes o deduce límites, explícitos o implícitos, a la aplicación de aquellos preceptos. En estos casos, con independencia de la censura que tal conducta pueda merecer desde el prisma del Derecho comunitario, lo cierto es que la definición estatal de lo básico tendrá honda significación para la articulación de las competencias autonómicas.

C) Normativa básica que trata de dar respuesta a problemas específicos del sector. El Plan nacional de Control de Ayudas

No obstante, los mayores problemas se dan con respecto a los casos en que las normas estatales, ejecutando o desarrollando las previsiones comunitarias, establecen determinaciones básicas que no son directas emanaciones de los Reglamentos comunitarios, sino que vienen a dar respuesta a problemas específicos que presenta el ordenamiento jurídico español a la hora de ejecutar el Derecho comunitario. A título de ejemplo, y sin perjuicio del desarrollo más pormenorizado que hacemos en otra parte de este trabajo, el RD 2352/2004, que desarrolla el art. 45 del Reglamento (CE) 796/2004, en lo tocante a las inspecciones y muestreos que han de hacer los Estados miembros sobre las solicitudes de ayuda presentadas, prevé un Plan Nacional de Control, cuya existencia por sí misma no merece reproche alguno de inconstitucionalidad, aunque sí algunos de sus contenidos. En concreto, el Reglamento estatal dota de tanta proyección a sus determinaciones básicas -dictadas, naturalmente, al amparo del art. 149.1.13 CE- que puede ser perfectamente el Plan Nacional de Control quien determine la selección de los colectivos o grupos de agricultores que habrían de ser muestreados, así como los modos, medios y formas con que deben actuarse las inspecciones. Como decimos, no se oculta que, conforme a los criterios que baraja la jurisprudencia constitucional, la previsión de este Plan Nacional como instrumento de coordinación de las inspecciones que realicen las Comunidades Autónomas puede, sin mayores ambages, revestir el carácter de una determinación básica. Sin embargo, dicho Plan Nacional debe mantenerse dentro de sus límites y respetar también las opciones de los Planes Autonómicos de Control que elaboren anualmente las Comunidades Autónomas. En este sentido, pensamos que el Plan Nacional puede fijar legítimamente la estructura de los planes

autonómicos, sus contenidos necesarios, las fórmulas de colaboración con el FEGA y con los organismos de control de otras Comunidades Autónomas, los plazos límite para efectuar tales controles..., sin embargo, no creemos que pueda ir más allá de estas previsiones penetrando en lo que puede estimarse como el núcleo duro de las competencias autonómicas sobre agricultura, reforzadas además en este ámbito por la presencia de las potestades de autoorganización.

III.3 El ejercicio de las competencias autonómicas

1. El entendimiento de la competencia autonómica: en especial, el caso de las competencias exclusivas sobre agricultura

Complementando las consideraciones anteriores, y viendo ahora las competencias sobre agricultura desde la perspectiva autonómica, hay que reparar en que tanto la Constitución como los diferentes Estatutos de Autonomía encorsetan la competencia exclusiva autonómica dentro de lo que es “la ordenación general de la economía”. Ya hemos desarrollado en otros lugares lo que, a nuestro juicio, esto significa: que los legisladores autonómicos, a la hora de definir y concretar los contornos de la materia “agricultura” deben hacerlo incorporando en su delimitación y tomando en cuenta los criterios que inspiran y animan la economía general de todo el Estado. No obstante, con el tiempo transcurrido desde la aprobación de las normas integrantes del bloque de la constitucionalidad hasta hoy, este encuadramiento al que se sujeta el ejercicio de la competencia autonómica sobre agricultura ha experimentado una modificación importante. Aunque es correcto, como premisa, entroncar la ordenación general de la economía con el principio de unidad económica nacional, resulta, sin embargo, de una extraordinaria simplicidad, al menos, por lo que concierne a la agricultura, referir dicha unidad económica exclusivamente al ámbito estatal. Desde este prisma, son las Comunidades Autónomas y, por consiguiente, los legisladores autonómicos quienes deben delinear y concretar el campo de la agricultura a partir de esa ordenación general de la economía que, en lo que concierne a la agricultura, viene preponderantemente definida a través de la Política Agraria Común y, en particular, por lo que nos ocupa, por las normas europeas que disciplinan el sector oleícola²⁵.

25 Para un desarrollo más amplio de estas cuestiones, véase nuestro trabajo “El desarrollo de las competencias autonómicas de Andalucía en materia de agricultura...”, cit., pp. 434-438, *passim*. La interpretación de las cláusulas estatutarias relativas a la agricultura padece los mismos problemas que el art. 149.1.13 CE. En este sentido, hay quien ve en la cautela en que la CE y los Estatutos envuelven la agricultura, cuando encorseta las competencias exclusivas sobre esta materia dentro “de la ordenación general de la economía”, como

2. Proliferación de normas autonómicas; pero poca novedad en sus contenidos

Conforme a estos condicionantes, hemos de decir que, de todos modos, la acción legislativa de las Comunidades Autónomas en materia oleícola no ha sido ni muy extensa ni tampoco muy intensa. Atendiendo a su extensión, dejando al margen las normas meramente organizativas de asunción y asignación de competencias en el seno de cada Administración autonómica, podemos sistematizar la actividad normativa de las Comunidades Autónomas en esta materia en los siguientes aspectos:

- Determinación de las regiones económicas a los efectos de proceder al reconocimiento de las organizaciones de productores²⁶ y ayudas a las organizaciones de productores²⁷
- Presentación de declaraciones de cultivo²⁸ o previsión de la declaración única de cultivos²⁹
- Procedimiento de autorización de almazaras con derecho a operar en el marco de las ayudas a la producción del aceite de oliva³⁰
- Normas de producción integrada del olivar³¹

el germen de una "competencia implícita" estatal, hermenéutica que, en realidad lleva a través de su influjo en la jurisprudencia constitucional a considerar la materia agricultura desde la perspectiva bases/desarrollo, sirviendo para lo primero naturalmente el art. 149.1.13 CE. Sin embargo, frente a ello, coincidimos con J. RODRÍGUEZ-ARANA, "Un supuesto especial de distribución competencial: competencias económicas, Estado y Comunidades Autónomas", *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, INAP/Montecorvo, Madrid, 2003, p. 489, en que no hay necesidad de construir una competencia estatal de ordenación económica al margen del art. 149.1 CE. En realidad de lo que se trata es de una "autolimitación estatutaria" (J. TORNOS MÁ, "Régimen especial de las competencias económicas", *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Cataluña*, EAP, Barcelona, 1992, p. 472), mediante la cual, como decimos en el texto y como precisa también acertadamente I. LASAGABASTER, (*apud.* J. RODRÍGUEZ-ARANA, *op. cit.*, p. 487), las Comunidades Autónomas no podrán adoptar decisiones económicas que sean contrarias a medidas de carácter económico adoptadas por el Estado dentro de su ámbito competencial

26 Castilla-La Mancha (Orden de 10 de agosto de 1987); Extremadura (Orden de 28 de julio de 1987); Aragón (Orden de 8 de julio de 1987); Valencia (Orden de 9 de abril de 1987); Navarra (Decreto Foral 140/1987, de 6 de junio); La Rioja (Orden de 7 de julio de 1987); Murcia (Orden de 22 de julio de 1987); Castilla y León (Orden de 6 de julio de 1987); Baleares (Orden de 25 de octubre de 1987); Andalucía (Orden de 10 de junio de 1987)

27 Extremadura (Decreto 22/1995, de 21 de marzo); Valencia (Órdenes de 3 de junio de 1991 y 6 de mayo de 1994);

28 Castilla-La Mancha (Orden de 28 de marzo de 1995); Andalucía (Orden de 22 de octubre de 1998)

29 Cataluña (Orden de 20 de diciembre de 2000);

30 Castilla-La Mancha (Orden de 30 de abril de 1999); Extremadura (Decreto 85/1998, de 7 de julio); Cataluña (Decreto 290/1994, de 29 de septiembre y Resolución de 28 de mayo de 1987); Valencia (Orden de 29 de marzo de 1999 y Resolución de 11 de mayo de 1999); Andalucía (Orden de 7 de diciembre de 1999 y Resolución de 25 de mayo de 1998 y Órdenes de 23 de octubre de 2000 y 12 de junio de 2003)

31 Extremadura (Orden de 23 de diciembre de 2003 por la que se aprueba la Norma Técnica Específica de Producción Integrada del Olivar en la elaboración del aceite de oliva); Andalucía (Órdenes de 14 de mayo de 1998, 5 de mayo de 2003 y 4 de febrero de 2004 y 24 de octubre de 2003)

- Procedimiento de concesión de ayudas a la producción del aceite de oliva³² y regulación de controles y pago³³
- Ayudas al consumo³⁴
- Establecimiento del Registro de Industrias Agrarias y Alimentarias³⁵
- Autorización de industrias transformadoras de la aceituna de mesa³⁶
- Ayudas a la producción para los aceites de oliva usados en la fabricación de determinadas conservas³⁷
- Procedimiento de autorización para designar el origen del aceite de oliva virgen extra y del aceite de oliva virgen en las empresas envasadoras de la Comunidad Autónoma³⁸
- Autorización de organizaciones de operadores en el sector oleícola³⁹

Pese a la aparente amplitud de los temas abordados por la legislación autonómica, la realidad es que la gran mayoría de las normas que acabamos de enumerar se limitan a reproducir la legislación comunitaria o la legislación nacional, añadiendo, si acaso, algunas matizaciones organizativas o procedimentales al objeto de adecuarlas a su Derecho propio. Destaca además de todo este vasto compendio de disposiciones el rango generalmente reglamentario que las normas autonómicas presentan, rango que llega en ocasiones al ínfimo escalón de las simples Resoluciones, lo que representa una prueba más de la escasa creación e innovación que normalmente aportan estas determinaciones autonómicas.

32 Cataluña (Órdenes de 29 de julio de 1996; 16 de abril de 1997; 12 de marzo de 1999; y 23 de febrero de 2000);

33 Cataluña (Resolución de 22 de enero de 1997); Castilla y León (Orden de 21 de mayo de 2002)

34 Cataluña (Orden de 30 de junio de 1998); Madrid (Orden 2513/1997, de 12 de agosto); Galicia (Órdenes de 26 de febrero y 6 de junio de 1997)

35 Cataluña (Decreto 302/2004, de 5 de mayo); Andalucía (Decretos 173/2001, de 21 de julio y 194/2003, de 1 de julio)

36 Valencia (Orden de 15 de octubre de 1998); Andalucía (Orden de 20 de enero de 1999)

37 Cantabria (Orden de 11 de julio de 2002); Castilla-León (Orden AYG/194/2003/, de 25 de febrero); Galicia (Orden de 23 de diciembre de 2003)

38 Castilla y León ; Madrid (Orden 2748/1999, de 7 de julio); Andalucía (Decreto 68/2000, de 21 de febrero)

39 Andalucía (Orden de 30 de diciembre de 2002)

III.4 Los mecanismos de colaboración entre el estado y las comunidades autónomas en materia oleícola

Muy tempranamente, A. MARTÍNEZ MARÍN llamó la atención sobre la necesidad de que en nuestro Estado autonómico se desarrollase en el ámbito de funcionamiento de todas las Administraciones Públicas el principio que él denominó *coordinación consensual*, principio que, en su opinión, se manifestaba a través de dos modalidades, la colegialidad, esto es, la integración de representantes autónomos en órganos estatales, y el concierto o la suscripción de acuerdos de colaboración entre Administraciones⁴⁰. A esta exigencia responden, en el campo oleícola, los convenios mediante los que la Administración General del Estado encomienda a las Comunidades Autónomas la gestión de actuaciones de intervención y regulación de mercados. Hasta la fecha, se han firmado convenios de este tipo con Andalucía⁴¹, Extremadura⁴², Aragón⁴³, Valencia⁴⁴, La Rioja⁴⁵ y Asturias⁴⁶. La característica fundamental de estos convenios, en lo que al aceite de oliva se refiere, es que el Organismo pagador de la Comunidad Autónoma respectiva se encarga, en las operaciones de almacenamiento, de recibir las ofertas y fianzas, y de comunicarlas al Organismo de Coordinación, así como de efectuar, bajo las instrucciones y normas que emane éste, los pagos. Al mismo tiempo, respondiendo a la segunda modalidad de coordinación a la que aludía el autor citado, las Comunidades Autónomas participarán en los Grupos de Trabajo que funcionen en el seno del Organismo de Coordinación, cuando se ocupen de líneas de intervención y ayudas del FEOGA-Garantía que el Organismo Pagador gestione por encomienda.

También ha sido la vía del convenio de colaboración entre el Estado y algunas Comunidades Autónomas la que se utilizó en su momento para formalizar el Sistema de Información Geográfica Oleícola⁴⁷. En la actualidad, habida cuenta de que la gestión y mantenimiento del Sistema Integrado de Gestión y Control compete a las Comunidades Autónomas, se están

40 **Derecho Administrativo. La organización...**cit., pp. 80 y 81. Recientemente, ha vuelto a insistir en el reforzamiento de este principio, al que califica de “importancia capital en la organización policéntrica autonómica ante la inexistencia de jerarquía entre las Administraciones autónomas” (“Las necesidades de cambio de la Administración Pública”, en la obra **Nuevos retos en el horizonte de las Administraciones Públicas**, Universidad de Murcia, Murcia, 2003, p. 31).

41 Resolución de la Secretaría General de Producciones y Mercados Agrarios de 12 de abril de 1996

42 Resolución de la Secretaría General de Producciones y Mercados Agrarios de 21 de mayo de 1999

43 Resolución de la Secretaría General de Producciones y Mercados Agrarios de 9 de abril de 1997

44 Resolución de la Secretaría General de Producciones y Mercados Agrarios de 27 de noviembre de 1996

45 Resolución de la Secretaría General de Producciones y Mercados Agrarios de 22 de junio de 1999

46 Resolución de la Secretaría General de Producciones y Mercados Agrarios de 17 de febrero de 2000

47 Al respecto, véanse Resoluciones de 4 de diciembre de 2002 (Castilla y León); de 25 de octubre de 2002 (Aragón) y de 19 de septiembre de 2002 (La Rioja)

produciendo una serie de convenios de encomienda mediante los cuáles las Administraciones autonómicas encargan al Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) -organismo de control al respecto- la realización, a través de empresas especializadas, de los trabajos técnicos tendentes a la constitución del Sistema de Información Gráfica de Parcelas, que constituye una de las partes del Sistema Integrado, y el análisis de la validez de la ortofoto que se entregue a la Comunidad Autónoma⁴⁸

La característica de estos últimos convenios que hemos enunciado radica en que, al tratarse de convenios que se suscriben para la realización de un trabajo concreto -la base gráfica del SIG-Oleícola o del SIGPAC-, expiran con su cumplimiento, sin perjuicio de las prórrogas a las que, en su caso, hubiere lugar.

48 Al respecto, véanse Resoluciones de 21 de abril de 2004 (Valencia); de 26 de enero de 2004 (Rioja); de 19 de diciembre de 2003 (Castilla y León); de 10 de diciembre de 2003 (Balears); de 19 de noviembre de 2003 (Aragón); de 10 de diciembre de 2003 (Cantabria) y de 15 de octubre de 2003 (Extremadura).



La organización administrativa oleícola

Capítulo IV

IV. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA OLEÍCOLA

IV.1 Introducción: perfiles generales de la organización administrativa del estado y de las comunidades autónomas en materia de agricultura

Desde el punto de vista organizativo, el sector oleícola presenta unos caracteres propios, no sólo porque en su estructuras administrativas afloran, junto a los órganos y entes que conforman la organización común de la agricultura, otros específicos del sector, que atienden a fines muy concretos; sino también porque, a diferencia de lo que sucede en otras ramas o producciones, el olivarero ha sido siempre un sector muy vertebrado, lo que, como a continuación veremos, permite que entidades y asociaciones, e incluso, particulares, asuman un relevante protagonismo en la ordenación de la realidad oleícola.

El hecho de que, según hemos analizado, el grueso de las competencias en materia agrícola y en las demás materias que, en general, inciden sobre la materia oleícola, se ejerzan por las Comunidades Autónomas revela que son, consiguientemente, los órganos de las Administraciones autonómicas los que desempeñan y actúan la práctica totalidad de las competencias sobre el olivar y el aceite de oliva. No obstante, por lo que atañe tanto a la gestión y control de las ayudas agrarias como a la defensa contra los fraudes y la calidad agroalimentaria, debe señalarse que estas competencias son las que más tardíamente han resultado transferidas¹, de tal modo que el Estado, a través del SENPA y del FORPPA, en un primer momento, y del FEGA, más tarde, ha venido manteniendo el ejercicio de las competencias sobre tales aspectos hasta bien mediados los años noventa del pasado siglo².

1 En esencia, los traspasos de competencias en materia de agricultura se han desarrollado en dos fases. En una primera, que se corresponde con la asunción inicial de competencias por parte de las Comunidades Autónomas, se transfieren las relativas a extensión y capacitación agrarias; producción vegetal; sanidad vegetal; comercialización agraria; industrias agrarias; y producción y comercio de semillas y plantas de vivero. Las competencias que se enuncian en el texto, así como las relativas a sociedades agrarias de transformación, se traspasan, en cambio, mediante una cascada de Reales Decretos que tienen su inicio en el RD 1414/1995, de 4 de agosto, por el que se transfieren a Cataluña los medios del antiguo SENPA afectados a las actividades de gestión de ayudas, actividades que comprenden la recepción de solicitudes; verificación de los datos; evaluación de solicitudes; resolución de expedientes; tramitación, liquidación y pago de las primas, indemnizaciones y subvenciones, así como las actividades de control e inspección. (Sobre el tema, véase ampliamente nuestro trabajo "Agricultura...", cit., pp. 743-761, *passim*). Incluso, esta segunda fase, en lo que respecta a la transferencia de ciertos medios patrimoniales del antiguo SENPA –en concreto, las unidades de almacenamiento de la red básica de Cataluña que se cedían al uso de esta Comunidad Autónoma- han sido traspasados recientemente (*vid.* RD 1947/2004, de 27 de septiembre). Otra ampliación de los medios pertenecientes al FEGA ha operado para Andalucía el 1788/2004, de 30 de julio.

2 Esta competencia de los órganos estatales ha sido prorrogada incluso por los Tribunales más allá del momento en que se producen los traspasos de competencias a las Comunidades Autónomas con respecto

A partir de ese momento, el FEGA estatal ha quedado constreñido, en lo que al olivar y al aceite de oliva respecta, a ser, en esencia, el Organismo Pagador nacional que coordina la actuación de los organismos pagadores autonómicos, sin perjuicio de que se le atribuyan algunas otras funciones, particularmente al amparo de la nueva normativa del régimen de ayudas de pago único, sobre las que incidiremos más adelante. De esta guisa, la actividad de los órganos del Ministerio de Agricultura queda muy reducida en el ámbito que nos ocupa, centrada casi exclusivamente en los aspectos normativos y en servir de cauce de información y comunicación con los órganos comunitarios. Ni siquiera la potestad sancionadora que despliegan en otros campos de la agricultura, resulta muy relevante en el sector oleícola, habida cuenta de la existencia de organismos estatales especializados en el control y la fiscalización del aceite de oliva.

Atendidas estas premisas, no puede decirse que las Comunidades Autónomas hayan dispuesto, en cambio, una organización administrativa *ad hoc* para el aceite de oliva, sino que, en general, son los órganos comunes que las Administraciones autonómicas dedican al cuidado de los temas agrícolas -esto es, las Consejerías o Departamentos de Agricultura respectivos-, los que se han ocupado también de aquellas cuestiones. Además, como resulta frecuente en el diseño de la planta de la Administración autonómica, la organización administrativa dispuesta para tales fines no difiere en exceso de la estructura y de la fisonomía que el Ministerio de Agricultura tenía hasta su repliegue como consecuencia de los traspasos de competencias y de los dictados de la LOFAGE. Si acaso, como notas diferenciadoras, hay que señalar que, por una parte, algunas Administraciones autonómicas, como son los casos de Andalucía y Aragón, han desarrollado una estructura periférica que, en materia agrícola, va más allá de la circunscripción provincial para abrazar la comarca o, incluso, el municipio³. Por otra parte, también es muy diversa la textura

a la recuperación de las ayudas que los órganos estatales concedieron antes de dichas transferencias. Buena muestra de ello la ofrece la STSJ de Andalucía, Sevilla, de 14 de julio de 2000, Ponente: Vázquez García, RJCA 2481, en la que el Tribunal ratifica la validez de la Resolución del FEGA de 4 de abril de 1997 -dos años, por consiguiente, después de verificado el traspaso- por la que se ordenaba la recuperación de una ayuda al consumo por aceite de oliva comercializado durante el año 1995. En palabras del órgano jurisdiccional, "no es aceptable, por tanto, como afirma la parte actora que en el año de 1996, cuando se inicia el expediente según la recurrente, la competencia no era del FEGA, pues en sí mismo encierra una contradicción irresoluble dicha afirmación, ya que si el FEGA, antes del SENPA, fue el competente para otorgar la subvención, no puede ser más que dicho organismo el competente para el control y orden de reintegro, y si no lo era para ésta, para la resolución recurrida, no lo era tampoco para aquélla, para el otorgamiento de la subvención o ayuda. En definitiva, el expediente se refería al ejercicio de 1995, el expediente de control y reintegro, iniciado en el año 1996, es consecuencia directa de aquél y por tanto el órgano competente para la concesión era el competente para su control" (fdto. dcho. 3º)

3 En Aragón, los arts. 7 a 17 del Decreto 188/2004, de 7 de septiembre, realizan una pormenorizada regulación de las Oficinas Comarcales Agrarias (OCAS), dependientes de las secretarías generales de los respectivos servicios provinciales, y que se encargan "como unidad administrativa del Servicio Provincial de Agricultura y Alimentación de la provincia que corresponda, prestan en su ámbito territorial de actuación las actividades

que, como veremos, presentan los organismos pagadores autonómicos, que comprende desde el simple órgano y servicio sin personalidad hasta verdaderas personificaciones instrumentales.

Frente al escaso interés que presenta el estudio de los órganos de la Administración activa, estatal y autonómica, que se ocupan de las cuestiones oleícolas, sí conviene destacar la importancia que, en cambio, asumen ciertas Administraciones institucionales que operan en este ámbito. La creación de algunas de ellas, como son los casos del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) y de la Agencia para el Aceite de Oliva, responde a imperativos del Derecho comunitario; otras, en cambio, cual es el caso del Instituto de la Grasa, hunde sus raíces en nuestra tradición legislativa en este sector.

competencia del citado órgano, bajo sus instrucciones y directrices, que se adecuarán a las orientaciones dadas por los Centros Directivos del Departamento de Agricultura y Alimentación, y, en concreto, de: a) Ser receptoras de cuantas solicitudes y escritos presenten los ciudadanos en sus oficinas, las cuales tendrán la consideración de dependencias de registro; b) Analizar y estudiar las solicitudes y escritos que se presenten en su registro, trasladando los mismos al órgano competente y, en el caso de que el asunto corresponda al ámbito de su actuación, proceder a realizar lo necesario para completar el procedimiento en su fase de instrucción, elevándolo, una vez hecho esto, al Servicio Provincial correspondiente acompañando al expediente, en su caso, el pertinente informe; c) Informar y asesorar a los ciudadanos acerca de las cuestiones relacionadas con los asuntos gestionados por el Departamento de Agricultura y Alimentación y con la política agroalimentaria aplicada en el ámbito estatal y comunitario; d) Facilitar información a los ciudadanos, especialmente a los profesionales del sector agroalimentario, sobre las orientaciones productivas, los avances que se vayan produciendo en materia de investigación y tecnología agroalimentaria, y la evolución de los mercados agrarios, así como canalizar la información precisa a los profesionales afectados sobre las obligaciones que les corresponde cumplir en particular en materia de seguridad agroalimentaria, sanidad vegetal, bienestar y sanidad animal y sobre la aplicación de prácticas agrarias respetuosas con el medioambiente; e) Ejecutar las tareas que les corresponden en los planes y programas sectoriales, en particular en materia de seguridad agroalimentaria, sanidad animal y sobre tramitación y controles de las ayudas públicas, competencia del Departamento de Agricultura y Alimentación; f) Colaborar con los órganos y unidades de los servicios centrales, en la preparación, desarrollo y análisis de los trabajos necesarios para la introducción de mejoras técnicas y económicas en los sistemas de producción agroalimentaria y de medidas que favorezcan el progreso económico del sector agroalimentario y de un desarrollo rural sostenible; g) Transmitir, a través de la Secretaría Provincial, la información relevante relativa al sector agroalimentario que se produzca en su ámbito territorial; y h) Cualesquiera otras propias de su condición de oficinas de ámbito inferior al provincial que tienen por finalidad acercar la gestión pública al ciudadano". En Andalucía, aparte de la existencia de las OCAS, con funciones muy semejantes a las que acabamos de reseñar para Aragón, existe incluso la previsión de crear Oficinas Locales Agrarias, aunque hasta el momento, s.e.u.o, por nuestra parte no se ha hecho uso de esta habilitación. Sobre el tema véase nuestro trabajo "El desarrollo de las competencias autonómicas de Andalucía en materia de agricultura...", cit., pp. 444-446. Finalmente, como servicio periférico de la Junta de Andalucía también se ha creado el Instituto Europeo de la Alimentación Mediterránea, encargado del impulso, promoción, difusión y desarrollo de este tipo de nutrientes. Tiene su sede en Málaga y ejerce sus funciones bajo la dirección del Delegado Provincial de dicha circunscripción (vid. Orden de 1 de septiembre de 1999)

IV.2 El derecho comunitario en la configuración de ciertos organismos de los estados. Su aplicación al mercado oleícola

Resulta suficientemente conocida la influencia que el Derecho comunitario despierta sobre las organizaciones administrativas nacionales, ya que, en virtud del principio de subsidiariedad son éstas organizaciones las que actúan, en la mayoría de los casos, como administración comunitaria. Esto imprime consecuencias importantes sobre las estructuras administrativas existentes, a las que obliga a adaptarse a los nuevos cometidos que se les asignan. En general, esta adaptación se efectúa añadiendo nuevas competencias a los órganos administrativos ya creados o creando nuevos órganos encargados específicamente de tales menesteres. No faltan incluso los casos en que, dadas las características de nuestro modelo de Estado, se crean órganos de naturaleza mixta con las Comunidades Autónomas, para favorecer la coordinación en aspectos tan importantes como la formación y la ejecución nacional del Derecho Comunitario.

Sin embargo, hay ocasiones en que el influjo del Derecho Comunitario sobre la organización administrativa de los Estados miembros va más allá, imponiendo incluso que éstos creen órganos o entes que respondan a unas determinadas características y que se encarguen de unas concretas funciones que el Reglamento comunitario, que los prevé, fija. En estos casos, se verifica, como ha puesto de relieve la doctrina italiana, un fenómeno de coadministración en el que la titularidad de la función se distribuye entre la Comisión y estos órganos o entes nacionales, de tal manera que el órgano comunitario actúa en la fase de decisión, mientras que las competencias ejecutivas se transfieren formalmente desde el nivel comunitario al nacional, con la particularidad de que, al exigirse por parte de la legislación comunitaria la creación de un organismo ad hoc que responda en todos los Estados miembros a unas características homogéneas se consigue fortalecer la unidad en la aplicación del Derecho comunitario y, consiguientemente, la coherencia en la tutela de los intereses comunitarios implicados. Hay quien afirma que este tipo de organismos tienen una naturaleza jurídica mixta, en el sentido de que su reglamentación deriva de dos fuentes distintas, la comunitaria y la interna, de manera que pueden reconducirse a cualquiera de los dos ordenamientos⁴.

4 Vid. C. FRANCHINI, "L'organizzazione", en la obra dirigida por S. CASSESE, *Trattato di Diritto Administrativo*, Giuffrè, Milano, 2003, I, p. 344 y F. ASTONE, "Riforma della pubblica amministrazione e ordinamento comunitario", *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunit.* 2002, pp. 47 y ss.

En el sector oleícola del que ahora tratamos, existe un organismo que responde a estas características, la Agencia para el Aceite de Oliva. Con carácter general, para todo el ámbito agrícola y, por consiguiente, también para el del aceite de oliva, existe igualmente un Organismo Pagador nacional -el FEGA- encargado de coordinar a los Organismos pagadores autonómicos. De ambos, tratamos a continuación. Finalmente, hay que recordar también que, en el ámbito de los productos alimenticios, la Agencia Española para la Seguridad Alimentaria, responde a idénticos caracteres tal y como estudiamos en otra parte de este trabajo.

IV.3 Administraciones específicas en el ámbito del aceite de oliva

1. La Agencia para el Aceite de Oliva

A) Creación y estructura de la Agencia

Dentro de la Administración Institucional del Estado sí reviste particular importancia en materia oleícola, la Agencia para el Aceite de Oliva. Esta Agencia, que es un Organismo Autónomo adscrito al Ministerio a través de la Subsecretaría, se creó por Ley 28/1987, de 11 de diciembre, para desarrollar el mandato contenido en el art. 1 del Reglamento (CEE) nº 2262/1984, del Consejo, de 17 de julio, de que “todo Estado miembro creará, con arreglo a su ordenamiento jurídico, un organismo específico encargado de determinadas actividades y de la supervisión de las ayudas comunitarias en el sector del aceite de oliva, exceptuando las restituciones a la exportación”, por lo que estamos ante uno de esas figuras organizativas estatales cuya creación, como ha resaltado S. CASSESE, responde a imperativos del Derecho comunitario⁵.

Al ser un Organismo Autónomo, la Agencia para el Aceite de Oliva tiene personalidad jurídica propia y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines y se rige por lo establecido en su Ley de creación (art. 19 del RD 950/1997, de 20 de junio). Su estructura orgánica, que ha sido desarrollada por RD 1065/1988, de 16 de septiembre, se apoya en dos órganos superiores:

- El Director, que es nombrado y separado libremente por el Ministro, entre funcionarios de carrera pertenecientes a Cuerpos o Escalas

5 S. CASSESE, “L’influenza del diritto amministrativo comunitario sui diritti amministrativi nazionali”, Riv. It. Dir. Pubbl. Comunit., 1993, pp. 329 y ss.

para cuyo ingreso se exija titulación superior, y al que competen, entre otras, las funciones de aprobar los proyectos de programas de actividad y de presupuesto; el programa de gestión y de control, y el resumen de las actividades realizadas

- El Consejo Asesor, que, presidido por el Director, responde a un modelo de representación de intereses, ya que, aparte de representantes de los Ministerios de Agricultura y Economía y de las Comunidades Autónomas que decidan voluntariamente integrarse, lo componen también representantes de las Organizaciones Profesionales Agrarias y de las Asociaciones de Oleicultores de ámbito nacional; de las Asociaciones de Almazaras Asociativas y de las Asociaciones de Almazaras individuales de ámbito nacional; y de las Asociaciones de ámbito nacional de mayor implantación en el sector de los extractores de aceite de orujo, refinadores de aceites, envasadores de aceites comestibles, consumidores y comerciantes mayoristas y minoristas⁶. Este Consejo Asesor tiene que ser informado de las actividades de la Agencia y puede elevar propuestas al Director.

Recientemente, se ha integrado en la Agencia, el Comité Permanente para la Gestión y el Mantenimiento del Fichero Oleícola Informatizado y el Sistema de Información Geográfica Oleícola Españoles, que sustituye al órgano colegiado de parecida denominación, hasta ahora integrado en el Ministerio de Agricultura. Las funciones de este Comité, una vez que la gestión y el mantenimiento del SIGPAC, como se estudia con detalle en la parte de esta obra dedicada al estudio del pago único, han sido transferidas a las Comunidades Autónomas, consiste en coordinar las acciones necesarias para recoger, actualizar y facilitar la utilización de la información prevista en sobre el Fichero Oleícola Informatizado español; realizar las funciones de recepción y tratamiento de la información referente a los oleicultores, olivicultores, organizaciones de productores de aceite de oliva reconocidas y sus uniones, almazaras, industrias de transformación, envasadoras, refinerías de aceite de oliva, extractoras de aceite de orujo de oliva y otros operadores que lleven a cabo actuaciones que puedan tener alguna incidencia en el régimen de las ayudas al aceite de oliva y a la aceituna de mesa; y facilitar a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas la información que precisen para llevar a cabo las actuaciones de control en el ámbito de las ayudas al aceite de oliva y a la aceituna de mesa.

6 El RD 512/2002, de 10 de junio, desarrolla la forma de nombramiento de los integrantes de este Consejo Asesor. En concreto, los agentes sociales representados en el Consejo Asesor se nombran por el Ministerio sobre la base de la propuestas realizadas por las respectivas entidades, a las que acompañarán copia autenticada de sus Estatutos, así como de la documentación acreditativa de su grado de implantación.

Resultan interesantes estas funciones puesto que además pueden servir de índice de lo que ocupará a la Agencia para la Aceite del Oliva una vez que se ponga en funcionamiento el sistema de ayudas de pago único y desaparezca, por tanto, el papel supervisor que, como enseguida veremos, ha venido desempeñando en orden a las ayudas a la producción.

B) Funciones

En general, las funciones de la Agencia para el Aceite de Oliva se centran en realizar los controles y actividades en el marco de la ayuda a la producción. A tales fines, la Agencia

- a) Controla las operaciones de almacenamiento privado, sin perjuicio de los controles que compete realizar a los Organismos Pagadores. Dichas funciones consistirán en la supervisión de las operaciones de almacenamiento mediante la realización de controles a los almacenistas en el porcentaje y sistemática que por el Organismo de Control se definan en su programa de actividades (art. 1 de la Orden del MAPA de 3 de abril de 1998)
- b) Supervisa las ayudas comunitarias al aceite de oliva y a la aceituna de mesa, tarea que ha sido desarrollada pormenorizadamente por el RD 257/1999, de 12 de febrero. El objeto de esta supervisión es comprobar la situación de los distintos sujetos solicitantes, beneficiarios y demás obligados, con el fin de verificar el exacto cumplimiento de sus obligaciones y deberes para con los organismos de gestión de dichas ayudas, procediendo, en su caso, a la regularización correspondiente. A tal fin, la Agencia para el Aceite de Oliva:
 - Comprueba que las actividades de las organizaciones de productores y de sus uniones se atienen al Reglamento (CEE) 2261/1984, del Consejo, de 17 de julio.
 - Comprueba la exactitud de los datos que figuren en las declaraciones de cultivo y en las solicitudes de ayuda, sin perjuicio de los controles realizados por el organismo pagador de la ayuda
 - Controla las almazaras y las industrias de transformación de aceituna autorizadas
 - Investiga el destino de la aceituna de mesa y de los aceites y subproductos de los mismos
 - Investiga el origen del aceite de oliva y del aceite de orujo de oliva importados

c) Presta apoyo y cooperación técnica a las Comunidades Autónomas y a los organismos pagadores

Junto a estas actuaciones de inspección y supervisión, que constituyen, sin duda, el núcleo más importante de las competencias de la Agencia y las que justifican hasta cierto punto su existencia, efectúa otras, como la realización de encuestas sobre la producción, transformación y el consumo del aceite de oliva o , que carecen de esa nota fiscalizadora.

C) El desarrollo de sus funciones: el difícil equilibrio entre los cometidos de la Agencia y el respeto a las competencias autonómicas

a) Premisas generales

El desarrollo de sus funciones de inspección y supervisión, que se realiza por sus propios funcionarios, sigue un procedimiento administrativo que se detalla muy exhaustivamente en los arts. 10 y siguientes del RD 257/1999, de 12 de febrero, y que presenta, por la particular posición que tiene la Agencia para el Aceite de Oliva, algunas peculiaridades notables, que vienen animadas por la idea de encontrar el equilibrio entre las actuaciones fiscalizadoras de la Agencia y las que corresponden a los órganos autonómicos encargados de la gestión de las ayudas. Para lograr este equilibrio, la normativa reguladora de la Agencia es extraordinariamente exquisita en no sobrepasar los límites que marcan las competencias respectivas de las Comunidades Autónomas. Así, el art. 10.2 del mencionado Reglamento subraya que “la Agencia para el Aceite de Oliva, cuando compruebe en el desarrollo de sus funciones el incumplimiento de las condiciones que dan derecho a la obtención de las ayudas, o hechos que impliquen una infracción administrativa a las normas que regulan el otorgamiento de dichas ayudas, dará cuenta de sus actuaciones al órgano que tenga la competencia para la gestión de la ayuda, a fin de que éste incoe el correspondiente expediente administrativo”.

Esta previsión contempla en lo que respecta a las ayudas oleícolas cuya gestión compete a las Comunidades Autónomas, una solución bastante original, puesto que, cuando a resultados de las inspecciones realizadas por la Agencia se detecten irregularidades o incumplimientos, la Agencia no culmina el expediente con una resolución mediante la que sancione, deniegue o revoque por sí misma la ayuda concedida; antes bien, su procedimiento de fiscalización -para cuya culminación dispone, por cierto, de un plazo máximo de dieciocho meses (art. 18.4 del Reglamento 257/1999)- concluye con una *propuesta* al organismo encargado de la gestión de las ayudas comunitarias para que, bien “requiera, en asuntos

de su competencia, al sujeto responsable a fin de que adopte las medidas en orden al cumplimiento de la normativa” o bien inicie “el expediente administrativo oportuno para regularizar las ayudas comunitarias al aceite de oliva indebidamente percibidas” [art. 30 c) y d) del Reglamento 257/1999]. Esta *propuesta* de regularización, cuyo contenido varía según se trate de incumplimientos de obligaciones por parte de los olivicultores u oleicultores (art. 31), de las almazaras e industrias de transformación de la aceituna de mesa (art. 32), o de las organizaciones de productores (art. 33), comprende medidas muy variadas. En el caso de los oleicultores y olivicultores, la propuesta de regularización puede consistir en:

- la denegación de la ayuda a la producción del aceite de oliva o de la aceituna de mesa, en el caso de que el olivicultor u oleicultor hubiere dejado de cumplir las obligaciones que le incumben como solicitante de la ayuda
- la determinación de la cantidad a la que el oleicultor tiene derecho de acuerdo con las comprobaciones realizadas, si aún no ha percibido la ayuda correspondiente
- la devolución de la ayuda que haya sido indebidamente percibida en el caso de que las declaraciones de cultivo de olivar no se ajusten a la situación realmente existente
- la imposición de la sanción correspondiente de acuerdo con lo que establezca la normativa sancionadora en esta materia.

Para los supuestos de las almazaras, y las industrias transformadoras de la aceituna de mesa, por una parte, y las organizaciones de productores, por otra, las propuestas regularizadoras contemplan normalmente la retirada de la autorización o del reconocimiento por un período comprendido entre una y cinco campañas, medida cuya naturaleza jurídica ha suscitado, como veremos, una polémica jurisprudencial bastante ardua entre los Tribunales españoles y el comunitario.

b) Las relaciones entre las propuestas de regularización que realiza la Agencia y las actuaciones posteriores de los órganos autonómicos

Ahora bien, tratando de sobrevolar por encima de los nominalismos, lo que de verdad interesa conocer en este momento es si la llamada *propuesta* que culmina el procedimiento inspector de la Agencia para el Aceite de Oliva es tal y en qué grado influye o determina la resolución regularizadora que, a la postre, adoptará el órgano competente de la Comunidad Autónoma de que

se trate. Por lo que respecta al primer aspecto, es claro para nosotros que esta propuesta de la que se habla en el Reglamento 257/1999 poco o nada tiene que ver con las propuestas que, como actos de deseo, identificamos usualmente en los procedimientos administrativos típicos. En puridad, ante lo que aquí estamos es ante un verdadero procedimiento administrativo de fiscalización o de inspección similar a los que se realizan en otros ámbitos de la realidad social. La especialidad del procedimiento del que hablamos radica, no obstante, en que tal actividad de comprobación e investigación no la realizan los órganos de la Administración competente para imponer la sanción o la medida de que se trate, sino otra Administración diferente. Además, con independencia de que las actuaciones de los servicios de inspección se documenten en unas actas de control semejantes a las que extienden en otros sectores de la actividad administrativa, el procedimiento de fiscalización concluye con un acto, que, en unos casos, es la mencionada propuesta, pero que en otros supuestos -cuando no se deriven perjuicios directos a los fondos comunitarios-, comprende medidas de advertencias directas a los sujetos responsables [(art. 30 a)]⁷.

No obstante, el alcance de esta resolución es bastante limitado, en el sentido de que no predetermina, en primer lugar, el resultado del procedimiento administrativo que, en su caso, incoe la Comunidad Autónoma. Quiere esto decir que, pese a que la Agencia para el Aceite de Oliva facilitará a los órganos de las Comunidades Autónomas que sean competentes para adoptar las medidas de regularización de las ayudas y las sanciones previstas por la normativa aplicable, la documentación que éstos precisen y, en especial, las actas de control y demás documentos originales (art. 34), dichos órganos autonómicos disponen, a nuestro juicio, de plena libertad para tramitar el procedimiento administrativo de regularización, pudiendo en su instrucción dar por buenos los resultados alcanzados por la Agencia o someterlos, en cambio, a verificación o controles suplementarios⁸. Desde este prisma, qué duda cabe que todo el arsenal recabado por la Agencia

7 Que concluye con un acto expresamente lo declara el art. 18.7 del Reglamento 257/1999: "las actuaciones inspectoras se darán por concluidas cuando, a juicio de los inspectores, se hayan obtenido los datos y pruebas necesarios para fundamentar los actos que proceda dictar, bien considerando correcta la situación del solicitante o beneficiario de las ayudas comunitarias al aceite de oliva o la aceituna de mesa u obligado por su normativa reguladora, o bien por disponer de los elementos necesarios para regularizar la misma con arreglo a Derecho".

8 Así se deduce también de la jurisprudencia. En la STSJ de Andalucía, Granada, de 15 de diciembre de 2003, Ponente: Puya Jiménez, JUR 2004, 78263, ante una propuesta de retirada del reconocimiento a una organización de productores, el Tribunal aclara que "la sanción a imponer sería, **en todo caso**, la de suspensión del reconocimiento por un período temporal, y no definitivamente, como ha impuesto la Comunidad Autónoma en el caso objeto de estudio". Como fácilmente se constata, el hecho de que se anule la sanción no es porque la Comunidad Autónoma se haya separado de la propuesta de la Agencia, sino porque la privación definitiva del reconocimiento de una organización de productores no está permitida, como después veremos, por el Derecho comunitario. En el mismo sentido, véase también la Sentencia del mismo Tribunal y sede, de 29 de abril de 2002, Ponente: Puya Jiménez, JUR 185489.

durante su actividad inspectora servirá y simplificará la labor y los controles posteriores de los órganos autonómicos, aunque también es verdad que, como testimonia la jurisprudencia, los defectos de que adolezcan las actas y demás materiales puestos a disposición de la Comunidad Autónoma por la Agencia para el Aceite de Oliva, tendrán trascendencia sobre los procedimientos *ad hoc* que incoen los órganos autonómicos⁹.

Más complejo resulta, sin embargo, determinar si existe el deber por parte de la Comunidad Autónoma de incoar el procedimiento administrativo tendente a la regularización propuesta por la Agencia del Aceite de Oliva. En principio, manejando los mismos criterios de que la gestión de las ayudas corresponde a las Comunidades Autónomas, la respuesta tendría que ser negativa. No obstante, el singular estatus jurídico que, como hemos visto, posee la Agencia, nos obliga a pensar más detenidamente el problema. Por ejemplo, en relación con el pago del anticipo de la ayuda a la producción, el Reglamento (CE) n° 648/2001 operó una reforma del art. 16 del Reglamento (CE) n° 2366/1998, en virtud de la cual, se aplaza el pago del, al menos, el 25% del anticipo de la ayuda “de los productores cuya producción proceda mayoritariamente de almazaras con respecto a las cuales se haya presentado una propuesta de retirada de la autorización por un período comprendido entre uno y cinco años”, suspensión que, en este caso, se prolonga “hasta que se tome una decisión sobre las propuestas”. Esta previsión que se recoge igualmente en el art. 11.2 del RAPAO es susceptible de dos interpretaciones: una primera, más

9 En las SSTSJ de Castilla-La Mancha de 11 de julio de 2000, Ponente: Montero Martínez, RJCA 1501 y 2388, el Tribunal anula sendas Resoluciones del Ministro de Agricultura por las que se validaban unas copias auténticas de determinadas actas de inspección de la Agencia para el Aceite de Oliva, cuyos originales se habían extraviado. La anulación, que determina la retroacción de las actuaciones validatorias, descansa en que no se había notificado y dado audiencia al interesado, ahora incurso en un procedimiento sancionador en cuya suerte el material probatorio validado tenía una trascendencia importante. La importancia de estos fallos se incrementa, puesto que, en realidad, el material reconstruido no se refería directamente al sujeto imputado en el procedimiento sancionador, sino a dos establecimientos aceiteros con los que aquél operaba. Sin embargo, como rubrica el Tribunal, “a las ideas que ya antes hemos adelantado, en cuanto a la más que probable influencia que dichas copias auténticas, una vez validadas, puedan tener en el procedimiento sancionador, hemos de añadir ahora que no puede negarse el carácter de afectado y de interesado (...), de hecho, cuando se constata por la Administración el extravío de los originales de las actas, se había incoado ya el procedimiento sancionador, en directa e inmediata relación con las ayudas solicitadas al consumo de aceite de oliva y sobre la base en buena medida de las visitas giradas a dos de los proveedores del recurrente (...), algo que no podía desconocer quien decide incoar el expediente de validación (...), sobre todo cuando fue precisamente el hoy recurrente quien, en el curso del procedimiento sancionador, pone sobre aviso a la Administración mediante la reiterada solicitud de que se le permitiera examinar los originales de dichas actas de inspección” (fdto. dcho. 5°). En relación con los supuestos analizados por las sentencias, hay que destacar que el procedimiento sancionador que en ellas se menciona siguió su curso y terminó con la imposición por parte del Ministerio de Agricultura de una sanción de retirada de la autorización para operar en el ámbito de las ayudas al consumo; sanción que fue recurrida ante la Audiencia Nacional, que desestimó el recurso. En concreto, la SAN de 10 de mayo de 2000, Ponente: Requero Ibáñez, JUR 203947, minimiza el dato de que se hallen recurridas ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha las resoluciones validatorias, ya que —señala la AN— “si se dictase sentencia estimatoria siempre podrá plantear que se retome el expediente sancionador” (fdto. dcho. 6°)

respetuosa con las competencias autonómicas, nos llevaría a entender que la propuesta realizada por la Agencia para el Aceite de Oliva carece de fuerza vinculatoria alguna para la Comunidad Autónoma, que es sólo una recomendación o un deseo, y que, en consecuencia, la suspensión del anticipo prevista en el Reglamento comunitario y en el Reglamento estatal únicamente alcanza virtualidad a partir del momento en que el órgano autonómico competente decide abrir el procedimiento de regularización y acuerda como medida provisional la suspensión del pago del anticipo o de una parte del mismo.

Sin embargo, frente a este entendimiento, pensamos que la propuesta de la Agencia del Aceite sí que obliga a las Comunidades Autónomas a incoar el procedimiento de regularización. Es más, la medida cautelar que va aneja a la propuesta de regularización formulada por la Agencia, consistente, según hemos indicado, en la suspensión de los anticipos de ayuda de los productores clientes de la almazara, permanece, sin necesidad de que la Administración autonómica la confirme, hasta que adopte una decisión final sobre el procedimiento incoado o hasta que decida levantarla en virtud de otros datos y comprobaciones que los órganos regionales pudieran hacer¹⁰. Nuevamente, militan a favor de esta opinión los argumentos sobre la peculiar naturaleza jurídica que ostenta la Agencia y que la convierten en algo más que una simple instancia estatal.

No obstante, pese a que creamos que sea ésta segunda la interpretación que mejor se adecua a la naturaleza jurídica con que el Derecho comunitario erige a la Agencia para el Aceite de Oliva, la realidad es que, en la práctica, la interpretación que por *fas* o por *nefas* se impone es la primera. En este sentido, el Tribunal de Justicia, apreciando las observaciones realizadas por la Comisión en su informe de síntesis de la liquidación de cuentas correspondiente al año 1993, ha podido constatar varias cosas: por una parte, que en el 10 por ciento de los casos, las distintas Comunidades Autónomas no siguen las propuestas de retirada de la autorización a las almazaras que efectúa la Agencia, puesto que en la práctica sólo se procede a la retirada cuando se detecta “intención de fraude”; por otra parte, que en el 50% de los casos, las Comunidades Autónomas se abstienen de dar curso a las

10 Pensamos que este levantamiento de la medida podría hacerlo la Comunidad Autónoma en virtud de las reglas generales que inspiran el procedimiento administrativo, ya que la suspensión de la suspensión de los anticipos que se contempla en el art. 11.4, segundo párrafo, del RAPAO, no se refiere a este supuesto de suspensión, sino al otro que especifica el mencionado precepto, relativo a la discordancia entre las producciones declaradas por el productor y los rendimientos habituales de las zonas en que se enclavan los olivares.

propuestas de retirada de la autorización a las Organizaciones de Productores que efectúa la Agencia para el Aceite de Oliva¹¹.

c) El Programa Anual de Actividades de la Agencia y la colaboración con la Agencia de los particulares y de las demás Administraciones Públicas. La colaboración de la Agencia del Aceite de Oliva con sus homónimas europeas

La actividad de supervisión de la Agencia para el Aceite de Oliva se desarrolla con arreglo a un Programa anual de Actividades que se aprueba por Orden del Ministro de Agricultura y que, entre otros aspectos, incluye el Plan Anual de Inspecciones donde se establecen los criterios sectoriales y territoriales, cuantitativos y comparativos, o bien de cualquier otra especie que hayan de servir para seleccionar, en su caso, los sujetos beneficiarios y demás obligados por la reglamentación vigente, acerca de los cuales hayan de efectuarse las actuaciones inspectoras [art. 13.3 b) del RD 257/1999]. Con independencia de quienes, en aplicación de estos Planes, resulten sujetos a inspección, la normativa impone a todos los operadores en general el deber de remitir periódicamente a la Agencia ciertos documentos e informaciones relacionados con su actividad¹².

Este deber de remisión de datos no afecta únicamente a los particulares; también las Comunidades Autónomas tienen en este sentido unas específicas obligaciones que se inscriben dentro de lo que, más genéricamente, pudiéramos llamar deber de colaboración con la Agencia. Así, han de remitirle los datos necesarios para que la Agencia pueda fijar los rendimientos y también, y antes del comienzo de cada campaña, la relación de almazaras que hayan sido autorizadas por las respectivas Comunidades Autónomas para la expedición de los certificados (art. 17.2 del RAPAO).

De todos modos, hay que indicar que las mismas quebras que presenta en general la colaboración interadministrativa en nuestro ordenamiento

11 STJCE de 8 de mayo de 2003 (as. C-349/1997: España contra Comisión), fdto. jco. 58°. La Comisión ampliaba aún más estas alegaciones, afirmando que "las Comunidades Autónomas incumplen sistemáticamente su obligación de retirar el reconocimiento o la autorización por simples motivos de oportunidad, a pesar de que no disponen de ningún margen de discrecionalidad al respecto (...) se limitan a efectuar un seguimiento hasta que la OPR subsana las deficiencias advertidas y ello aunque este comportamiento implique la subsistencia de las irregularidades e infracciones durante varias campañas" (fdto. jco. 63°)

12 En concreto, para las extractoras de aceite de orujo y refinerías en el régimen de la ayuda a la producción del aceite de oliva y la aceituna de mesa, la Orden APA/274/2002, de 7 de febrero, detalla cuáles son estos documentos. La falta de remisión de los mismos determina que las industrias afectadas no pueden beneficiarse de la línea de ayudas de apoyo que se regulan en la Orden de 14 de noviembre de 2001, consecuencia que la SAN de 8 de octubre de 2003, Ponente: Salaz Calvo, JUR 265709, que desestimó el recurso indirecto interpuesto contra aquella, aclara que no se trata de una sanción "sino una consecuencia del incumplimiento de una serie de obligaciones documentales, impuestas a las empresas extractoras de aceite de orujo de oliva crudo".

se hacen patentes también en el ámbito que ahora nos ocupa. El mismo Tribunal de Justicia comunitario ha destacado en alguna ocasión la insuficiente comunicación que existe entre la Agencia y las Comunidades Autónomas, relaciones a las que califica de “demasiado limitadas”: “La Agencia para el Aceite de Oliva no conoce, por ejemplo, los criterios utilizados por las distintas Comunidades Autónomas para determinar los productores que han tenido un rendimiento anormal, ni tampoco el método y el alcance de las comprobaciones en las que se basa la eventual propuesta de retirada del reconocimiento presentado por la Agencia para el Aceite de Oliva”. Tampoco, a juicio del Tribunal que en este punto recoge las alegaciones de la Comisión, se sabe si los controles establecidos por las Comunidades Autónomas son eficaces¹³. Aun así, la jurisprudencia nacional da testimonio también de casos en que la Agencia colabora a la realización de las competencias autonómicas remitiendo informes o comunicando circunstancias que puedan adquirir relevancia de cara a la óptima resolución de los expedientes de gestión de ayudas tramitados por los órganos autonómicos¹⁴.

Una última consecuencia del lugar preeminente en que la legislación comunitaria coloca a los organismos nacionales de supervisión se encuentra en la intensa colaboración que se establece entre ellos. La normativa comunitaria los percibe como piezas de un engranaje compuesto que tiene por finalidad la buena aplicación de los fondos comunitarios y la evitación del fraude. Lógicamente, en un mercado que no conoce fronteras en lo que a la libre circulación de mercancías respecta, se hacen extremadamente útiles y necesarios estos mecanismos de colaboración entre Estados, pues sólo así se logra más óptimamente el cumplimiento de aquellos objetivos. La STSJ de Andalucía de 30 de septiembre de 2000 nos proporciona un magnífico ejemplo de lo necesaria que resulta esta colaboración entre Estados para atajar y poner al descubierto complejas operaciones de “ingeniería financiera” montadas para el cobro fraudulento de las ayudas. Se trataba, en síntesis, de una empresa española que había percibido los importes correspondientes a la ayuda al consumo por la venta -según declaraba- de aceite envasado a dos operadores españoles. Después de cobrada la ayuda, las investigaciones conjuntas de la Agencia

13 STJCE de 8 de mayo de 2003 (as. C-349/97: España contra Comisión), fdtos. jcos. 51º, 54º y 56 y 57.

14 En el caso analizado por la STSJ de Andalucía, Granada, de 14 de octubre de 2002, Ponente: Cívico García, JUR 2003, 29144, los recurrentes alegan que la competencia para el otorgamiento y denegación de las ayudas a la producción correspondía a la Agencia para el Aceite de Oliva y no a la Junta de Andalucía porque durante la tramitación del procedimiento y en fase de prueba se había recibido un informe de la Agencia; informe que los recurrentes entienden como una vindicación por parte de la Agencia de su competencia, alegato que el Tribunal rechaza con contundencia recordando la particular posición institucional de la Agencia para el Aceite de Oliva (fdto. dcho. 6º)

para el Aceite de Oliva y de la Agencia de Control italiana (AGECONTROL spa) desvelan que aquellas cantidades de aceite se habían vendido a granel a un operador italiano que, a su vez, lo vendió a una envasadora de su país que cobró igualmente la ayuda al consumo. Gracias a esta cooperación, se consiguió en ambos Estados la recuperación de las ayudas¹⁵

2. EL FEAGA y los organismos pagadores autonómicos

El Reglamento (CE) n° 1258/1999, de 17 de mayo, de financiación de la política agraria común, regulaba hasta hace poco el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), que, en puridad, pese a lo que de su nombre pudiera deducirse, no era una estructura organizativa concreta, sino una serie de capítulos del presupuesto comunitario en el que se incluían las partidas correspondientes a estos gastos operacionales¹⁶. En consecuencia, el FEOGA era sólo “una parte integrante del presupuesto general de las Comunidades Europeas” (art. 1), con cargo a cuyas partidas se financiaban los gastos generados por la ejecución de la Política Agraria Comunitaria, para lo que comprendía dos secciones, la de *Garantía*, que subvenía la financiación de las organizaciones comunes de mercado, las restituciones a la exportación y las medidas de desarrollo rural no incluidas en los programas de objetivo I, y la de *Orientación*, que contribuía a la financiación de la política de mejora de las estructuras agrícolas (1, 2 y 3)¹⁷.

En lo que aquí nos interesa, el art. 5.1 del Reglamento 1258/1999, determinaba que la Comisión pondría a disposición de los Estados miembros los recursos necesarios para hacer frente a los gastos contemplados en sus arts. 2 y 3 mediante los anticipos de los gastos pagados en un período de referencia determinado. De la misma forma, según el apartado 2° del mencionado precepto, los Estados miembros adelantarian los recursos que necesitasen los organismos pagadores autorizados para hacer frente a los gastos que hubieran efectuado. En este sentido, la jurisprudencia comunitaria recuerda que, puesto que son los Estados los que deben adoptar las medidas de control necesarias sobre los beneficiarios de las ayudas (STJCE de 25 de noviembre de 1987, as. 342/85), el FEOGA no debe soportar las cantidades que los Estados

15 La sentencia citada se dictó por la Sala de Sevilla, y fue Ponente: Herrero Casanova, JUR 2001, 7306.

16 Vid. R. FALCÓN Y TELLA, *Introducción al Derecho Financiero y Tributario de las Comunidades Europeas*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense-Civitas, Madrid, 1988, pp. 342 y ss. Su articulación presupuestaria hay que verla en los arts. 148 a 154 (para la sección Garantía) y 155 a 159 (para la sección Orientación) del reglamento (CE) 1605/2002. Para una caracterización jurídica del FEOGA, vid. A. GERMANÒ, *Manuale di Diritto Agrario*, Giappichelli, Torino, 2001 (4ª ed.), pp. 350-354

17 De todos modos, como advirtió C. CONSTANTINIDES-MEGRET, *La politique agricole commune en question*, Pedone, Paris, 1982, p. 200, la distinción entre ambas secciones no siempre ha sido nítida.

miembros hayan satisfecho por error, sin estar autorizados para ello, salvo que su conducta estuviese razonablemente fundada en expectativas legítimas (STJCE de 7 de febrero de 1979, as. 18/76). Estas relaciones entre el FEOGA y los Estados miembros se traducen en una serie de obligaciones de información, comunicación y colaboración muy estrictas entre la Comisión y los Estados, y en lo que aquí nos importa en la obligación por parte de los Estados de comunicar a la Comisión la relación de *organismos pagadores*, esto es, “los servicios y organismos autorizados para el pago de los gastos”, y, en donde se autorice más de un organismo pagador, un *organismo de coordinación*, es decir, “el servicio u organismo al que se encomiende tanto la tarea de centralizar la información que deba a ponerse a disposición de la Comisión y comunicársele a ésta, como la de fomentar la aplicación armonizada de las disposiciones comunitarias” (art. 4.1)¹⁸

La reciente derogación del mencionado Reglamento comunitario 1258/1999 y su sustitución por el nuevo Reglamento (CE) 1290/2005, de 21 de junio, ha traído la supresión del FEOGA, que ha resultado reemplazado por dos fondos: el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), ambos “partes del presupuesto general de la Comunidad”. Mientras que el FEADER se dedica fundamentalmente a financiar en gestión compartida con los Estados miembros la contribución financiera de la Comunidad a favor de los programas de desarrollo rural; el FEOGA, ya en gestión centralizada, ya en gestión compartida, financia las restituciones a la exportación; las intervenciones destinadas a la regularización de los mercados agrarios; los pagos directos a los agricultores establecidos en el ámbito de la Política Agraria Común; las ayudas a la reestructuración y diversificación, etc. Aunque en lo esencial el nuevo Reglamento mantiene la regulación de los Organismos Pagadores nacionales, muestra un notable interés por la disciplina presupuestaria, incorporando, por ejemplo, la necesaria existencia de un Organismo de Certificación de las cuentas del Organismo Pagador (art. 7).

Desde esta perspectiva concreta, se explica la existencia del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA). Dicho Fondo, que, a diferencia del europeo, sí es una estructura organizativa, -en concreto, un Organismo Autónomo adscrito al Ministerio de Agricultura-, actúa fundamentalmente como

18 Sobre los antecedentes y elaboración de este Reglamento comunitario, **Vid.** nuestro trabajo “Las reformas propuestas por la Agenda 2000 en la evolución del Derecho Público de la PAC”, en la obra coordinada por J.L. Sainz Vélez y M. Gonzalo, *El derecho público de la agricultura: estado actual y perspectivas*, MAPYA, Madrid, 1998, pp. 141-144

organismo coordinador, aunque también es organismo pagador para las ayudas cuya resolución y pago sean competencia de la Administración General del Estado. Precisamente, uno de los roles más importantes que el FEGA actúa, en su papel de organismo coordinador, es, según lo que dispone el art. 3.4 de su Estatuto, aprobado por RD 1441/2001, de 21 de diciembre, la coordinación financiera del sistema de prefinanciación nacional de los gastos del FEOGA-Garantía a los organismos pagadores y del proceso de liquidación de cuentas del FEOGA-Garantía. Para ello, la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 12 de septiembre de 1996 fija un mecanismo de regulación de flujos financieros entre la Comunidad Europea y la Administración General del Estado que pivota sobre la Dirección General del Tesoro, encargada, en principio, de canalizar todas las aportaciones que la Comunidad realice (art. 2.2.1)¹⁹. Un aspecto muy interesante de esta regulación se centra en los anticipos que, por cuenta de la Unión Europea, los Estados suelen hacer para financiar la PAC. En el caso de España, dadas las particulares características de nuestro modelo de Estado, pueden suceder dos cosas:

- Que la Administración General del Estado anticipe los fondos, en cuyo caso por parte de la Dirección General mencionada se abre en el Banco de España una cuenta centralizada, debidamente identificada, que será abonada exclusivamente con los anticipos efectuados por el Tesoro para cubrir los gastos del FEOGA-G y adeudada únicamente con las transferencias ordenadas por el FEGA a los beneficiarios finales de dichos fondos o, en su caso, a los organismos pagadores de las Comunidades Autónomas. La orden de reembolso emitida por la Unión Europea significará la cancelación de los anticipos mencionados previa deducción y aplicación al Presupuesto de ingresos del Estado del importe de los gastos financieros liquidados.
- Que el anticipo de los gastos lo hagan las Comunidades Autónomas, en cuyo caso el FEGA, una vez recibida de la Unión Europea la orden de reembolso de dichos gastos, propondrá a la Dirección General del Tesoro, la transferencia de los importes adelantados por el organismo pagador autonómico

Desde el punto de vista del Derecho Organizativo autonómico, la textura que presentan sus organismos pagadores no es homogénea. En unos casos, siguiendo el modelo del FEGA estatal, el organismo pagador autonómico

¹⁹ Sobre ello, véase A.M. MORENO MOLINA, "Los medios económicos de la Administración Pública comunitaria: la ejecución presupuestaria", en *Manual de Derecho Administrativo comunitario*..., cit., pp. 379-382

se conforma también como una Administración institucional²⁰; en otras ocasiones, en cambio, se constituye como un órgano administrativo más o como un servicio sin personalidad²¹. En todo caso, aunque el reconocimiento de los organismos pagadores es materia que corresponde a la competencia de las Comunidades Autónomas porque afecta a sus potestades de autoorganización, es preciso que los organismos que designen reúnan las exigencias requeridas por el Derecho comunitario (en particular, las estipuladas por el anexo del Reglamento CE 1663/1995, de 7 de julio). Por lo demás, de manera muy prolija los arts. 12 a 14 del RD 327/2003, de 14 de marzo, regulan, sobre la base de la habilitación conferida por el art. 44 de la Ley 55/1999, uno de los grandes problemas que nuestro Estado autonómico tenía planteado en esta materia, el de la corresponsabilidad financiera de los organismos pagadores por responsabilidades que deriven de su gestión.

Por último, debe indicarse que, aparte de esta función coordinadora de los organismos pagadores, el art. 3.6 del Estatuto del FEGA atribuye también a éste la condición de autoridad nacional encargada de la coordinación de los controles relativo al Sistema Integrado de Gestión y Control y a los controles de condicionalidad del nuevo régimen de ayudas de pago único, como estudiamos con mayor detenimiento en otra parte de esta obra.

3. El Instituto de la Grasa

A pesar de su denominación, el Instituto de la Grasa no es una Administración institucional, sino una *unidad* inserta dentro del Área de Ciencia y Tecnología de los Alimentos²², una de las Áreas Científico-Técnicas que,

20 En Baleares, por ejemplo, el Decreto 64/2005, de 10 de junio, ha creado el Fondo de Garantía Agraria y Pesquera de las Islas Baleares (FOGAIBA), "empresa pública con la naturaleza de entidad de derecho público". En parecidos términos, en Valencia, el Decreto 123/2006, de 8 de septiembre, ha creado la Agencia Valenciana de Fomento y Garantía Agraria, "entidad autónoma de naturaleza mercantil". En Galicia, el Fondo Gallego de Garantía Agraria es un Organismo autónomo (Decreto 155/2006, de 7 de septiembre)

21 Así sucede en Castilla-La Mancha, en que la Dirección General de Producción Agropecuaria es la encargada de la gestión, resolución y reconocimiento de las obligaciones de las ayudas comunitarias financiadas con cargo al FEOGA-G [art. 6 m) del Decreto 304/2003, de 11 de noviembre]; en Murcia, en que lo es la Dirección General de Política Agrícola Común [art. 42 del Decreto 21/2001, de 9 de marzo, modificado por el Decreto 125/2002, de 11 de octubre]; en Andalucía, cuyo papel cubre la Dirección General del FAGA [art. 11 del Decreto 204/2004, de 14 de mayo y Resolución de 25 de junio de 2004]; en Cantabria, donde lo hace la Subdirección General de Desarrollo Rural [art. 3 del Decreto 83/2005, de 14 de julio]; en Navarra, en que tales funciones son realizadas por la Dirección General de Agricultura y Ganadería [art. 8 del Decreto Foral 48/2005, de 24 de febrero, completado por Orden ECF/105/2004, de 17 de marzo]; o en Cataluña, en donde el Decreto 87/1996, de 20 de febrero, atribuye la condición de organismo pagador al Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca y regula su funcionamiento como tal, secuencia que siguen también Aragón (Decreto 167/2006, de 18 de julio), Madrid (Decreto 76/2006, de 21 de septiembre), Extremadura (Decreto 171/2006, de 3 de octubre) y el País Vasco (Decreto 194/2006, de 3 de octubre)

22 La conceptualización del Instituto de la Grasa como una "unidad" administrativa del CSIC plantea problemas de caracterización, en gran parte derivados, como dice A. MARTÍNEZ MARÍN, *Derecho Administrativo. La organización administrativa*, Tecnos, Madrid, 1986, de que la propia noción de "órgano", constituye

actualmente, conforman el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, éste sí Organismo autónomo de investigación, adscrito al Ministerio de Educación y Ciencia, a través de la Secretaría de Política Científica (arts. 1.3, 24 y 27 del RD 1945/2000, de 1 de 1 de diciembre).

La realidad del Instituto de la Grasa, en sus orígenes llamado Instituto Especializado de la Grasa y sus Derivados, ha estado siempre vinculada al Consejo Superior de Investigaciones Científicas, aunque su identidad organizativa haya padecido, en general, los vaivenes experimentados por éste. Así, la Ley de 24 de noviembre de 1939, que crea el CSIC con las finalidades de orientar, fomentar y coordinar la investigación científica, lo estructura en Patronatos. Entre estos Patronatos, el *Juan de la Cierva* es el que se encarga de las investigaciones científicas de carácter técnico e industrial y dentro de él, el art. 7 del Decreto de 10 de febrero de 1940, ubica el Instituto Especializado de las Grasas y sus Derivados, circunstancia que ratificará años más tarde el Decreto de 9 de enero de 1948. De todos modos, conviene señalar que la naturaleza jurídica de estos Patronatos no aparecía en estos momentos iniciales muy esclarecida, posiblemente porque tampoco lo estuviese la propia caracterización jurídica del CSIC. Es, en el transcurso de los años sesenta del pasado siglo, cuando se configura, primero, el CSIC como un Organismo Autónomo (Decreto 1348/1962, de 14 de junio); y después se convierte a los Patronatos en “órganos” de aquél, aunque con personalidad jurídica y autonomía económico-administrativa y con la caracterización de Organismos autónomos de carácter administrativo (art. 2 del Decreto de 28 de diciembre de 1967)²³. De esta guisa, el Patronato *Juan de la Cierva* quedó convertido en una suerte de organismo autónomo desconcentrado de otro organismo autónomo -el CSIC- del que dependía.

A su vez, los mencionados Patronatos se desglosaban internamente en lo que el Reglamento Orgánico llamaba “centros de trabajo” y que, en esencia, se reducían a los “institutos” -organización completa con instalaciones apropiadas en las que un personal científico superior especializado de plantilla (...) dirige sus actividades hacia un fin definido en el campo científico o técnico que tiene asignado (art. 24.1 del Decreto de 28 de diciembre de 1967)- y “departamentos científicos independientes”.

“un término tan genérico y multiacepcionalmente empleado en las normas jurídicas y en la jurisprudencia” (p. 32). No obstante, parece que, en la actualidad, esa noción de “unidad” ha de interpretarse, al menos para la Administración del Estado, en los términos predicados por los arts. 5 y 7 de la LOFAGE.

23 Previamente, el Decreto de 6 de junio de 1958 había reducido el número de Patronatos, que el art. 5 del Decreto de 1 de diciembre de 1966 establece, finalmente, en los siguientes: **Marcelino Menéndez Pelayo** (Humanidades); **Juan de la Cierva** (investigación científica y técnica); **Alonso Herrera** (Ciencias Naturales) y **Ramón y Cajal** (Medicina)

Con la consagración de los Patronatos como organismos autónomos se vive, consiguientemente, la época de mayor autonomía organizativa de éstos. Esta experiencia dura hasta que el RD 62/1977, de 21 de enero, suprime los mencionados Patronatos y determina que “el personal de los mismos como sus centros y servicios queden integrados en el CSIC, en cuyo patrimonio se incorporarán todos sus bienes y derechos de los organismos autónomos extinguidos, siendo sus obligaciones asumidas por el CSIC” (art. 1). Completando esta previsión, el RD 3540/1977, de 30 de diciembre, reestructura el CSIC, que sí mantiene su naturaleza de organismo autónomo de carácter administrativo. No obstante la pérdida de su personalidad jurídica, los Institutos -entre ellos, el ya llamado de la Grasa- ostentan una cierta autonomía orgánica y funcional, ya que para éstos se trata de reproducir de alguna manera la organización administrativa de los centros universitarios. Así, al frente de cada instituto -“unidad de investigación y convivencia dedicado fundamentalmente al desarrollo de un campo de la ciencia”- se sitúa un Director, nombrado por el Presidente del CSIC, y que es auxiliado en sus tareas de gobierno por el denominado *claustrum* (integrado por todo el personal científico) y por la *Junta del Instituto* (en la que participan también los representantes de los servicios administrativos y generales con que contaban los Institutos). Además, a la financiación de estos institutos se destinan las exacciones parafiscales de que son objeto diversas industrias relacionadas con la actividad científica de los institutos.

Pocos cambios se producen, a partir de este momento, en la configuración de los Institutos. Su regulación actual, contenida, como ya hemos anotado en el RD 1945/2000, conserva la estructura interna antedicha de los institutos, con las salvedades de que ahora, se adscriben a un Área Científico-Técnico, a cuyo frente hay un Coordinador, y de que la estructura interna de los institutos, llevando al paroxismo la mimesis con el modelo universitario, se completa con la previsión de los Departamentos y de los Gerentes. En concreto, por lo que al Instituto de la Grasa afecta, existen los Departamentos de Biotecnología de los Alimentos; de Caracterización y Calidad de los Alimentos; de Fisiología y Tecnología de Productos Vegetales; y de Procesos Industriales y Medio ambiente.

Las funciones del Instituto de la Grasa se centran en investigaciones y trabajos relativos, entre otros, a la tecnología de extracción y refinación de grasas; a la biotecnología de la elaboración de las aceitunas de mesa; a la preparación y experimentación de métodos analíticos y a la elaboración de las bases para formulación de las normas de calidad. Por lo demás, al igual que las Universidades, el Instituto de la Grasa desarrolla, junto a sus labores de investigación propias, proyectos de investigación financiados

por la Comunidad Europea, por otras Administraciones y por entidades particulares²⁴, así como encomiendas técnicas de análisis que se les hacen en numerosas ocasiones.

La actividad del Instituto de la Grasa se completa con la impartición de las enseñanzas que capacitan para la obtención del Diploma de Especialización en Grasas, establecido por el Decreto 2164/1962, de 5 de septiembre, y desarrollado por la Orden de 28 de noviembre de 1966, por la que se reconoce además al Instituto de la Grasa como centro de investigación aplicada. Dicho Diploma se expide por el Ministerio de Educación, aunque tanto el desarrollo de las enseñanzas, teóricas y prácticas, como la realización de la prueba de suficiencia se realizan por el propio Instituto²⁵.

IV.4 Entidades privadas que ejercen funciones administrativas en el ámbito del aceite de oliva

1. El concepto de organización profesional en la OCM del aceite de oliva

Bajo la denominación genérica de *organizaciones profesionales*, el art. 7 de la nueva OCM del aceite de oliva recoge una serie de entidades privadas a las que encomienda importantes funciones en orden a la mejora y calidad del aceite de oliva y de la aceituna de mesa. La novedad es que, junto a las tradicionales organizaciones de productores, se recogen también las organizaciones interprofesionales y las organizaciones reconocidas de otros agentes del sector del aceite de oliva o sus asociaciones. Dentro de estas figuras, son las organizaciones de productores las que, por la importante labor que, al amparo de la normativa de las ayudas a la producción, han venido desarrollando, resultan también mejor conocidas. Sin embargo, la nueva realidad de las Organizaciones interprofesionales se va abriendo paso con vigor, hasta el punto de que algunas Leyes, como la reciente de la Viña y del Vino, las ven como entes que pueden desempeñar

24 Sobre ello, véase su Memoria correspondiente al año 2003, en <http://www.ig/csic/memoria/2003>, fundamentalmente pp. 11 a 55 y 67 a 120

25 Para poder optar a esa prueba final de suficiencia es preciso que los alumnos hayan superado las pruebas correspondientes a cada uno de los cinco grupos en que se dividen las enseñanzas, a saber: 1º características generales y aplicaciones de las materias grasas; 2º análisis de las materias grasas; 3º extracción de grasas; 4º transformación de grasas comestibles y 5º transformación de grasas industriales. Como particularidad, conviene advertir que cada uno de estos cinco grupos se imparte a dos niveles según que los alumnos matriculados tengan estudios de Facultad o Escuela Técnica Superior o estudios de grado medio (apartado II de la Orden de 28 de noviembre de 1966)

las competencias de gestión sobre las Denominaciones de Origen que hasta el momento venían desarrollando verdaderos órganos administrativos.

Antes de comenzar el análisis de estas figuras a las que alude el art. 7 de la OCM, conviene recordar, como ya ha quedado puesto de manifiesto en la parte histórica de este trabajo, que el sector oleícola ha sido tradicionalmente de los sectores agrarios mejor vertebrado desde un punto de vista social, en la medida en que han resultado frecuentes los fenómenos organizativos de agrupación de los diversos agentes económicos que intervienen a lo largo del ciclo productivo o comercializador. Así, a los ejemplos a los que ya nos hemos referidos en páginas precedentes y a las entidades de las que, a continuación, vamos a tratar, se añaden otras como la Agrupación Nacional de Envasadores, a la que la jurisprudencia ha reconocido legitimación para recurrir un reglamento estatal por el que se fijaban los precios de garantía del aceite de oliva²⁶, o la Asociación Empresarial de Minoristas especializados en aceites comestibles²⁷

2. Las Organizaciones de Productores

A) Naturaleza y funciones

Las Organizaciones de Productores son asociaciones privadas que han venido desplegando importantes funciones públicas en materia de control y pago de las ayudas a la producción. En concreto, dentro del régimen de las ayudas a la producción, comprueban que las declaraciones de cultivo presentadas por los oleicultores para el percibo de la ayuda son conformes al SIG Oleícola (art. 2.4 del RD 286/2002, de 22 de marzo); ante ellas se presentan por los agricultores integrados las solicitudes de ayudas y anticipo y por mediación de ellas se pagan a los oleicultores integrados las ayudas solicitadas.

Junto a estas funciones que han desplegado en orden a la gestión de las ayudas a la producción, en los últimos años, al socaire del Reglamento (CE) n° 1334/2002, de 23 de julio, se ha ido produciendo una lenta metamorfosis en los cometidos de estas organizaciones, que han terminado por cristalizar en el art. 8 de la nueva OCM. Así, al amparo de esta normativa, las organizaciones de productores que acreditasen poseer el número mínimo de productores afiliados requerido o que éstos representasen, al menos, el 2 por ciento de los productores de aceituna de “la zona

26 STS de 26 de diciembre de 1984, Ponente: Díaz Eimil, RJ 6728.

27 STS de 12 de marzo de 1984, Ponente: Gutiérrez de Juana, RJ 2509

regional” (conforme a la definición dada por el Reglamento CE número 2366/98, de la Comisión), han podido ser autorizadas, bien por el Estado o bien por las Comunidades Autónomas según su ámbito geográfico de actuaciones (art. 2 del RD 177/2003, de 14 de febrero) como *organizaciones de operadores del sector oleícola*, lo que les ha habilitado, en el marco del mencionado Reglamento (CE) número 1334/2002, de 23 de julio, para acceder a programas de financiación comunitaria,

- En el ámbito del seguimiento y la gestión administrativa del sector y el mercado del aceite de oliva y la aceituna de mesa, tales como la recopilación de datos sobre el sector y el mercado o la elaboración de estudios.
- En el ámbito de la mejora de la repercusión de la olivicultura en el medio ambiente, como el establecimiento de buenas prácticas de olivicultura, la incorporación de datos o los proyectos de demostración práctica de técnicas de oleicultura.
- En el ámbito de la mejora de la calidad de la producción del aceite de oliva y la aceituna de mesa, tales como la mejora de las condiciones de cultivo, de almacenamiento y aprovechamiento de los residuos, de asistencia técnica a la industria de transformación o de creación y mejora de laboratorios de análisis de aceites de oliva vírgenes.
- En el ámbito del seguimiento, la certificación y la defensa de la calidad del aceite de oliva y las aceitunas de mesa, tendentes a la creación de sistemas idóneos para el logro y la mejora de tales objetivos.

En principio, las previsiones que establecía el citado Reglamento comunitario se ceñían exclusivamente a las campañas 2002/2003 y 2003/2004, pero después se han visto prorrogadas también para la campaña 2004/2005 en virtud de lo dispuesto por el Reglamento (CE) número 1331/2004, de 20 de julio. Finalmente, el art. 8 de la nueva OCM ha terminado por otorgar carta de naturaleza a estas funciones, que formula en parecidos términos a los que acabamos de reseñar.

B) Las condiciones para el reconocimiento público de las Organizaciones

La importancia de las funciones públicas que despliegan y el hecho de que gestionen programas que se financian en su totalidad o en su mayor parte con fondos comunitarios, determinan que las Organizaciones de Productores precisen de un acto de reconocimiento público. No obstante,

hay que señalar que las condiciones para este reconocimiento no han sido homogéneas, sino que han variado en función de que dicho reconocimiento lo fuese para actuar en el régimen de las ayudas a la producción o para desarrollar programas de financiación comunitaria.

En el caso de las ayudas a la producción, el art. 4 del Reglamento 2261/1984, de 17 de julio, junto a la posesión de unas condiciones organizativas y de infraestructura mínimas, establecía como requisitos para que una organización de productores fuese reconocida que estuviese compuesta por lo menos por 700 oleicultores cuando actúe como organización de producción y de valorización de las aceitunas y del aceite de oliva. Si no se daban tales circunstancias, las condiciones de reconocimiento obligaban a que el número de oleicultores asociados fuese de 1200 o que la organización representase por lo menos el 25 por ciento de los oleicultores o de la producción del aceite de oliva de la región económica en que estuviese constituida. En este sentido, ya resaltamos cómo la actividad legislativa de las Comunidades Autónomas se dirigió en un primer momento a definir estas regiones económicas²⁸. De todos modos, la delimitación de estas regiones no constituía un factor jurídicamente excluyente, puesto que, si bien un oleicultor, con respecto a las superficies situadas en una misma zona administrativa, sólo podía ser miembro de una organización de productores, ello no impedía que para la misma región económica existiesen varias organizaciones de productores, si cumplían los antedichos requisitos.

Por el contrario, para que una organización de productores pudiese participar en programas de financiación comunitaria, las condiciones requeridas eran muy otras. Se trataba de que la organización de productores estuviese compuesta exclusivamente por productores de aceitunas que no perteneciesen a otra organización de productores autorizada, que hubiese obtenido la ayuda a la producción por la penúltima campaña de comercialización y que contase, como mínimo, con 2500 productores afiliados o el 2 por ciento de los productores de aceitunas o de la producción media de aceite de oliva o aceitunas de mesa de las zonas regionales correspondientes [art. 2.2 a) del Reglamento (CE) 1334/2002].

28 El art. 4.3 del Reglamento definía la región económica como "una región que, de acuerdo con los criterios que fije el Estado miembro de que se trate, teniendo en cuenta la situación de la oleicultura, presente condiciones similares de producción"

En cualquiera de los dos casos, el acto de reconocimiento, que en el caso de España se efectúa por las Comunidades Autónomas²⁹, es un acto autorizatorio de naturaleza reglada. La jurisprudencia del Tribunal Supremo, hilvanando la aplicación del Derecho comunitario con las garantías procedimentales del Derecho interno, ha estimado con buen criterio que el hecho de que la normativa comunitaria guarde silencio sobre el efecto que hay que dar a la falta de respuesta por parte de la Administración nacional a la solicitud de reconocimiento formulada por una organización, no impide que en estos casos juegue la técnica del silencio positivo³⁰.

C) La retirada de la autorización de reconocimiento

En virtud del acto de reconocimiento, la organización queda, además, sujeta a un complejo entramado de obligaciones de información, contabilidad, registros, etc, muy intenso, que reproduce a escala la técnica de los ordenamientos sectoriales³¹. En el supuesto de las organizaciones que han actuado en el régimen de las ayudas a la producción ya hemos dejado constancia de que el incumplimiento de las obligaciones previstas en el art. 22 del RD 257/1999, de 12 de febrero y en la Resolución de 1 de junio de 1992, daba lugar a que por parte de la Agencia para el Aceite de Oliva se formulase a la Comunidad Autónoma una propuesta de regularización que, en casos extremos, puede desembocar en la retirada del reconocimiento por un período entre uno y cinco años (art. 33.2 del RD 257/1999).

Aunque la revocación de autorizaciones no necesariamente entraña siempre una sanción, en el caso que nos ocupa sí sucede así, puesto que, por un lado, las retiradas de las que tratamos son consecuencias jurídicas que se anidan a incumplimientos culpables por parte de las organizaciones

29 En Italia, está en la actualidad planteada una viva polémica en torno a si el art. 26 del Decreto Legislativo de 18 de mayo de 2001 n° 228, modificado por el reciente Decreto Legislativo de 29 de marzo de 2004 n° 99, que confieren a las Regiones únicamente la competencia para proceder al reconocimiento de las organizaciones productoras y para modificar, a lo sumo, los parámetros mínimos de reconocimiento en lo concerniente a la producción comercializada y a la representatividad), pero no así para su regulación normativa, contradice la atribución que el art. 117 de la Constitución, según su nuevo texto reformado, hace a favor de las Regiones en lo relativo a las competencias en materia de agricultura. L. RUSSO, "Organizzazioni di produttori", *Rivista di Diritto Agrario*, 2004, pp. 310-316, se inclina por la constitucionalidad de las normas mencionadas, toda vez que "su actividad no se agota dentro del sector agrícola (...), sino que interesa también al mercado de los productos agrarios, lo cual no puede ser susceptible de disciplina de nivel regional" (op. 314). Vid también A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*..., cit., pp. 366-369

30 Se trata de la STS de 29 de noviembre de 1995, Ponente: Baena del Alcázar, RJ 8751, que, enjuiciando un recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado contra el reconocimiento que el Tribunal *a quo* otorgaba a la organización recurrente que no había recibido respuesta expresa de la Administración, afirma que "desde luego del tenor literal del Reglamento citado no se deduce que la no resolución expresa sobre la petición de reconocimiento (...) impida el acceso a los Tribunales, y menos aún que se produzca un efecto afirmativo del silencio de la Administración" (fdto. dcho. 2°)

31 La idea ha sido ampliamente desarrollada por M.S. GIANNINI, "Gli elementi degli ordinamento giuridichi", *RTDP* 1958, pp. 291 y ss, y entre nosotros, por S. MARTÍN-RETORTILLO, "Acción administrativa sanitaria: la autorización para la apertura de farmacias", *RAP* n° 24 (1957), pp. 152-159

de las obligaciones impuestas por la normativa comunitaria. Por otro lado, ha de advertirse que, en abstracto, la reacción contra estos incumplimientos abre un abanico de posibles consecuencias jurídicas diferentes, que van desde la que se toma -la retirada de la autorización- hasta, por ejemplo, multas de naturaleza pecuniaria. El mismo hecho de que la consecuencia jurídica prevista finalmente por la reglamentación oleícola permita, según la gravedad de las irregularidades detectadas, fijar la retirada de la autorización entre uno y cinco años, decanta también, a nuestro juicio, el inequívoco carácter sancionador de la medida de la que hablamos. Así lo ha entendido también la jurisprudencia, cuando ha anulado una serie de retiradas de autorizaciones a organizaciones de productores practicadas por la Administración andaluza, bien por falta de tipificación de la sanción -ya que castigaban con la pérdida definitiva del reconocimiento³²-, bien por graves carencias en la motivación de las resoluciones sancionadoras³³.

32 Desde un prisma abstracto, nada hubiera impedido que, al tipificar las sanciones posibles a los incumplimientos de las organizaciones de productores, el legislador hubiese previsto la retirada definitiva de la autorización. Sin embargo, desde la perspectiva más concreta de la *lege data*, no ha sido así, por lo que las sanciones impuestas por la Junta de Andalucía se juzgan carentes de tipificación. Como razona la STSJ de Andalucía, Granada, de 5 de noviembre de 2001, Ponente: Puya Jiménez, JUR 2002, 52963, en un caso de retirada de la autorización a la O.P. de Oliva Jaén, “falta en el acuerdo la cobertura legal exigida por el art. 25 de la CE, que se refleja asimismo en el Real Decreto 257/1999, de 12 de febrero (...), en el que tras regular las funciones inspectoras de la Agencia para el Aceite de Oliva (...) se establece: (...) 2º) en el caso de que una organización de productores reconocida o una unión no respeten las condiciones requeridas para su reconocimiento, no permita la comprobación de la producción de sus miembros o no haya efectuado los controles que le incumben, con arreglo a los arts. 6, 8 y 10 del Reglamento de la Comunidad Europea de 2261/84, la Agencia para el Aceite de Oliva propondrá a la Comunidad Autónoma que concedió reconocimiento a la entidad la retirada del reconocimiento por un período comprendido entre una y cinco campañas. De lo anteriormente transcrito se deriva, por un lado, la competencia de la Comunidad Autónoma al reconocimiento de la organización de productores, como ya se dijo, y de otro, **que la sanción a imponer sería, en todo caso, la de suspensión del reconocimiento por un período temporal, y no definitivamente, como efectúa en el caso estudiado la Comunidad Autónoma andaluza, sin que exista ley alguna que ampare dicha privación de derecho, y, en consecuencia, careciendo de la cobertura legal necesaria para la imposición de tal sanción**” (fdto. dcho 7º). En el mismo sentido, las sentencias del mismo Tribunal y sala de 29 de abril de 2002, Ponente: Puya Jiménez, JUR 185489, retirada de reconocimiento a la OP Sierras del Condado y Cazorla; de 17 de noviembre de 2003, Ponente: Cívico García, JUR 2004, 27626, retirada de reconocimiento a la OP Olijaén Sierra Morena; y de 15 de diciembre de 2003, Ponente: Puya Jiménez, JUR 2004, 78263, retirada de autorización a la OP Sociedad Cooperativa Andaluza Entre Ríos. En casación, ha confirmado esta jurisprudencia, entre otras, las SSTs de 15 de marzo de 2004, Ponente: Fernández Montalvo, RJ 2005/2949 y de 8 de junio de 2006, Ponente: Baena del Alcázar, RJ 2006/3448. Sobre esta jurisprudencia, véase I. ALARCÓN SOTOMAYOR, M. IZQUIERDO CARRASCO, M. REBOLLO PUIG y A. BUENO ARMIJO, “Derecho Administrativo sancionador”, Justicia Administrativa nº 24 (2004), p. 150.

33 En la STSJ de Andalucía, Granada, Ponente: Cívico García, RJCA 892, referida a la retirada del reconocimiento a la OP Sierra Morena y Norte, el Tribunal anula la sanción, sin entrar en el alegato de la falta de tipicidad de la sanción, por entender que en el expediente sancionador concurrían graves taras, a saber: 1º) falta de concreción de los hechos y de su motivación, ya que la Orden impugnada se limita a realizar afirmaciones vagas (falta de personal y de estructura administrativa, mala gestión de las retenciones efectuadas a los oleicultores, etc.); 2º) la motivación se basa en un informe del Servicio de Fomento de Asociacionismo Agrario —que no incorpora—, por lo que, según el art. 89.5 de la LAP, no puede servir de motivación *in aliunde*, “pues no se incorporaron, de existir, y determinándose así, en acuerdo con nuestro Tribunal Supremo, la nulidad de la resolución administrativa de que se trata” (fdto dcho 8º).

D) El régimen jurídico de las Organizaciones de Productores

En su funcionamiento interno, las Organizaciones de Productores son, como decimos, asociaciones privadas que sujetan, en general, sus relaciones al Derecho Privado. Aun así, existen ciertas cuestiones que interesan al Derecho Administrativo, en razón precisamente a las funciones públicas que desempeñan o a los fondos públicos que manejan.

a) Las relaciones con sus miembros: ¿Legitimación para recurrir en nombre de ellos?

En primer lugar, aunque las relaciones de la Organización con sus miembros se rigen por el Derecho Privado³⁴, se reconoce en alguna decisión jurisprudencial la legitimación de la Organización de Productores para recurrir en interés de uno de sus socios la denegación de su ayuda. Así sucede en el caso examinado por la interesantísima sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo de 25 de abril de 2001, en el que la Organización de Productores APROLIVA Córdoba Penibética presentó una reclamación de responsabilidad patrimonial contra Correos, debido a que su tardanza en remitir a la Organización de Productores la solicitud de ayuda a la producción de uno de sus asociados, determinó que no fuese incluida en la relación de peticiones que la Organización envió a la Administración autonómica para su otorgamiento. Muy torpemente, el defensor de la Administración excepcionó falta de legitimación activa de APROLIVA, a pesar de que en vía administrativa se la había reconocido implícitamente al desestimarle la reclamación. El Juzgado Central, después de recordar la doctrina constitucional sobre la interpretación *pro actione* de los presupuestos procesales, refuta la causa de inadmisibilidad alegada con las siguientes palabras:

“En el supuesto que nos ocupa la Organización de Productores Aroliva Córdoba Penibética a la que se encuentra asociado don Juan Carlos G.A., verdadero perjudicado por la actuación del servicio de Correos que se dice fue determinante de la responsabilidad patrimonial de la Administración demandada, por ser el solicitante e hipotético beneficiario de la ayuda denegada, es la entidad que a beneficio de este último ejerce la acción de reclamación de indemnización por tal causa tanto en vía administrativa como en sede jurisdiccional, sin que en momento alguno se haya puesto en tela de juicio su legitimación

34 Por ejemplo, la expulsión de los oleicultores asociados se sustanciará, según lo que determina la SAP de Málaga de 30 de mayo de 2002. Ponente: Jurado Rodríguez, JUR 240317, que examina un caso de *Drittswirkung*, ante la jurisdicción civil.

para ello por la Administración demandada hasta el escrito de contestación de la demandada (...) En tales circunstancias, habiéndose admitido sin objeción alguna la legitimación en vía administrativa para formular eficazmente la reclamación de responsabilidad patrimonial desestimada por la resolución impugnada de la Organización demandante en beneficio del supuesto perjudicado por el anormal funcionamiento del servicio público de Correos, hasta el punto de que tal proceder determinó la inadmisión de la posterior solicitud realizada personalmente por éste último, no procede negar aquí y ahora legitimación activa a dicha Organización de Productores, resultando patente su interés legítimo en ese contencioso³⁵.

El párrafo transcrito abona dos lecturas diferentes. Una primera, nos llevaría a entender que la Organización de Productores más que titular de un interés legítimo colectivo, está actuando en representación procesal del miembro perjudicado. En este sentido, no es infrecuente que los Estatutos de las asociaciones recojan esta posibilidad de defender y representar a sus asociados. Ahora bien, si de lo que se trata es de una representación procesal en sentido estricto, y, más concretamente de una representación de naturaleza voluntaria, de lo que cabría hablar es de la existencia de un solo interés legítimo -el del representado-, ya que la Organización de Productores carecería en puridad de cualesquiera otra legitimación, ni sería factible confundir el interés colectivo de la Asociación con el interés propio de cada uno de sus asociados. Estamos, pues, ante un fenómeno de representación voluntaria, en el que la voluntad del asociado de conferir la representación a la Organización de Productores, se deduce de integración misma en la asociación, integración que lleva aneja la aceptación de los correspondientes Estatutos y, consecuentemente, también de la cláusula por la que se confiere a la Organización de Productores esta representación procesal³⁶. A este entendimiento respondería el fragmento de la sentencia que habla de que la Organización actúa en beneficio del supuesto perjudicado.

Sin embargo, frente a esta interpretación, creemos que es posible detectar en la sentencia otra línea hermenéutica, aunque reconozcamos

35 Ponente: Quintana Carretero, RJCA 568, fdo. dcho. 2º

36 La representación procesal voluntaria se encuentra escasamente tratada por la doctrina procesalista que se centra casi de manera exclusiva en la representación legal o necesaria (por todos, L. PRIETO CASTRO, Tratado de Derecho Procesal Civil, Aranzadi, Pamplona, 1985, I, pp. 286 y ss. En cuyas páginas sólo se hallan referencias a la representación legal). Este tipo de representación voluntaria se rige por las reglas del Código Civil relativas al mandato, y, como afirma, F. RAMOS MÉNDEZ, Derecho Procesal Civil, Bosch, Barcelona, 1985, I, p. 241 no debe confundirse con la exigencia de postulación procesal por medio de un Procurador de los Tribunales, que es, ciertamente, un caso más de representación voluntaria en cuanto al origen de dicho mandato ad litem, pero siendo obligatorio en la generalidad de los casos litigar por medio de Procurador de los Tribunales, deben comparecer ambos en el litigio, representante voluntario y causídico.

que tal vez no se dé en el supuesto enjuiciado por aquélla. Dentro del papel institucional que las Organizaciones de Productores cumplen en el mercado oleícola, y, en particular, en atención a las funciones que desarrollan en el régimen de la ayuda a la producción (pero también en el nuevo de pago único), no resulta absolutamente indiferente al interés de la Organización de Productores que se deniegue la ayuda a uno de sus asociados, ya que, como a continuación veremos, una parte muy importante de la financiación de estas asociaciones se nutre de las retenciones que practican sobre los importes de ayuda que se otorgan a sus miembros y que se tramitan y pagan a través de las mismas. Desde esta perspectiva, pensamos que en verdad existe un interés legítimo de la Organización para actuar procesalmente en defensa de tales pagos, puesto que en gran medida su propia existencia y el desenvolvimiento de las funciones que les resultan inherentes dependen de estas aportaciones. Es más, manteniendo la defensa de estos pagos, quizá resulte más correcto convenir que en estos casos la Organización de Productores no es la depositaria de un interés legítimo colectivo, sino la titular de un interés propio y específico que afecta a la Organización en cuanto tal³⁷. Como decimos, es probable que en la *litis* de la sentencia comentada, ésta última interpretación no resulte asumible, puesto que lo que se pide no es el otorgamiento de la ayuda denegada, sino una indemnización de daños y perjuicios para el asociado; no obstante, de la argumentación de esta importante decisión sí vemos factible la que aquí sostenemos.

b) La naturaleza jurídica de las retenciones que se practican sobre las cantidades que se abonan a sus miembros

Muy estrechamente conectado con lo que acabamos de explicar, se halla la segunda excepción que se aplica a ese postulado de partida de que el funcionamiento interno de la Organización de Productores es algo que sólo interesa al Derecho Privado. Ya hemos indicado que una parte muy importante de la financiación de las Organizaciones se corresponde con las retenciones que, hasta ahora, se practican sobre las ayudas a la

37 Así lo reconoce la STC 252/2000, de 30 de octubre, Ponente: Mendizábal Allende, que reconoce la legitimación de dos asociaciones de vecinos para recurrir las liquidaciones giradas a unos cincuenta vecinos por el precio público del servicio de aguas residuales correspondientes al año 1992. Aunque los Estatutos de estas asociaciones recogían expresamente la posibilidad de entablar la acción mancomunada de sus asociados para solicitar la indemnización de los daños que pudieran derivarse a cualquier propietario, y, consiguientemente, habilitaba para su representación procesal, el Tribunal Constitucional reconoce que en estos casos existe un interés legítimo propio de las asociaciones en cuestión, "porque la ventaja o utilidad que se obtendría en caso de prosperar el recurso, con ser, como es natural, de titularidad de cada uno de los sujetos pasivos de la obligación de contribuir, está derechamente conectada con los fines u objetivos estatutarios de ambas asociaciones" (fdto. jco. 8º). Sobre este tema, particularmente brillantes son las reflexiones de M.A. RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, *Régimen jurídico de las asociaciones de consumidores y usuarios*, Tesina de Licenciatura, Córdoba, 2004, pp. 314-317.

producción que corresponden a los oleicultores asociados. Evidentemente, es claro que la naturaleza jurídica de estas retenciones ni es tributaria, ni puede relacionarse con otras figuras como las exacciones parafiscales o los precios, públicos o privados, que se regulan como ingresos en la normativa presupuestaria. El propio Tribunal Económico Administrativo Central de 10 de febrero de 2000 ha corroborado estas ideas, sancionando que dichas retenciones que practican las Organizaciones de Productores sobre sus miembros no están exentas del pago del IVA, ya que se trata de prestaciones de servicios³⁸. No obstante lo dicho, la importancia que estas retenciones tienen para la financiación de la Organización, hace que su conocimiento interese a la Administración, puesto que de su situación económica de la Organización dependerá en gran medida que ésta mantenga sus estructuras organizativas, su personal, sus bienes, etc., elementos, todos ellos, imprescindibles para que desempeñe óptimamente las funciones públicas que tiene encomendadas. En razón a estas consideraciones, la jurisprudencia contencioso-administrativa ha entendido que aspectos tales como el hecho de que las retenciones no se practiquen³⁹, o que las retenciones practicadas se gestionen o apliquen deficientemente, son aspectos marcados por la impronta del Derecho Administrativo y que determinan, entre otras consecuencias, que sea, como hemos visto, causa para la retirada del reconocimiento administrativo de la asociación como organización de productores⁴⁰.

Si esto era así bajo el régimen de las ayudas a la producción, todavía lo es más bajo el nuevo prisma de las ayudas de pago único, puesto que, a partir de ahora, no van a ser las Organizaciones de Productores quienes practiquen las retenciones a los agricultores, sino que éstas se efectuarán directamente por los Estados para posteriormente entregarse a las Organizaciones de Productores en concepto de subvención para que desarrollen las acciones y programas a las que antes nos hemos referido.

38 Con cita de otras Resoluciones anteriores, la Resolución del TEAC de 10 de febrero de 2000, JT 2000/883, declara este sometimiento de las retenciones al pago del IVA, ya que "la tesis de que las actividades por las que se liquida están excluidas de la exención encuentra sustento en que los porcentajes aplicados determinan retribuciones variables y ocasionales y no están fijados estatutariamente, y, aunque estuvieran citados en Estatutos les excluiría su carácter porcentual. Por otra parte, la exclusión de la exención de los servicios retribuidos por las llamadas cuotas variables ha sido ya establecida por la doctrina de este Tribunal central en resoluciones como la de 10 de febrero de 1993, y otras como la de 2 de diciembre de 1992 y la de 21 de julio de 1999, en el sentido de que no cabe considerar cuota estatutaria exenta a las cantidades variables percibidas de determinados asociados por razones específicas, sino a las cantidades fijas que, por el hecho de serlo, abonan todos sus miembros periódicamente" (fdto. dcho 3º)

39 Así sucede en la STSJ de Andalucía, Sevilla, de 8 de abril de 2002, Ponente: Alejandro Durán, JUR 183498, en que una Organización de Productores denuncia ante la Junta de Andalucía el hecho de que la Unión a la pertenecía no estaba procediendo a practicar las retenciones, sino que se financiaba con los intereses de los depósitos bancarios de las ayudas a través de ella percibidas.

40 Por todas, la STSJ de Andalucía, Granada, de 15 de diciembre de 2003, Ponente: Puya Jiménez, JUR 2004, 78263.

En consecuencia, al tratarse ya de una subvención en sentido estricto, es obvio que las posibilidades de control e intervención por la Administración Pública aumentan considerablemente.

Resta, por decir, que las Organizaciones de Productores pueden asociarse entre ellas formando Uniones de Organizaciones de Productores (art. 9 del Reglamento CEE 2261/1984)

3. Organizaciones Interprofesionales

A) Naturaleza y caracteres. La creación de la Organización Interprofesional del Aceite de Oliva español y la posibilidad de crear otras interprofesionales específicas vinculadas a aceites de calidad

Distintas de las Organizaciones de Productores son las Organizaciones Interprofesionales, reguladas a nivel estatal por la Ley 38/1994, de 30 de diciembre. Se trata de entes de naturaleza privada que constituyen las organizaciones representativas de la producción, la transformación y la comercialización de los productos agrarios. Sólo puede existir una Organización Interprofesional por sector o producto, a excepción de aquéllos que estén amparados por una Denominación de Origen u otra Denominación de calidad. Sus funciones se cifran en la mejora de la calidad de los productos y de todos los procesos que intervienen en la cadena agroalimentaria, la promoción de programas de investigación y difusión de conocimientos, defensa del medio ambiente y adaptación de los productos agroalimentarios a las demandas de mercado.

Recientemente, por Orden APA/509/2003, de 27 de febrero (BOE nº 59, de 10 de marzo), se ha reconocido como Organización Interprofesional Agroalimentaria a la Organización Interprofesional del Aceite de Oliva Español, constituida como socios fundadores por las entidades agrarias Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores (ASAJA), Confederación de Cooperativas Agrarias de España (CCA), Federación Española de Industriales y Fabricantes de Aceite de Oliva (INFAOLIVA), Asociación Nacional de Industriales Envasadores y Refinadores de Aceites Comestibles (ANIERAC), y por la Asociación Española de la Industria y Comercio Exportador del Aceite de Oliva (ASOLIVA). Precisamente, contra este reconocimiento, la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos-Iniciativa Rural del Estado Español (COAG) suscitó recurso contencioso-administrativo, alegando, de un lado, la falta de acreditación de la representatividad por parte de ASAJA y, de otro, que la participación en la organización interprofesional de las cooperativas agrarias es contraria a la Ley de Organizaciones Interprofesionales.

Dejando de lado el primer alegato, que resulta rechazado por la Audiencia Nacional, porque la recurrente no acredita el extremo de la falta de representatividad de ASAJA, la sentencia reconoce también el derecho de las cooperativas agrarias a formar parte de una organización interprofesional, ya que la Ley de Organizaciones Interprofesionales Agrarias “permite que las cooperativas queden encuadradas simultáneamente en todas las ramas de la actividad del sector, por lo que siendo esto así en el caso de CCAE, según fuentes de la Agencia para el Aceite de Oliva, y reuniendo la solicitante el grado de implantación requerido (...), se está en el caso de rechazar el motivo de impugnación examinado”⁴¹.

De todos modos, hay que indicar que el hecho de que una asociación o entidad no reúna los requisitos de estructura e implantación necesarios para integrarse como socio fundador en una Organización Interprofesional no impide que, *a posteriori*, surja cuando los cumpla, un verdadero derecho de aquélla a integrarse en la Interprofesional⁴². En este sentido, el art. 4.2 de la LOIA, cuando regula el contenido de los estatutos de las interprofesionales, determina como una de sus previsiones mínimas la necesidad de que regulen las modalidades de adhesión y retirada de los miembros que las conforman “*garantizando* la pertenencia a la misma de toda organización representativa de ámbito nacional que se comprometa al cumplimiento de los mismos, siempre que acredite representar, al menos, al 5 por 100 de la rama profesional a la que pertenezca”. Del mismo modo, tendrá garantizada igualmente su pertenencia toda organización autonómica que acredite representar al menos el 50 por 100 de la rama profesional correspondiente de su ámbito territorial, siempre que el sector o producto de que se trate suponga al menos un 3 por 100 de la producción final agraria, pesquera o agroalimentaria a nivel nacional o el 8 por 100 de la producción final agraria a nivel de Comunidad Autónoma.

Por otro lado, hay que señalar que el hecho de que exista una Organización Interprofesional del Aceite de Oliva español no impide la existencia de interprofesionales específicas para aquellos aceites de oliva que resulten amparados por denominaciones de origen y específicas, denominaciones e indicaciones de calidad e indicaciones y denominaciones geográficas, puesto que el art. 5.2 de la Ley de Organizaciones Interprofesionales Agrarias

41 SAN de 9 de junio de 2004, Ponente: Mangas González, JUR 245130, fdo. dcho. 5°

42 Con rotundidad lo reconoce la sentencia mencionada de la Audiencia Nacional en su fundamento de derecho 5°, in fine: “...la libertad de asociación no abarca el derecho a pertenecer a cualquier asociación que se desee sin someterse a las reglas estatutarias por ésta fijadas. Y, al respecto, los estatutos de la Asociación Organización Interprofesional del Aceite de Oliva Español establecen en su art. 10 las condiciones para la adquisición de la condición de asociado, garantizando la pertenencia a la misma de las asociaciones representativas que reúnan los particulares requisitos allí señalados”

considera a estos efectos a los productos amparados como sectores o productos diferenciados de otros de igual o similar naturaleza⁴³. Además, al socaire de la legislación autonómica ningún impedimento existe tampoco en que, ceñida al ámbito de su Comunidad Autónoma, pudiera reconocerse una interprofesional autonómica del aceite de oliva o, incluso, varias en el caso de que existiesen, por ejemplo, dentro de esa Comunidad Autónoma denominaciones de origen oleícolas⁴⁴

B) La “extensión de sus normas”. El problema de la naturaleza jurídica de estos acuerdos

Aparte de las funciones que cumplen, la importancia de las Organizaciones Interprofesionales radica también en el denominado efecto de la “*extensión de sus normas*”. Se trata esto de convertir, mediante Orden Ministerial, ciertos acuerdos adoptados en el seno de la Interprofesional, en determinaciones exigibles al conjunto total de productores y operadores del sector o producto. Para alcanzar tal efecto, se precisa que el acuerdo que haya sido aprobado cuente, al menos, con el respaldo del 50% de los productores y operadores de las distintas ramas profesionales implicadas que representen, a su vez, como mínimo 2/3 partes de las producciones afectadas; que verse sobre reglas relacionadas con la calidad de los productos, así como con su normalización, acondicionamiento y envasado y que no existan disposiciones reguladoras sobre la misma materia o que, de existir, se eleven las exigencias de las mismas⁴⁵, con la mejor protección del medio, las acciones promocionales y la elaboración de contratos-tipo⁴⁶. El procedimiento de

43 Hay que indicar de todos modos que esta previsión no figuraba en la redacción originaria de la Ley de Organizaciones Interprofesionales agrarias, sino que se introdujo a través de la Disposición adicional primera de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, Ley de Acompañamiento a los Presupuestos Generales de 1997.

44 En este sentido, muy claramente lo afirman los arts. 1.2 de la Ley vasca 2/1996, de 10 de mayo y 5.2 de la Ley andaluza de Organizaciones interprofesionales 1/2005, de 4 de marzo, que reproduce literalmente los términos de su homónimo estatal. Mas tibiamente, el art. 5.2 del Decreto asturiano 1/1996, de 24 de enero, aunque no recoge una previsión parecida, si reitera lo que señala el apartado 3º del art. 5 de la Ley estatal, esto es, que “excepcionalmente, podrá reconocerse más de una organización interprofesional agroalimentaria por producto cuando su destino final o la diferenciación por la calidad den lugar a un mercado específico”. Es indudable que, al hilo de esta previsión, cabe también la creación de interprofesionales que se corresponden con un producto amparado por una denominación de calidad.

45 Además, con carácter general, ha de tenerse en cuenta que los acuerdos de una interprofesional deben respetar igualmente las normas y principios recogidos en la normativa reguladora de Defensa de la Competencia (art. 7 de la Ley 38/1994, de 30 de diciembre)

46 Esta función se ha atribuido por la Disposición adicional segunda de la Ley 2/2000, de 7 de enero,, por la que se regulan los contratos tipo de productos agroalimentarios, esto es, aquel contrato “que se refiere a operaciones de tráfico comercial de productos en el sistema agroalimentario y obtiene la homologación del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación” (art. 2). En virtud de esta Ley, las organizaciones interprofesionales no sólo pueden proponer al Ministerio la homologación de los contratos-tipo que elaboren, sino que en estos casos la comisión de seguimiento (es decir, la comisión que se encarga del seguimiento, control, promoción y vigilancia del contrato) corresponderá también a una comisión designada en el seno de la interprofesional (arts. 3 y 5). En realidad, la gran ventaja de los contratos-tipo consiste en que simplifica extraordinariamente las relaciones de intercambio agrarias; además, las controversias que se susciten con respecto a la ejecución o interpretación de aquellos contratos que se hayan redactado siguiendo el modelo del contrato-tipo homologado, podrán ser sometidas por las partes a la comisión de seguimiento, cuya resolución podrá ser, a su vez, objeto de arbitraje (art. 10).

extensión se insta por la interprofesional, que comprende un trámite de información pública y otro de audiencia a la organización interprofesional solicitante, finaliza con una Orden que ha de dictarse en el plazo de seis meses en la que se declara la extensión y las aportaciones económicas que han de hacer los nuevos destinatarios. El silencio de la Administración se interpreta en sentido positivo⁴⁷.

Muchas son las cuestiones que suscita esta *extensión de normas*. Entre ellas, la fundamental es, sin duda, aclarar la naturaleza jurídica del acuerdo *extendido*. En el ámbito del Derecho Privado, existe en la actualidad un incipiente debate, parecido al que en su momento hubo sobre la posición de las denominadas condiciones generales de contratación, acerca de la naturaleza jurídica de los que, por influjo del Derecho comunitario, se conocen como *códigos de conducta*, esto es, reglas o normas de comportamiento que se acuerdan en el seno de ciertas asociaciones económicas y que tienen la particularidad de que no sólo se imponen a sus miembros, sino que incluso son invocables por terceros ajenos a aquéllas en el supuesto de que el proceder de algún asociado le origine un perjuicio. Como decimos, hay quien piensa que estos acuerdos tienen naturaleza contractual, del mismo modo que existe también quien opina que son estipulaciones a favor de tercero o que son, incluso, usos que se convertirán en usos normativos cuando reúnan las condiciones requeridas para ello⁴⁸. El tema de la extensión de los acuerdos de las organizaciones interprofesionales ofrece, como se ve, un notable parentesco con la situación de estos códigos de conducta, con la particularidad de que lo que originariamente resultaba exigible sólo a los integrados en la interprofesional, deviene obligatorio para todos los agentes económicos del sector o producto por ministerio de la extensión de efectos que opera la Administración.

Ante ello, la duda que, naturalmente, aflora es si la Orden del Ministro o del Consejero que, según el ámbito de la interprofesional, extiende los efectos de un acuerdo de ésta es una norma, es decir, un reglamento. Si así fuera, estaríamos ante un reglamento que no sólo tiene un procedimiento de elaboración distinto de las restantes normas reglamentarias, sino

47 El procedimiento se detalla en los arts. 10 a 15 del RD 705/1997, de 16 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley.

48 Un estado de la cuestión en R. ILLESCAS ORTIZ, "La autorregulación, entre la quiebra de la relatividad y la obligatoriedad de la declaración unilateral de voluntad", *Derecho Privado y Constitución* n° 17 (2003), pp. 302-306, quien, en contra de lo que ha sido la tónica tradicional de nuestro Derecho civil de excluir la voluntad unilateral de la teoría de las fuentes de las obligaciones, se adscribe decididamente a la idea de que "estas nuevas figuras encajan en lo que habitualmente se conoce como declaración unilateral de voluntad" (*op. cit.* p. 305), ya que la "fuerza de obligar de la autorregulación, sencillamente, estriba en el consentimiento prestado por el autorregulado" (p. 302)

que, además, a diferencia de éstas, podría resultar aprobado por silencio administrativo. Aunque el argumento no resulte definitivo, hay que reseñar que las escasas órdenes de extensión producidas hasta la fecha -ninguna, por lo reciente de la creación de la interprofesional, referida al aceite de oliva- aparecen publicadas en la sección “otras disposiciones” del Boletín Oficial del Estado, lo que, de atenernos únicamente a este dato, nos conduciría a entender que no estamos ante una norma, sino, en todo caso, ante un acto. Sin embargo, esta circunstancia no puede elevarse a la categoría de definitiva, pues es, desgraciadamente más frecuente de lo deseable, que hallemos dentro de esta sección 3ª de los diarios oficiales verdaderas normas reglamentarias⁴⁹. Además, si examinamos el contenido de alguno de estos acuerdos aparece la imperatividad propia de una norma jurídica. Por ejemplo, la Orden APA/2156/2003, de 25 de julio, por la que se extiende el acuerdo de la organización interprofesional agroalimentaria de cereales panificables y derivados para la realización de campañas promocionales de consumo de pan en España durante tres años, declara contundentemente en su parte dispositiva que “se hace obligatorio al conjunto de los cereales panificables y derivados, durante un período de tres años desde la publicación de la presente Orden, el acuerdo adoptado por la Organización interprofesional”, previsión a cuyo servicio se determinan las aportaciones económicas propuestas también por la interprofesional que deberán abonar las industrias afectadas durante el primer año, y que podrán ser modificadas respecto a los ejercicios venideros mediante propuesta que formule la Interprofesional⁵⁰.

En términos romanianos, podríamos pensar que, mediante la Orden estatal o autonómica, se produce un fenómeno de relevancia entre ordenamientos, de tal modo que la “norma interna” de un ordenamiento, en principio, ajeno al estatal o al autonómico, se recibe por éstos. Ahora bien, ¿significa ello que el acuerdo de la interprofesional se hace así una norma estatal o autonómica? La respuesta, desde luego, no es fácil. Por otra parte, si el acuerdo de la interprofesional se convirtiese en una norma reglamentaria

49 Así sucede, por ejemplo, con las Órdenes por las que se establecen las bases para la concesión de subvenciones por el Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito de colaboración con las Corporaciones Locales para la contratación de trabajadores desempleados en la realización de obras y servicios de interés general y social [Órdenes del Ministerio de Trabajo de 26 de octubre de 1998 y de 22 de diciembre de 2003]. Aunque de su enunciado, pudiera parecer que se trata de las bases de una convocatoria de subvenciones, no es así, sino que, por el contrario, su contenido –que además ha sufrido diversas modificaciones- establece las líneas de colaboración entre el Estado, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones locales y los agentes económico y sociales.

50 Esta Orden puede verse en el BOE nº 180, de 29 de julio de 2003 (pp. 29488 y 29489). En el sector del cítrico se encuentran también algunas Órdenes que fijan la aportación económica para la campaña de promoción [Órdenes APA/2287/2004, de 28 de junio (BOE nº 166, de 10 de julio, pp. 25455 y 25456); y 2652/2004, de 14 de julio (BOE nº 188, de 5 de agosto, pp. 28368 y 2869)], y que se dictan en virtud de la extensión de efectos decretada por la Orden APA/2479/2002, de 2 de octubre (BOE nº 242, de 9 de octubre, pp. 35722 y 35723) del acuerdo tomado por la Interprofesional Citrícola Española (INTERCITRUS).

carecería de sentido tanto que se enfatizase el hecho de que los efectos del acuerdo se extienden a los demás agentes del sector -puesto que, al ser ya norma jurídica, sus efectos serían generales sin necesidad de mayores aditamentos o especificaciones-, como que la Administración estatal o autonómica para modificar dicha presunta norma requiriese la propuesta de la interprofesional y no pudiese afrontar la modificación *motu proprio*. Así las cosas, lo más sensato parece decantarse por negar a la Orden del Ministerio o de la Consejería naturaleza reglamentaria, y entenderla más bien como una técnica de supervisión o control mediante la que la Administración comprueba que se dan los requisitos y condiciones precisos para que se produzca el efecto extensivo previsto por la Ley de Organizaciones Interprofesionales Agrarias⁵¹. Esto se explica, en clave romaniana también, reparando en que el ordenamiento de la interprofesional es un ordenamiento menor dentro del ordenamiento estatal o autonómico, ordenamientos éstos que son los que tienen confiados legalmente la tutela sobre este tipo de organizaciones.

Lo anterior se refuerza con el dato de que las organizaciones interprofesionales, aunque sean entes de naturaleza jurídico-privada, constituyen una creación administrativa, en el sentido de que sólo existen y perviven en la medida en que estén reconocidas por la Administración y mantengan las condiciones bajo las que se otorgó aquel reconocimiento. La pérdida de estas condiciones determina también la revocación o retirada del reconocimiento. Aparte de ello, el incumplimiento de la normativa reguladora de las organizaciones interprofesionales determina igualmente la sanción de la pérdida de su condición de organización interprofesional⁵². Por eso, decisiones tan importantes, como la de la extensión de efectos de sus acuerdos a personas, en principio, no sujetas al ordenamiento de la interprofesional, requieren de un control administrativo, fiscalización que se actúa a través de ese procedimiento que concluye con una Orden de extensión de la que hemos hablado.

51 Como bien explica R. ILLESCAS ORTIZ, "La autorregulación...", cit., p. 303, el fundamento de que, en estos casos, la "norma" extienda sus efectos a quienes no forman parte de la organización radica en que se "produzca una intervención legal", aspecto que desarrolla con mayor detalle a propósito de las interprofesionales con estas palabras: "esto sucede, por ejemplo, en el mecanismo legalmente creado de las denominadas Extensión de Norma en el sector agrícola y agroindustrial y en virtud del cual, mediante una intervención administrativa prevista en la ley, reglas de conducta de algunos operadores mayoritarios pueden ser impuestas a la totalidad de los operadores del sector aun en ausencia de su consentimiento explícito implícito (*sic*)" (*op. cit.*, p. 303, nota 15)

52 Estos dos extremos están claros en el art. 9 del RD 705/1997, de 16 de mayo: "1. La Ministra de Agricultura, Pesca y Alimentación, de oficio o a instancia de parte, revocará el reconocimiento de aquella organización interprofesional agroalimentaria que deje de cumplir todas o alguna de las condiciones establecidas en el art. 4 de la Ley 38/1994, previa audiencia de dicha organización e informe del Consejo General de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias. 2. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, la retirada del reconocimiento a una organización interprofesional agroalimentaria sólo podrá ser impuesta como sanción en los términos previstos en el art. 13 de la Ley 38/1994"

C) ¿Un sustitutivo de las Organizaciones interprofesionales? La dinámica de las Mesas Sectoriales de Cataluña; en particular la Mesa Sectorial del Aceite

Aunque son algunas las Comunidades Autónomas que cuentan ya con normativa propia reguladora de las interprofesionales agroalimentarias de su región, en Cataluña, desde el temprano Decreto 378/1984, de 22 de diciembre, se ha previsto la creación, en el ámbito de la agricultura, de las denominadas Mesas Sectoriales reguladas actualmente por el Decreto 375/2000, de 21 de noviembre.

La configuración de estas Mesas sigue muchas de las pautas establecidas para las Interprofesionales en sentido estricto; así, por ejemplo, sólo se prevé la existencia de una Mesa por sector y también responden en su composición a la idea de que estén presentes todas las partes del sector de que se trate. Las mismas funciones que desempeñan se asemejan notablemente a las que tienen atribuidas las Interprofesionales, pues comprenden, entre otras, las de:

- a) Actuar como órgano estable de consulta y debate entre el sector y la Administración.
- b) Informar y colaborar con el Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca en todas las cuestiones que hagan referencia al respectivo sector.
- c) Organizar, promover y dar apoyo a las iniciativas del sector destinadas a reforzar sus actuaciones para conseguir la propia vertebración económica y social y fomentar su actividad económica.
- d) Estimular el establecimiento de acuerdos interprofesionales que potencien la coordinación y la colaboración entre las diferentes ramas de la cadena agroalimentaria que hay en cada mesa.
- e) Promover y facilitar la transferencia de información de datos referentes al almacenaje, la calidad y el tratamiento de los productos en las diferentes fases de su ciclo productivo, los mecanismos de comercialización, la evolución de los precios, el origen y el destino de los productos y otras cuestiones de interés general para el sector correspondiente.
- f) Colaborar con la Administración en la elaboración y la ejecución de las medidas de mejora, la reestructuración y la transferencia tecnológica para el sector respectivo, aunando esfuerzos para la obtención de productos de calidad superior y más competitivos.
- g) Fomentar el consumo con la propuesta de las acciones de promoción que se crean oportunas.
- h) Considerar, analizar y proponer soluciones a los problemas estructurales y de coyuntura del sector, y, en general,

- i) Cualquier otra función que el Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca les encargue en beneficio del sector respectivo y en el marco de la legislación vigente.

Pero, salvadas estas similitudes, la verdad es que estas Mesas Sectoriales son, en puridad, órganos colegiados de participación social, hasta el punto de que su presidencia la ocupa un representante del Departamento de Agricultura (art. 6), lo que las sitúa muy lejos del carácter de asociación privada que las Interprofesionales poseen.

En el ámbito del aceite, la normativa catalana ha previsto la creación de dos Mesas Sectoriales, una para el aceite en general (punto 4º del Anexo del Decreto 175/2000) y otra específica para el aceite de oliva, regulada por Orden de 11 de marzo de 1988, en la que se integran un representante por cada una de las instituciones más representativas del sector⁵³. Las funciones que esta Mesa Sectorial realiza se centran básicamente en Canalizar la recogida correcta de datos sobre sistemas productivos, volúmenes de producción, almacenaje y conservación, calidad y tratamientos de los productos en las diferentes fases de su ciclo productivo mecanismos de comercialización evolución de niveles de precios, origen y destino del producto y similares y en fomentar el consumo del aceite de oliva, estimulando, a la vez, la firma de acuerdos interprofesionales.

4. Almazaras autorizadas en régimen de ayuda a la producción

También dentro de este apartado hay que hacer una somera referencia a las almazaras autorizadas para actuar en el régimen de la ayuda a la producción del aceite de oliva. La importancia que las almazaras tienen como centros de compra de aceituna y expedidoras de certificados que se acompañan a las solicitudes de ayudas de los oleicultores, determina que necesiten una autorización administrativa previa (Reglamento CEE 2366/98 y art. 6 del RD 286/2002, de 22 de marzo), que les habilita para la expedición del certificado de entrada y molturación de aceitunas. Algunas Comunidades Autónomas, como es el caso de Andalucía han regulado el procedimiento para el otorgamiento de dichas autorizaciones. La Orden de la Consejería de Agricultura de 18 de enero de 2002, que exige la inscripción de las distintas actividades de extracción de forma independiente de la almazara en el Registro de Industrias Agroalimentarias.

53 En concreto: del Instituto Agrícola Catalán de Sant Isidro; del Sindicato de Payesía; del Sindicato de Jóvenes Agricultores; de Ganaderos y Payeses de Cataluña; de la Unión de Sindicatos Agrarios de Cataluña; de la Unión de Payeses de Cataluña; de la Federación de Cooperativas Agrarias de Cataluña; de la Federación Catalana de Aceites Comestibles; de los Consejos Reguladores de Ciuрана, y de Borges Blanques; un representante de Agroles, Cooperativa Agraria de segundo grado; de la Unión Agraria Cooperativa de Reus; y de la Agrupación de Almazaras de Cataluña

Las almazaras deben comunicar antes del 15 de octubre de cada campaña de comercialización su intención de continuar en la campaña siguiente. El incumplimiento de los deberes a que está sometida puede determinar la revocación de la autorización por un período entre una y cinco campañas, en parecidos términos a lo que más atrás hemos visto en relación con las organizaciones de productores.

5. Patrimonio Comunal Olivarero

El Patrimonio Comunal Olivarero se constituyó como una Corporación de Derecho Público de estructura representativa por el RD 3183/1979, de 21 de diciembre, tras la extinción de la Entidad Sindical Patrimonio Comunal Olivarero⁵⁴, entidad que había sido creada al amparo de la Ley sindical de 1971⁵⁵. Sin embargo, recientemente en virtud de la Disposición adicional 27ª de la Ley de Acompañamiento de 2001 (Ley 14/2000, de 29 de diciembre) y del RD 1053/2002, de 11 de octubre, dictado en su desarrollo, se ha transformado en una Fundación -la Fundación Patrimonio Comunal Olivarero- situado bajo el Protectorado del Ministerio de Agricultura, y que se subroga en los bienes y funciones que tradicionalmente venía desempeñando la extinta Corporación, y, en particular, en las funciones de colaboración y consulta con la Administración Pública, que aquéllas desempeñaban al amparo del RD 3480/2000, de 29 de diciembre. En concreto, corresponden a la Fundación

- Colaborar con las Administraciones Públicas, a través del MAPA, en el desarrollo y cumplimiento de las normas reguladoras de las campañas oleícolas, y especialmente en la recepción y en el almacenamiento de los aceites que se adquieran en apoyo de la producción
- Promocionar el aceite de oliva en el mercado interior y exterior, divulgando las cualidades y características del aceite de oliva virgen

54 Según J.J. GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, "Las Organizaciones Profesionales Agrarias", *Papeles de Economía Española* n.º 16 (1983), pp. 290 y ss., la adopción de la fórmula corporativa obedeció precisamente a la idea de separar a los dirigentes del Sindicato Nacional del Olivo de su Consejo Rector Provisional.

55 Sobre esta creación da cumplida noticia, la STS de 20 de octubre de 2004, Ponente: Soto Vázquez, RJ 7334, fdo. dcho. 3º. Precisamente, su nacimiento, al amparo de la organización sindical, es, como decimos, en el texto, lo que justificó su desaparición como ente sindical conforme a lo previsto en la Disposición adicional 2ª del Real Decreto-Ley 31/1977, dictado para desmantelar la estructura de los sindicatos verticales. En dicha mencionada Disposición adicional 2ª se habilitaba al Gobierno para que crease y reformase las Corporaciones de Derecho Público, Organismos Autónomos y entidades con participación pública que realizasen funciones de promoción y gestión de intereses generales. De esta guisa, la antigua Entidad Sindical se transformó en la Corporación de Derecho Público que ha sido hasta su transformación final en Fundación.

- Investigar, denunciar, promover, informar y colaborar en todas las medidas que contribuyan a la erradicación del fraude
- Prestar a los productores olivareros sus servicios, especialmente el de almacenamiento, tanto en régimen de alquiler como en pignoración o compra.

La lectura de estas funciones suscita la duda de si nos encontramos ante un paradigma de lo que se ha dado en llamar ejercicio privado de funciones públicas. Indudablemente, sí es cierto que la emergente Fundación Patrimonio Comunal Olivarero representa un ejemplo nítido de participación en la actividad agraria, en la medida en que, como hemos visto, colabora con la Administración en actividades de promoción y mejora del sector olivarero. Sin embargo, anotado esto, no creemos que por la entidad de las funciones que actualmente realiza, puedan considerarse estas tareas que la Fundación emprende como funciones públicas en sentido estricto. Desde luego, no constituye desempeño de funciones públicas prestar a los oleicultores servicios de naturaleza privada, como los almacenamientos, más aún cuando tras la reforma de la OCM de 1998 y, muy acentuadamente, también en la vigente, el almacenamiento ha perdido su carácter de técnica administrativa de intervención para convertirse en una simple posibilidad que se abre a los particulares y que, en todo caso, recibe el estímulo financiero de la Administración, mediante técnicas de fomento⁵⁶. Lo mismo puede afirmarse, a nuestro juicio, con respecto a las labores en que la normativa vigente dice que la Fundación colabora con la Administración: el hecho de que, por ejemplo, denuncie los fraudes de los que tenga constancia no supone ejercicio de funciones pública, sino dar una simple *notitia criminis* para que los órganos administrativos competentes decidan, en su caso, la incoación del pertinente procedimiento⁵⁷.

56 Durante los años de existencia con que, bajo sus diversos ropajes, cuenta el Patrimonio Comunal Olivarero, el almacenamiento del aceite de oliva ha sido, sin duda, la función más importante que ha desplegado, hasta el punto de que el Patrimonio Comunal Olivarero es el primer almacenista de aceite de oliva del mundo, con un promedio de almacenaje de 300 millones de kilos en muchas campañas. Para ello, cuenta con 15 unidades de almacenamiento con capacidad para 406.212 toneladas, distribuidas en ocho provincias y cuatro Comunidades Autónomas. Aparte de ello, dispone de una envasadora ubicada en Mora (Toledo) y una almazara experimental y un laboratorio, ambos situados en Montoro (Córdoba). Véase <http://www.pco.es>

57 Ni siquiera creemos que el RD 1053/2002 consagre en este punto una suerte de denuncia-deber. Tema de índole más general, es si la Fundación Patrimonio Comunal Olivarero, adquirirá la condición de parte en el procedimiento sancionador que, en su caso, abra la Administración. Sobre el tema, véanse los completos y complementarios estudios de M. REBOLLO PUIG, "Interesados y denunciantes en el procedimiento administrativo sancionador", *PJ* n° 29 (1993), pp. 59 y ss; y de E. COBREROS MENDAZONA, "La posición del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador", *RVAP* n° 41 (1995), pp. 761 y ss. y "El reconocimiento al denunciante de la condición de interesado en el procedimiento sancionador", *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 1437 y ss.

Tampoco la colaboración que la Fundación despliega con la Administración en el desarrollo y cumplimiento de las normas reguladoras de las campañas oleícolas puede asociarse, como bien percibe A. FERNÁNDEZ GARCÍA, al fenómeno del ejercicio de funciones públicas por privados, ya que falta el dato de la responsabilidad compartida entre la Fundación y la Administración. El art. 3 b) del RD 1053/2002, de 11 de octubre, es terminante al respecto al señalar que las colaboraciones que la Fundación lleve a cabo con la Administración no generarán obligaciones para ésta⁵⁸.

Por último, el hecho mismo de que el Patrimonio Comunal Olivarero responda en su configuración actual a las pautas de una fundación privada de titularidad pública, podría proyectar algunas dudas, no tanto sobre el carácter público o no de las actividades de promoción y fomento que la Fundación está habilitada para realizar, sino sobre la naturaleza pública o privada de su patrimonio, puesto que en la medida en que el patrimonio de la Fundación pudiera considerarse como un patrimonio de naturaleza pública, podríamos encontrarnos ante una manifestación de ayuda de Estado expresamente interdicta por el Derecho Comunitario. Aunque nuestro Tribunal Supremo ha restado importancia a esta cuestión, lo cierto es que un patrimonio que, en principio, no podía estimarse público, porque pertenecía a una Corporación, ha sufrido una importante mutación, ya que, si formalmente pertenece a la nueva fundación privada que se ha creado, materialmente cabría referirlo en última instancia, tirando del velo de la personalidad, a la Administración del Estado al tratarse de una fundación de titularidad pública. Sólo si considerásemos que, con independencia de que el Protectorado de la fundación se ejerza por el Ministerio de Agricultura, la fundación en liza es una fundación estrictamente privada y que lo único que ha efectuado la Administración es sustituir la falta de impulso de la antigua Corporación para constituirse en fundación, la cuestión planteada podría encontrar un punto de solución⁵⁹. No

58 A. FERNÁNDEZ GARCÍA, *Participación y colaboración ciudadana en la Administración agraria*, INAP, Madrid, 2005, pp. 194 y 195, y también pp. 47 y ss. En donde desgrana las notas que, a su juicio, determinan el régimen jurídico de los colaboradores con la Administración, a saber: a) que precisan un referendo legal y, según los casos también, un título específico habilitante; b) que la titularidad originaria de las funciones pública permanece en la Administración, transfiriéndose sólo su ejercicio; c) que el régimen jurídico aplicable a los colaboradores es mixto, en el sentido de que, según la concreta actividad que desempeñan, se someterán al Derecho Administrativo o al privado; y d) que, fruto de la titularidad que la Administración mantiene sobre la función, no desaparece su responsabilidad sobre el correcto desenvolvimiento de la misma. No obstante, pese a esta afirmación, la autora citada explicita el carácter público de las demás funciones realizadas por la Fundación Patrimonio Comunal Olivarero (*vid.* pp. 194 y 197, principalmente).

59 Para sostener tal argumento sirve el razonamiento que despliega la STS de 20 de octubre de 2004, cuando afirma que: "Es verdad que en el apartado segundo de la Disposición Adicional Primera estaba prevista la posibilidad de que la Corporación de Patrimonio pudiese constituir por sí misma una Fundación con las características especificadas en el apartado anterior, y también que los miembros del Consejo Rector de la Corporación forman parte del órgano de gobierno de la misma «por el tiempo que se determine» (segundo párrafo del apartado primero); pero también lo es que la constitución voluntaria de la Fundación se hallaba condicionada a que se efectuase dentro de plazo de dieciséis meses y previa aprobación del

plantea, a nuestro juicio, particular cuestión considerar si el Patrimonio Comunal Olivarero entra también dentro de los Programas y Acciones de fomento, mejora y comercialización del aceite de oliva que la nueva OCM del aceite de oliva parece reservar en exclusiva a ciertas clases de operadores oleícolas, ya que su condición de operador oleícola queda a nuestro parecer fuera de toda duda⁶⁰.

IV.5

Organizaciones internacionales oleícolas: el consejo oleícola internacional

El vasto conjunto de organismos y entidades que actúan en el sector del aceite de oliva se completa con la existencia del Consejo Oleícola Internacional. Se trata de un organismo intergubernamental dependiente de Naciones Unidas, que se creó en virtud del Convenio Internacional sobre el Aceite de Oliva suscrito en 1956. En concreto, al Consejo se le atribuyó la administración de dicho acuerdo, situación que no ha cambiado desde entonces, a pesar de que el Convenio inicial ha sido sustituido hasta en tres ocasiones (1963, 1979 y 1986).

El Convenio, hasta ahora vigente, que databa de 1986, aunque había sido enmendado y reconducido en 1993 y prorrogado en último lugar en el año 2003, ha sido finalmente sustituido un nuevo Convenio en el año 2005. Sus objetivos generales son muy amplios, abarcando medidas en materia de: a) cooperación técnica internacional y acción concertada; b) modernización de la oleicultura, de la elayotecnia y de la industria de las aceitunas de mesa; c) expansión de los intercambios internacionales de los productos oleícolas y d) normalización del comercio internacional de los productos oleícolas.

Dentro de estos objetivos generales, descuellan las importantes disposiciones que el Convenio dedica a la normalización de los productos y de los mercados. Desde esta perspectiva, se establecen las denominaciones y definiciones de los aceites de oliva y de los aceites de orujo de oliva y de las aceitunas de mesa y se regula su utilización, que será obligatoria en el

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, con lo que, caso de no haberse obtenido ese informe favorable, el Gobierno se hallaba autorizado para efectivizar la extinción de la Corporación y la constitución de la Fundación, como así ha ocurrido" (fdto. dcho. 4°).

60 De todos modos, no parece que con la normativa comentada hayan terminado los cambios en la configuración del Patrimonio Comunal olivarero. En tiempos recientes, se viene hablando insistentemente de la posible fusión del Patrimonio Comunal Olivarero con la Fundación para la Promoción y el Desarrollo del Olivar y del Aceite de Oliva de Jaén, fusión al parecer promovida por el Ministerio de Agricultura con el beneplácito de la Junta de Andalucía. Sobre las reacciones que esta posibilidad está ya suscitando en el sector; véase el artículo "Exprimiendo la aceituna", *Europa Agraria*, <http://www.europaagraria.net>, ed. 145 (junio 2005)

comercio internacional; se protegen las indicaciones de procedencia y las denominaciones de origen oleícolas (arts. 20 y ss), fijando un mecanismo de conciliación ante el Consejo⁶¹; y se le atribuyen al Consejo amplios poderes para que examine la situación y evolución del mercado sobre la base de las informaciones que le suministren los miembros (art. 24), para que formule recomendaciones destinadas a garantizar el equilibrio entre la producción y el consumo y la normalización de los mercados oleícolas a largo plazo (art. 25). En materia de cooperación técnica oleícola, el Consejo puede aprobar programas de intervención, de investigación y desarrollo y de formación y difusión de los conocimientos y transferencia de tecnología (arts. 26-29).

Los Convenios anteriores partían de la distinción entre miembros productores e importadores, que aparte de tomarse en consideración para establecer las dos categorías de miembros del órgano plenario del Consejo, resultaba igualmente relevante puesto que los primeros constituían, mediante unas aportaciones anuales, un Fondo de Promoción a favor del consumo de los aceites de oliva y de la aceituna de mesa, destinado a financiar campañas en las que bajo una forma educativa y publicitaria se insistiera sobre las características organolépticas y químicas del aceite de oliva y de las aceitunas, así como sobre sus propiedades nutritivas, terapéuticas y de otra naturaleza, informando al consumidor sobre el origen, la procedencia y la denominación “velando porque no se favorezca ni se resalte ninguna calidad, origen o procedencia con preferencia a otra” (art. 44 del Convenio de 1986). El diseño de estas campañas se atribuía al Consejo, quien había de tomar en cuenta la importancia del consumo, la creación de nuevos mercados y la rentabilidad de las inversiones en promoción. Dicha distinción ha quedado superada en el vigente Convenio y el actual presupuesto de promoción se financia mediante el importe de la contribución de cada miembro establecido proporcionalmente a su cuota de participación⁶² y contribuciones voluntarias y donaciones (art. 15).

61 “Las diferencias relativas a las indicaciones geográficas que se susciten por la interpretación de las cláusulas de este capítulo o por dificultades de aplicación y que no queden resueltas mediante negociaciones directas serán examinadas por el Consejo de Miembros. El Consejo de Miembros intentará la conciliación después de oír a la comisión consultiva prevista en el art. 37, apartado 1, y previa consulta con la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual y con una organización profesional competente, así como, en caso necesario, con la Cámara de Comercio internacional y las instituciones internacionales especializadas en materia de química analítica. Si no se logra ningún resultado, y previa constatación por el Consejo de Miembros de que se han agotado todos los medios de conciliación, los Miembros interesados tendrán derecho a recurrir en última instancia al Tribunal Internacional de Justicia” (art. 23)

62 El art. 8 del Convenio diseña un complejo mecanismo de cuotas de participación. Partiendo de la existencia de 1000 cuotas de participación, éstas se reparten entre todos los Miembros en función de diversos criterios: la producción media del aceite de oliva de las seis últimas campañas oleícolas; la media de las exportaciones de aceite de oliva de los seis últimos años civiles correspondientes a los años indicados como final de las campañas oleícolas; la producción media de aceitunas de mesa de las seis últimas campañas convertidas en equivalente de aceite de oliva mediante un coeficiente de conversión del 16% y la media de las exportaciones de las aceitunas de mesa medidas con arreglo a los anteriores criterios. En todo caso, se asegura que ningún miembro tenga menos de 5 cuotas de participación.

Por último, como obligaciones generales, los Miembros se comprometen a no adoptar ninguna medida opuesta a las obligaciones contraídas; a tomar en consideración los aspectos ambientales en todas las fases de la producción oleícola; a poner a disposición del Consejo todas las informaciones relativas a la política oleícola; y a fomentar los intercambios internacionales y el consumo del aceite de oliva

El Consejo se estructura en tres órganos. Un órgano plenario -el Consejo de Miembros-, integrado por todos los Estados u Organizaciones⁶³ que son partes del Convenio⁶⁴. De entre las delegaciones de los Miembros, el Consejo elige un Presidente y un Vicepresidente (art. 10). Finalmente, existe una Secretaría Ejecutiva, de estructura estrictamente burocrática, que la dirige el Director Ejecutivo -nombrado por el Consejo de entre los funcionarios superiores del mismo- (art. 13). Cabe destacar que el Consejo se reúne al menos una vez al año, coincidiendo con el otoño, y que sus decisiones se adoptan por consenso de sus miembros, aunque existe igualmente la posibilidad que se adopte decisiones sin reunirse, mediante un intercambio de correspondencia entre el Presidente y los Miembros, siempre que ninguno de éstos se oponga a este procedimiento (art. 11.5).

Lo más sobresaliente, desde la perspectiva institucional del Consejo, radica en que el Consejo tiene personalidad jurídica internacional y goza en el territorio de cada Miembro de la capacidad jurídica necesaria para el desempeño de las funciones que le asigna el Convenio (art. 5). Además, puesto que el Consejo Oleícola Internacional tiene su sede en Madrid, los privilegios e inmunidades del Consejo en el territorio de España se han venido rigiendo por unos Acuerdos específicos de sede -el primero de ellos suscrito el 2 de julio de 1962 y el actualmente vigente de 13 de julio de 1989-. En virtud de éstos, se garantiza por el Reino de España el sometimiento de la Sede a la autoridad del Consejo Oleícola, el derecho de acceso a la misma, y la inviolabilidad de su correspondencia oficial. Por lo demás, los bienes y haberes del Consejo Oleícola Internacional están

63 Según su art. 4.2, “toda referencia que se haga en el presente Convenio a un gobierno o gobiernos, será interpretada en el sentido de que incluye a la Comunidad Económica Europea y a cualquier otra organización intergubernamental que sea competente en lo que respecta a la negociación, celebración y aplicación de convenios internacionales, en particular de convenios sobre productos básicos”

64 Son actualmente miembros del Convenio: Argelia (desde 1963); la Comunidad Europea; Croacia (desde 1999); Egipto (desde 1964); Irán (desde 2004); Israel (desde 1958); Jordania (desde 2002); Líbano (desde 1973); Libia (desde 2003); Marruecos (desde 1958); Serbia y Montenegro (desde 1974); Siria (desde 1968) y Túnez (desde 1956). En cambio, han dejado de pertenecer al Convenio: Argentina (que fue miembro desde 1965 a 1974), Chile (desde 1974 a 1977); Costa Rica (1979); Mónaco (desde 2001 a 2005); República Dominicana (desde 1967 a 1979); Panamá (desde 1974 a 1980) y Turquía (desde 1963 a 1998). Por otra parte, hay que destacar que el Convenio prevé la existencia de países y asociaciones observadoras. Entre los primeros,

exentos de registro, confiscación, requisa, expropiación y cualquier otra acción similar⁶⁵. Asimismo, el Consejo Oleícola está exento de todos los impuestos o gravámenes similares que recaigan sobre la propiedad, ocupación, construcción o adaptación de terrenos o edificios que sean de su propiedad, y del pago de todos los derechos y tasas, excepto los que correspondan a servicios prestados⁶⁶.

65 La STS de 4 de octubre de 1993, Ponente: Goded Miranda, RJ 7491 desestima precisamente la pretensión de un particular de que se le reconociera el derecho de reversión sobre la parcela, actualmente sede del Consejo Oleícola Internacional, que fue expropiada en 1946 para con su venta en pública subasta, junto con la de otras parcelas circundantes de la calle Príncipe de Vergara, financiar el enlace ferroviario de Chamartín, salvo que alguna de ellas las necesitase para destinarlas a sede de algún servicio público. El recurrente impugna que la parcela en cuestión se dedicase a sede del organismo internacional, con incumplimiento –a su juicio– de la causa expropriandi, pretensión que, como decimos, el TS rechaza con los siguientes argumentos: “Finalmente «C. SA» estima incumplida la «causa expropriandi» por la afectación de la parcela objeto de la reversión a las instalaciones del Consejo Oleícola Internacional que es un organismo de esta clase, por lo que, a su juicio, no puede decirse que la finca ha quedado destinada a la prestación de un servicio público de la Administración española. La alegación debe desestimarse, porque el art. 7 del Decreto Ley de 1946 no requiere que la Administración se apropie de la parcela por el precio de tasación para dedicarla a «un servicio público de la Administración española». La norma alude al supuesto de que la Administración, en cualquiera de sus ramos, necesitara el inmueble «para instalar algún servicio público», sin exigir otro requisito sobre la condición o la titularidad de dicho servicio. Desde este punto de vista debemos confirmar el criterio de la sentencia de instancia, en el sentido de que el Consejo Oleícola Internacional de acuerdo con el Convenio Internacional de Aceite de Oliva de 30-3-1979 (publicado en el BOE de 10-6-1980) es un organismo internacional que presta un servicio público en relación con el sector, teniendo entre otros fines igualmente importantes, el de promover toda acción tendente a un desarrollo armonioso de la economía oleícola mundial por todos los medios y estímulos de que disponga en los campos de la producción, el consumo y los intercambios internacionales (véanse los arts. 27, 28 y 31 del expresado Convenio Internacional, el último de los cuales determina que el Consejo tendrá su sede en Madrid, a menos que decida otra cosa). La parcela núm. 57 ha sido, pues, destinada a la instalación de un servicio público, cumpliéndose así lo requerido por el art. 7 del Decreto Ley de 1946. En razón de cuanto ha quedado expuesto, procede desestimar el recurso de apelación promovido por «C. SA» y confirmar la sentencia recurrida” (fdo. dcho. 5º). Sobre el mismo tema, véanse también la STS de 10 de julio de 2001, Ponente: Lecumberri Martí, RJ 8006 y la de 18 de enero de 1997, Ponente: Calderón González, RJ 444

66 No obstante, como aclara la respuesta a la consulta dada por la Resolución de la D.G de Tributos nº 1893/2004, de 11 de octubre, JUR 2005/4635, “la exención de impuestos sobre las retribuciones de los funcionarios, así como sobre las pensiones, recogida en el Protocolo sobre Privilegios e Inmidades de las Comunidades Europeas y, por lo mismo, en el Acuerdo de Sede del Consejo Oleícola Internacional, se refieren única y exclusivamente a las retribuciones y pensiones satisfechas por los organismos citados y no son de aplicación a ninguna otra clase de rentas o rendimientos obtenidos por los funcionarios o pensionistas”. En razón también de estas inmidades del Consejo, los despidos de su personal no son examinables por la jurisdicción social española, sino por la jurisdicción contencioso-administrativa de la Organización Internacional del Trabajo (STSJ de Madrid, Sala de lo Social, de 24 de mayo de 2004, Ponente: Vives Usano, JUR 227339). La STSJ de Madrid de 18 de diciembre de 1997, Ponente: Palomino Marín, JT 1587, considera que la exención prevista para el Consejo Oleícola Internacional con respecto al Impuesto de Obras y Construcciones se refiere sólo a las obras que el propio Consejo realice, pero no a las que la Administración del Estado realice para él.



**La definición legal
de los aceites de
oliva, los bienes
jurídicos implicados
y las intervenciones
administrativas
destinadas a su
protección**

Capítulo V

V. LA DEFINICIÓN LEGAL DE LOS ACEITES DE OLIVA, LOS BIENES JURÍDICOS IMPLICADOS Y LAS INTERVENCIONES ADMINISTRATIVAS DESTINADAS A SU PROTECCIÓN

V.1 La importancia de la definición y clasificación de los aceites

1. Las definiciones proporcionadas por la OCM

Una de las mayores preocupaciones de la reglamentación oleícola a lo largo de la historia ha sido, como hemos visto, proporcionar una definición del aceite de oliva, de sus caracteres esenciales y de sus modalidades o clases. A esta preocupación no escapó tampoco la legislación comunitaria que ya, desde sus primeros momentos, desde el texto original de la OCM de 1966, hizo un notable esfuerzo en aras a la consecución de esta empresa. En concreto, el Anexo del Reglamento (CEE) nº 136/1966, desarrollando las previsiones del art. 35 de la OCM, definía y categorizaba las siguientes clases de aceites:

*A) Aceite de oliva virgen o aceite puro de oliva virgen: el obtenido únicamente por procedimientos mecánicos, incluida la presión, con exclusión de toda mezcla con aceites de otra naturaleza o de aceite de oliva obtenido de manera diferente. Este tipo de aceite se dividía, a su vez, en **extra** (de sabor absolutamente irreprochable y cuyo contenido en ácidos grasos libres expresados en ácido oleico no supere 1 gramo/100 gramos); **fino** (cuyo contenido en ácidos grasos libres puede ser superior a 1,5 gramos/100 gramos); **corriente** o **semifino** (con contenido de ácidos no superior a 3,3 gramos/100 gramos); y **lampante** (aceite de oliva de sabor defectuoso con contenido de ácidos grasos libres superior a 3,3)*

B) Aceite de oliva refinado o puro refinado: el obtenido por refinación del aceite de oliva virgen

C) Aceite puro de oliva: el constituido por una mezcla de aceite de oliva virgen y de aceite de oliva refinado

D) Aceite de orujo de oliva: el obtenido por tratamiento con disolvente del orujo de aceitunas y demás residuos de la extracción del aceite de oliva

E) Aceite de orujo de oliva refinado: el obtenido por refinación de los anteriores y dedicado a usos alimenticios

F) *Aceite de orujo refinado y de oliva: el constituido por una mezcla de aceite de orujo refinado y de aceite de oliva virgen*

G) *Aceite de orujo de oliva para uso técnico: el obtenido del orujo de aceitunas distinto de todos los demás grupos.*

De todos modos, debemos indicar que estas definiciones y clasificaciones no se han mantenido estáticas, sino que han sufrido profundas modificaciones, muchas de ellas debidas a los propios progresos de la ciencia y al deseo de conseguir una mejor calidad de los aceites de oliva y una mayor protección de los consumidores. En este sentido, la multiplicidad -tal vez, excesiva- de categorías que definía la primitiva OCM, experimentó notables reducciones. El Reglamento (CEE) número 1915/1987, de 2 de julio, realizó una primera modificación, en la que, por un lado, suprimió la categoría de aceite de orujo de oliva para uso técnico; y, por otro lado, adecuó mejor las definiciones de los demás aceites incorporando en su caracterización el grado máximo de acidez permitido, y prohibiendo las mezclas con aceites de otra naturaleza y el sometimiento a ciertos procedimientos como la reesterificación¹.

En la misma línea de simplificación, el Reglamento (CEE) número 356/1992, de 10 de febrero, añadió a las modificaciones que había efectuado el Reglamento de 1987 la introducción de una puntuación organoléptica para los aceites de oliva vírgenes, con la finalidad de adecuarse a la metodología de comprobación seguida por el Consejo Oleícola Internacional². Pese a la importancia que, en líneas generales, tuvo la reforma del mercado oleícola del año 1998, lo cierto es que en el ámbito que nos ocupa, sólo incidió precisamente sobre esas puntuaciones organolépticas introducidas con respecto a las definiciones y denominaciones de los aceites de oliva vírgenes, puntuaciones que suprimió por considerar que respondían a métodos muy particulares y subjetivos que era preciso sustituir por métodos de análisis más eficaces³.

1 Así, en primer lugar, proporcionaba una definición más exhaustiva de los aceites de oliva vírgenes que se conceptuaban como "los obtenidos a partir del fruto del olivo únicamente por procedimientos mecánicos u otros procedimientos físicos en condiciones, sobre todo térmicas, que no impliquen la alteración del aceite y que no hayan sufrido tratamiento alguno distinto del lavado, la decantación, el centrifugado y la filtración, con exclusión de los aceites obtenidos mediante disolvente o por procedimientos de reesterificación, y toda mezcla con aceites de otra naturaleza". Tras ello, el Reglamento clasificaba los aceites de oliva vírgenes en **extra**; **virgen** (la expresión **fino** sólo se permitía para la fase de producción y de comercio al por mayor); **corriente** y **lampante**. Las demás categorías que clasificaba el Reglamento eran: el **aceite de oliva refinado** (cuya acidez no podía superar el medio gramo); el **aceite de oliva** (que no podía superar el gramo y medio); el **aceite de orujo de oliva crudo** (que podía ser tratado con disolvente de orujo de oliva, pero que tenía, en cambio, prohibidos los procedimientos de reesterificación y las mezclas); el **aceite de orujo de oliva refinado** (obtenido mediante el refinado del aceite de orujo de oliva crudo y con acidez no superior a medio gramo); y, finalmente, el **aceite de orujo de oliva** (constituido por las mezclas de aceite de orujo de oliva refinado y de aceites de oliva vírgenes distintos al lampante y cuya acidez no supere el grado y medio).

2 El **extra** había de poseer una puntuación organoléptica igual o superior a 6,5; el **virgen**, a 5,5; el **corriente**, a 3,5; y el **lampante**, inferior a 3,5.

3 Cdo. 13º del Reglamento (CE) nº 1638/1998, de 20 de julio.

Más sustancial fue, en cambio, la reforma del Anexo de la OCM auspiciada por el Reglamento (CE) número 1513/2001, de 23 de julio, que incorporó importantes novedades en el sentido de que suprimió la categoría de aceite de oliva virgen *corriente*; definió, de nuevo, los niveles de acidez permitidos para los restantes aceites de oliva vírgenes, y para los aceites de oliva refinados, para los aceites de oliva; para los aceites de oliva de orujo crudos; para los aceites de orujo de oliva refinados y para los aceites de orujo de oliva⁴. De igual forma, y con la misma finalidad de evitar la confusión en los consumidores y en los agentes económicos del sector, se excluía de cara al mantenimiento de los caracteres naturales de los aceites de oliva vírgenes la utilización de los coadyuvantes de extracción que ejercen una acción química o bioquímica.

Éstos últimos perfiles son, en definitiva, los que mantiene la nueva OCM del aceite de oliva, cuyo Anexo deja el tema de las designaciones y definiciones en los siguientes términos:

A) *Aceites de oliva vírgenes*: aceites que, habiéndose obtenido del fruto del olivo exclusivamente por medios mecánicos u otros procedimientos físicos aplicados en condiciones que excluyan toda alteración del producto, no se sujetan a ningún otro tratamiento que no sea su lavado, decantación, centrifugado o filtración, excluidos los aceites obtenidos con el uso de disolventes o de coadyuvantes de acción química o bioquímica, por un procedimiento de reesterificación o como resultado de cualquier mezcla con aceites de otros tipos. Los aceites de oliva vírgenes sólo se clasificarán y designarán de la forma siguiente:

a) aceite de oliva virgen extra: aceite de oliva virgen que presenta una acidez libre máxima, expresada en ácido oleico de 0,8 gramos por 100 gramos y cuyas otras características se ajustan a las establecidas para esta categoría

b) aceite de oliva virgen: aceite de oliva virgen que presenta una acidez libre máxima, expresada en ácido oleico, de 2 gramos por 100 gramos y cuyas otras características se ajustan a las establecidas para esta categoría

c) aceite de oliva lampante: aceite de oliva virgen que presenta una acidez libre, expresada en ácido oleico, de más de 2 gramos por 100 gramos y/o cuyas otras características se ajustan a las establecidas para esta categoría.

4 Los nuevos niveles quedaban en: 0,8 para los aceites de oliva *virgen extra*; 2 para el aceite de oliva *virgen*; y más de 2 para el *lampante*. Para el aceite de oliva *refinado*, la acidez no podía ser superior a 0,3 g/100 gramos. Para el *aceite de oliva*, que contiene exclusivamente aceites de oliva refinados y aceites de oliva vírgenes, el máximo de acidez era de 1 gr. El aceite de *orujo de oliva refinado*, había de tener una acidez máxima de 0,3; y el aceite *de orujo de oliva*, de un gramo.

B) **Aceites de oliva refinados:** aceites de oliva que, habiéndose obtenido del refinado de aceites de oliva vírgenes, presenta una acidez libre, expresada en ácido oleico, de no más de 0,3 gramos por cada 100 gramos y cuyas otras características se ajustan a las establecidas para esta categoría

C) *Aceites de oliva que contienen exclusivamente aceites de oliva refinados y aceites de oliva vírgenes:* aceites de oliva que, habiéndose obtenido de una mezcla de aceite de oliva refinado y de aceite de oliva virgen distinto del lampante, presenta una acidez libre, expresada en ácido oleico, de no más de 1 gramo por 100 gramos y cuyas características se ajustan a las establecidas para esta categoría

D) *Aceite de orujo de oliva crudo:* aceite que se obtiene del orujo de oliva mediante un tratamiento con disolventes o empleando medios físicos, o que corresponde, salvo en determinadas características, al aceite de oliva lampante, y cuyas otras características se ajustan a las establecidas para esta categoría, excluido el aceite obtenido por un procedimiento de reesterificación o como resultado de una mezcla con aceites de otros tipos

E) *Aceite de orujo de oliva refinado:* aceite que, habiéndose obtenido del refinado de aceite de orujo de oliva crudo, presenta una acidez libre, expresada en ácido oleico, de no más de 0,3 gramos por 100 gramos y cuyas otras características se ajustan a las establecidas para esta categoría

F) *Aceite de orujo de oliva:* aceite que, habiéndose obtenido de una mezcla de aceite de orujo de oliva refinado y de aceite de oliva virgen distinto del lampante, presenta una acidez libre, expresada en ácido oleico, de no más de 1 gramo por 100 gramo y cuyas otras características se ajustan a las establecidas para esta categoría

2. La definición última de un aceite precisa que el resultado de los análisis a los que se someta sea positivo. La relevancia de los Reglamentos que fijan las características y los métodos de análisis de los aceites de oliva

A) *Contenido de los Reglamentos*

No obstante, como bien se aprecia en estas definiciones que proporciona el Anexo, éste no ultima por sí mismo la caracterización de los distintos aceites. Por el contrario, mediante la técnica de la remisión, se apela, además

de a los rasgos esenciales que han quedado descritos, a unas características específicas para cada categoría. Asumen así particular protagonismo los Reglamentos por los que se determinan las características de los aceites de oliva y de los aceites de orujo de oliva y sus métodos de análisis. Estas reglas se hallan en la actualidad fijadas a nivel comunitario por el Reglamento (CEE) número 2568/1991, de 11 de julio, que ha sido objeto de algunas modificaciones en lo que respecta, fundamentalmente, a sus Anexos⁵. Se trata de una norma de contenido eminentemente científico-técnico mediante la que se especifican, en una sucesión numerosa de anejos, los métodos oficiales para determinar los ácidos grasos libres; el índice de peróxidos; los alcoholes alifáticos; el contenido de esteroides; el eritrodioleína; los ácidos grasos saturados; y el contenido de trilinoleína. Asimismo, se señalan los métodos para la realización de los análisis espectrofotométricos, las pruebas de refinación y la valoración de las características organolépticas. Precisamente, con respecto a ésta última, que posee una suma relevancia de cara a que un aceite obtenga la definición a la que aspira, se arbitra un mecanismo para el caso de que el analista llegue a la conclusión de que el producto no reúne las características requeridas. En estos casos, señala el art. 2.2 del reglamento mencionado, se someterá a un análisis contradictorio ante un panel de catadores que valdrá por lo demás de los mismos métodos empleados por el primer analista⁶.

B) La presunción a favor de los métodos oficiales de análisis. Su problemática con respecto a los procedimientos sancionadores

Éstos constituyen, pues, los métodos oficiales para la determinación de las características de los aceites, de tal modo que, para que un producto alcance la definición o denominación pretendida, precisa que el resultado de sus análisis, verificados, conforme a estos métodos oficiales, sea positivo⁷.

- 5 Se trata, entre otros, de los Reglamentos 1429/1992, de 26 de mayo; 1683/1992, de 29 de junio; 1996/1992, de 15 de julio; 3288/1992, de 12 de noviembre; 183/1993, de 29 de enero; 620/1993, de 17 de marzo; 177/1994, de 28 de enero; 2632/1994, de 28 de octubre; 656/1995, de 28 de marzo; 2527/1995, de 25 de octubre; 2472/1997, de 11 de diciembre; 282/1998, de 3 de febrero; 2248/1998, de 19 de octubre (que previó la posibilidad de que, durante las campañas 1998 a 2001, luego prorrogadas hasta el 2003 por el Reglamento 2042/2001, de 18 de octubre se le otorgase la calificación de aceite de oliva virgen a los aceites a granel procedentes de Marruecos); 379/1999, de 19 de febrero; 455/2001, de 6 de marzo; 796/2002, de 6 de mayo; y 1989/2003, de 6 de noviembre.
- 6 El Reglamento (CEE) 3288/1992, de 12 de noviembre, introdujo profundos cambios 796/2002, de 6 de mayo
- 7 Como tajantemente afirma la STSJ de Baleares de 9 de febrero de 2001, Ponente: Delfont Maza, JUR 124419, "sea como fuese, lo cierto es que el tricloroetileno, disolvente clorado, no se permite en el aceite de oliva virgen extra, cuyas características se extienden -y limitan- a las especificadas en el punto 6 del Anexo I del Reglamento 166/1966 de la Unión Europea. En consecuencia, no constituyendo el tricloroetileno parte integrante del aceite de oliva virgen extra, esa sustancia ni puede ser aportada como parámetro de calidad ni su presencia en la proporción detectada en el caso significa otra cosa que la vulneración de los niveles de calidad y sustancias permitidas -artículo 1.4 y Anexo del Reglamento número 2568/1991 de la Unión Europea" (fdto. dcho 3º)

El Tribunal de Justicia ha enfatizado, a su vez, que, además de servir para la distinción de los diferentes tipos de aceites, la finalidad de los Reglamentos relativos a las características de éstos y a sus métodos de análisis es también garantizar la pureza y calidad de los productos⁸. En aras al logro de estas finalidades, se ha llegado a afirmar incluso una especie de presunción a favor de la fiabilidad de dichos métodos oficiales mientras no se produzca su formal sustitución por otros que se reputen más solventes desde el punto de vista científico-técnico⁹. El sentido en que la jurisprudencia baraja esta presunción la configura como una suerte de presunción *iuris et de iure*, lo que, si en procedimientos, por ejemplo, de reintegro de ayudas, puede resultar hasta cierto punto admisible, con respecto a procedimientos sancionadores presenta una problemática muy particular, ya que convertiría los análisis practicados conforme a los métodos oficiales en un medio de prueba de imposible refutación, salvo que otros análisis realizados, siguiendo los mismos métodos, desvelasen el error o irracionalidad de las conclusiones alcanzadas por el informe de cargo¹⁰. Dicho de otra forma, la *praesumptio* de la que hablamos no impide que los interesados puedan pedir un segundo e, incluso, un tercer análisis contradictorio, y así lo confirma la propia normativa que regula estos análisis¹¹. El alcance de la presunción a lo que afecta es, en cambio, a los métodos y técnicas utilizables para efectuar todos estos análisis que no pueden ser otros que los reputados como oficiales por los Reglamentos que disciplinan las características del aceite de oliva y de sus métodos de análisis. El empleo de otros métodos distintos, aunque desvelen

8 STJCE de 15 de septiembre de 1998 (as. T-54/96: Italia contra Comisión), fdto. 9°.

9 Así lo afirma, la STSJ del País Vasco de 13 de julio de 2000, Ponente: Díaz Pérez, RJCA 2115, fdto. dcho. 6°: "En segundo lugar se cuestiona el sistema utilizado por la Agencia para el análisis de las muestras de aceite, en concreto, afirma Koipe que la analítica de ceras es un sistema de escasa fiabilidad, lo que ha sido puesto de manifiesto en diversos estudios especializados cuyas conclusiones revelan la notable inseguridad existente a la hora de obtener valores precisos y exactos en la especificación de las ceras. Alegato que deviene inoperante a los efectos pretendidos al constituir la analítica del parámetro de ceras, tal y como reconoce la recurrente en su demanda, el método oficial de análisis, introducido por el Reglamento CEE 826/1993, cuya utilización por la Administración, no puede por ello ser cuestionada por esta Sala, aun cuando las afirmaciones del recurrente sean ciertas; en todo caso, hay que constatar que Koipe se limita a criticar la metodología, dada la dificultad de obtener factores de repetibilidad y de reproducibilidad en los valores de las ceras, mas ninguna alusión se hace a la existencia de método distinto de mayor fiabilidad". Con menor claridad, también establece esta especie de presunción a favor de los métodos oficiales la STSJ de Cataluña de 26 de junio de 2000, Ponente: Horcajada Moya, RJCA 1701. Muy rotundamente también la STSJ de Baleares de 30 de octubre de 2002, JUR 286626 que como "es inadmisibile que el aceite de oliva "virgen" por el que se cobra el precio correspondiente, venga mezclado con otros elementos, por muy aceite de oliva -siempre inferior- que sean, las consideraciones respecto de la conveniencia de cambiar la normativa referida a los análisis, y a la falibilidad de los mismos, no puede ser tenida en consideración por la Sala, que ha de atenerse a la legalidad vigente, y no a cuestiones de "lege ferenda" (fdto. dcho 4°).

10 Como muy bien pone de relieve la STSJ de Valencia de 3 de marzo de 2000, Ponente: De Miguel Cantudo, JUR 232510, la invocación de estos métodos oficiales no exime de la obligada motivación, por lo que es preciso que "se incluyan las razones científicas que justifican el resultado obtenido".

11 La propia jurisprudencia permite estos análisis y, por eso, desvirtúa la validez de los informes o dictámenes que puedan presentar los particulares sin seguir los métodos oficiales (STS) de Andalucía, Granada, Ponente: Montalbán Huerta, JUR 241917, fdto. dcho. 4°.

conclusiones contradictorias con las alcanzadas a través de los métodos permitidos, desposee a dichas conclusiones de cualquier virtualidad probatoria dentro del procedimiento de que se trate.

C) La obligatoriedad de que estos métodos de análisis se adecuen permanentemente a los avances científicos. Sus consecuencias sobre el principio de protección de la confianza legítima

A primera vista, podría entenderse que el art. 5.1 de la nueva OCM ha venido a alterar este estado de cosas cuando afirma que “los productos indicados en la letra a) del artículo 1 podrán sujetarse a normas de comercialización que (...) tengan en cuenta las exigencias técnicas de la producción y comercialización de esos *asi como a los cambios de los métodos empleados para determinar sus características físicas, químicas y organolépticas*”. Sin embargo, si examinamos con mayor atención el precepto mencionado, constataremos que, en realidad, a lo que este precepto se refiere es a la necesidad de que las normas de comercialización y metodología vayan incorporando los avances técnicos y científicos que se vayan produciendo, a la manera de una cláusula de progreso. Desde este prisma, pues, la previsión contenida en el art. 5.1 de la OCM representa un mandato al legislador comunitario y, eventualmente, también a los legisladores nacionales. No obstante, junto a esta dimensión, la norma pretende servir también de parapeto frente a posibles invocaciones por parte de los particulares del principio de confianza legítima. En este sentido, hay que recordar que los continuos cambios legislativos que en la materia que tratamos se han dado, han originado en alguna ocasión reclamaciones por parte de los particulares afectados basadas en el principio de confianza legítima, pues no hay que olvidar que el cambio de las definiciones y designaciones de los aceites proyecta una inusitada importancia sobre aspectos relativos a su comercialización, almacenamiento o exportación, según tendremos ocasión de desarrollar más adelante con mayor detalle.

Así sucedió, por ejemplo, en el caso analizado por la decisión del Tribunal de Primera Instancia comunitario de 14 de septiembre de 1994¹². En ella, se dilucidaba el derecho de la empresa *Oleifici* a que se le resarcieran los perjuicios causados por la modificación que el Reglamento (CEE) n° 1492/1992, de 26 de mayo, introducía en el Reglamento (CEE) n° 2568/1991, en el sentido de que, a partir de su entrada en vigor (5 de junio de 1992), resultase prohibida la comercialización de aceites que sobrepasasen el límite máximo de isómeros “trans”. No obstante, la nueva

12 STPICE de 14 de septiembre de 1994 (as. T-267/94: *Oleifici* contra *Comisión*)

norma preveía una medida transitoria en virtud de la cual los aceites, que no respondieran a las nuevas características, pero que estuviesen envasados con anterioridad a la entrada en vigor de la reforma, podían ser comercializados antes del 31 de octubre de ese mismo año. *Oleifici*, que tenía en depósito aduanero 6.500 toneladas de aceite lampante para su refinado importadas de Túnez, suscitó, alegando la violación de la confianza legítima, una demanda de responsabilidad, que el Tribunal de Primera Instancia desestima. Después de recordar la doctrina general sobre el juego de este principio ante los cambios legislativos¹³, el órgano judicial subraya que el demandante, como profesional del sector, “no podía ignorar que iba a adoptarse dicho Reglamento, puesto que las normas técnicas recogidas en el Reglamento habían sido negociadas y adoptadas anteriormente en el Consejo Oleícola Internacional”. Añade además que la normativa en cuestión no venía obligada a tener en cuenta la especial situación de los operadores que tenían aceite de oliva a granel en depósito aduanero¹⁴, y que éste tampoco podía considerarse como un “compromiso irrevocable”¹⁵.

D) La ausencia de sistema oficial de mediciones sufre con el recurso a los métodos utilizados por los organismos nacionales e internacionales de reconocida solvencia. La influencia de las normas técnicas elaboradas por estos organismos

13 “...si bien el principio de protección de la confianza legítima forma parte de los principios fundamentales de la Comunidad, los operadores económicos no pueden confiar legítimamente en que se mantenga una situación existente que puede ser modificada en el marco de la facultad de apreciación de las instituciones comunitarias, especialmente en un ámbito como el de las Organizaciones Comunes de Mercado, cuyo objeto exige una adaptación constante a las variaciones de la situación económica (cfr. SSTJCE de 21 de mayo de 1987, *Rau*, y de 5 de octubre de 1994, *Crispoltoni*). Un operador tampoco puede invocar un derecho adquirido y ni siquiera una confianza legítima en el momento de una situación existente que puede verse modificada por decisiones adoptadas por las instituciones comunitarias en el marco de su facultad de apreciación” (fdo. dcho. 32”).

14 El régimen de depósito aduanero es un régimen aduanero especial que tiene por objeto la no percepción de los derechos de aduana, de las exacciones de efecto equivalente y de los gravámenes agrícolas, durante el tiempo —en principio, un máximo de cinco años— que las mercancías permanecen en el depósito. Durante dicho periodo de tiempo se pueden efectuar manipulaciones usuales —concepto definido por la Directiva 71/235/CEE, para asegurar la conservación de las mercancías, mejorar su presentación o su calidad comercial. Sobre el tema, véase R. FALCÓN Y TELLA, *Introducción al Derecho Financiero y Tributario de las Comunidades Europeas*, Civitas, Madrid, 1988, p. 299

15 Como los demandantes invocaban en este punto en apoyo de su derecho la doctrina de la sentencia *Tomadini*, el Tribunal explicita que “en la sentencia Tomadini, el Tribunal de Justicia formuló explícitamente el principio de respeto de la confianza legítima en el supuesto de que exista una normativa específica que permita a los agentes económicos obtener garantías en lo que respecta a las operaciones que se han comprometido en firme a efectuar, contra los efectos de las variaciones en las modalidades de aplicación de una organización común. En tal caso, dicho principio prohíbe a las instituciones comunitarias modificar la mencionada normativa sin establecer medidas transitorias, en la medida en que un interés público imperativo no se oponga a ello. En el presente asunto, la demandante no puede invocar operaciones a las que se haya comprometido irrevocablemente, pues incluir una mercancía en el régimen de depósito aduanero sólo constituye una etapa previa a su comercialización. Como nadie está obligado a mantener en régimen de depósito aduanero la mercancía que incluyó anteriormente en dicho régimen, no es posible considerar que dicha inclusión tiene carácter de compromiso irrevocable, como pretende la demandante” (fdtos. 39 y 40)

Por lo demás, ante la falta legal de un sistema oficial de medición de las características, nuestro Tribunal Supremo ha estimado válido el recurso al empleo de los métodos utilizados por los Organismos Nacionales e internacionales de reconocida solvencia¹⁶. Y es que, en gran medida, una parte muy importante del contenido de estos Reglamentos comunitarios que regulan las características específicas de los aceites de oliva y de sus métodos de análisis se fundamentan en lo que respecta a éstos últimos en normas técnicas en sentido estricto, esto es, normas que han sido elaboradas en el seno de organismos privados de normalización y a los que aquellos Reglamentos, tanto los nacionales como los comunitarios, generalmente se remiten¹⁷. Lo mismo ocurre con respecto a los laboratorios y servicios que se encargan de verificar los análisis conducentes a la caracterización y conceptualización de los aceites, a quienes, en muchos casos, con independencia de que tengan carácter público o privado, se les exige normativamente el cumplimiento de los requisitos establecidos por las normas que fijan los criterios generales para los laboratorios, normas éstas que también han sido establecidas por organismos privados¹⁸.

16 STS de 13 de junio de 1997, Ponente: Fernández Montalvo, RJ 5194. De lo que se trataba en el caso contemplado por esta sentencia es de que a una empresa se la había sancionado por infracción de las normas de productos agroalimentarios, porque el aceite de oliva presentaba un 9,4% de presencia de eritrodio. En el momento, en que se tomaron y analizaron las muestras, aunque constituía infracción en virtud del RD 259/1985, no existía aún en España método oficial de análisis, cosa que no aconteció hasta la Orden de 9 de octubre de 1985. Por esta razón, la Audiencia Nacional anuló la sanción impuesta por el Ministerio. En cambio, el Tribunal Supremo estima el recurso de apelación interpuesto por el Abogado del Estado y mantiene que “sobre un supuesto idéntico al que nos ocupa, ha tenido ocasión de pronunciarse esta Sala, en su Sentencia de 23 abril 1997, criterio que debemos seguir en virtud del principio de unidad de doctrina. Según ésta, la composición incorrecta del aceite de oliva ofrecido para su venta al público constituyó una infracción pues en la fecha de autos ya se había promulgado el RD 259/1985. Existe, por tanto, una infracción que a tenor de la normativa vigente debía ser objeto de una sanción administrativa. A tal efecto, no puede compartirse la argumentación de la sentencia apelada en el sentido de que el Real Decreto y la posterior Orden que estableció el método específico de comprobación de la sustancia prohibida constituyesen un solo bloque normativo. Pues la prohibición existió desde la fecha de publicación del Real Decreto y se trataba de una prohibición válidamente efectuada con objeto de proteger la sanidad alimentaria. Se produjo, por tanto, una infracción del precepto y si bien es cierto que no se había promulgado aún la orden prevista en el propio Real Decreto, no es menos cierto que por los procedimientos empleados con anterioridad se detectó que el producto no podía emplearse. Estos métodos de análisis empleados con anterioridad a la entrada en vigor de la OM 9 octubre 1985, son a los que se refiere el informe, de fecha 12 de junio de 1987, del Director de Política Alimentaria, según el cual el método analítico seguido fue el nacionalmente recomendado y como tal existía en la IUPAC y sirvió de base a la norma UNE correspondiente y al actual método oficial al amparo del art. 16 del RD 1945/1983. Además, debe señalarse que el apartado segundo de la OM 9 octubre 1985 prevé que cuando no existen métodos oficiales para determinados análisis, y hasta tanto los mismos no sean propuestos por el órgano competente y previamente informados por la Comisión Interministerial para la Ordenación Alimentaria podrán ser utilizados los adoptados por los Organismos nacionales e internacionales de reconocida solvencia, lo que ocurrió en el supuesto que nos ocupa según ha quedado expuesto” (fdto. dcho. 4º)

17 Mediante este reenvío, que, como afirma V. ÁLVAREZ GARCÍA, “Normalización industrial”, *Diccionario de Derecho Administrativo*, II, pp. 1676 y 1677, puede ser rígido o flexible, según se remita a una determinada norma tal y como es aplicable en una determinada fecha o comprenda, en cambio, las sucesivas modificaciones que dicha norma experimente, la norma, en principio, privada se asume como pública y, en consecuencia, deviene por efecto de ello, obligatoria para todos los destinatarios, frente al carácter voluntario que, antes de dicha asunción, tenía.

18 Sobre el panorama legislativo de los laboratorios, véase lo que decimos en “El desarrollo de las competencias autonómicas de Andalucía en materia de agricultura...”, cit., p. 445, nota 13

3. La relevancia de las definiciones y denominaciones de los aceites a los efectos de su comercialización

Como hemos visto, la importancia de estas definiciones y denominaciones del aceite de oliva, que acabamos de reseñar, es grande, particularmente porque se afectan, como a continuación analizaremos, las propias posibilidades de comercialización de los productos. El art. 4 de la OCM dispone en este sentido que el uso de las designaciones y definiciones de los aceites de oliva y de los aceites de orujo de oliva será obligatorio para la comercialización de esos productos dentro de cada Estado miembro, en el comercio intracomunitario y, en la medida en que sea compatible con las normas internacionales obligatorias, en el comercio con los terceros países. Además, en el comercio al por menor sólo podrán comercializarse los aceites de oliva virgen y virgen extra, los aceites de oliva y los aceites de orujo de oliva.

4. Las definiciones de los aceites y los regímenes de importación y exportación de los aceites

Sin embargo, aunque el aspecto que más llamativamente salte a la palestra en esta prohibición, sea el de la comercialización de los aceites, lo cierto es que, tras ella, se esconde también la defensa y protección de valores y principios muy variados. En este sentido, la jurisprudencia se ha mostrado particularmente pródiga a la hora de destacar esos otros aspectos que explican el sentido e importancia de las normas definitorias de las características y designaciones de los aceites de oliva.

A) El juego de estas definiciones en las exportaciones e importaciones

En primer lugar, la veracidad en las características y designaciones de los distintos tipos de aceites de oliva tiene su importancia en el régimen de las importaciones y exportaciones. Este realce deriva no tanto del mantenimiento de la lealtad en las transacciones comerciales o de la tutela de los intereses de los consumidores, cuanto de la defensa de la integridad de la Hacienda Comunitaria¹⁹. Hasta la publicación de la nueva OCM, dicha integridad resultaba protegida por este mecanismo desde una doble perspectiva: por un lado, mediante la técnica de las restituciones a la exportación, la Comunidad fomentaba económicamente los intercambios comerciales de aceites que se ajustasen a unas determinadas características,

¹⁹ Así expresamente lo señala la STSJ de Andalucía, Sevilla, de 21 de marzo de 2003, Ponente: Sanchis Fernández-Mensaque, RJCA 894, fdto. dcho. 3º

justamente las que desarrollaban los Reglamentos anteriormente reseñados. Consecuentemente, cuando el aceite que se pretendía exportar no respondía, en realidad, a los caracteres típicos de alguna de las clases de aceite de oliva, la mencionada ayuda a la exportación quedaba, obviamente, sin causa, procediendo la devolución o el reintegro de la ayuda percibida²⁰.

Por otro lado, la importación del aceite de oliva, en cuanto tal, quedaba también sujeta a unos tipos arancelarios concretos, que, en general, hasta los Acuerdos del GATT, solían ser muy elevados con la finalidad de proteger los aceites comunitarios²¹.

B) El control de estas características por parte de los servicios aduaneros. El protagonismo de los laboratorios de aduanas

Ambos tipos de controles los efectuaban los servicios aduaneros. La eliminación en el sector oleícola de las restituciones a la exportación, que, en la práctica, desde 1998, estaban reducidas a cero²², y el progresivo sometimiento del aceite de oliva al arancel aduanero común (art. 11.1 de la OCM), salvo los casos en que, por resultar necesario garantizar un abastecimiento adecuado del mercado comunitario, resulte preciso suspender total o parcialmente la aplicación al aceite de oliva de los derechos de arancel común o, incluso, abrir un contingente de importación con un tipo de derecho reducido (art. 11.2), no han privado de sentido a estos controles que se realizan en las aduanas²³. Así la

20 En este sentido, la STSJ de Valencia de 10 de enero de 2003, Ponente: Altarriba Cano, JT 844, ordena la devolución de la restitución, puesto que el aceite analizado constituía, en realidad, un aceite vegetal al tener un contenido de delta-7 estigmastenol de 0,83 superior al 0,5. Del mismo modo, la STSJ de Andalucía, Granada, de 15 de julio de 2002, Ponente: Martín Morales, ordena el reintegro puesto que el aceite exportado no es comercializable al presentar dosis de tricloroetileno. La SAN de 30 de octubre de 2002, Ponente: García Gonzalo, JUR 2003, 25548, mezcla el tema de la exportación con el de las ayudas al consumo, de tal modo que las autoridades aduaneras, en aras de esa exclusividad de la que se habla en el texto, paralizan en frontera un aceite destinado a la exportación que no respondía a los caracteres del aceite de oliva por la cantidad de triglicéridos presentes en los análisis realizados por el laboratorio de Aduanas. El dictamen de éste sirve de base a la Resolución del FEGA que ordena el reintegro de la ayuda al consumo percibida.

21 El considerando 16º de la Exposición de Motivos de la OCM del aceite de oliva especifica que "el sistema de derechos arancelarios permite prescindir de cualquier otra medida protectora en las fronteras exteriores de la Comunidad". La STSJ de Andalucía, Málaga, de 29 de junio de 2001, Ponente: García Bernaldo de Quirós, JUR 306801, examina la liquidación de unos aranceles de importación de una mercancía que, tras efectuar los análisis pertinentes, no podía reputarse aceite de oliva.

22 No obstante ello, el Dictamen del Comité Económico y Social propugnaba su mantenimiento, ya que "permitiría su activación en caso de graves perturbaciones del mercado derivadas de la presente propuesta, permitiendo con ello garantizar la competitividad del aceite de oliva comunitario en el mercado mundial" (punto 2.5)

23 Por el contrario, como explica R. FALCÓN Y TELLA, *Introducción al Derecho Financiero...*, cit., p. 296, el criterio decisivo para la clasificación aduanera de las mercancías está constituido por sus características y propiedades objetivas. Por otra parte, hay que recordar que el arancel común, cuyo establecimiento resultó enormemente fatigoso, se aplica a todo bien que pueda ser objeto de importación, razón por la que existe una compleja nomenclatura combinada (NC), que trata de hacer frente, por un lado, a las exigencias del

Orden HAC/2320/2003, de 31 de julio, que sustituye a la Orden de 4 de septiembre de 1985, mantiene la competencia de los Servicios de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Tributaria para disponer la extracción de muestras para análisis y control de las mercancías declaradas para su vinculación a un determinado régimen aduanero. Hasta tal punto llega la exclusividad de esta competencia, que, haciendo abstracción de los requerimientos efectuados por Juzgados y tribunales, el resto de Administraciones nacionales o extranjeras, tienen que pedir al Director del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales que autorice a los Laboratorios de Aduanas para realizar análisis y emitir dictámenes que sean precisos para el ejercicio de las competencias de aquéllas.

Sobre estas premisas, los Servicios de Aduanas extraen las muestras en presencia del interesado o su representante²⁴, para que sus Laboratorios realicen los análisis pertinentes y formulen los correspondientes dictámenes. Obviamente, como subraya la jurisprudencia, dichos análisis se hacen siguiendo los métodos oficiales señalados al efecto por la reglamentación comunitaria²⁵. Si el interesado muestra su desacuerdo con el dictamen analítico emitido por el Laboratorio puede solicitar en el plazo de un mes, la práctica de un segundo análisis, que efectuará necesariamente el Laboratorio Central de Aduanas e Impuestos Especiales. En todo caso, hay que indicar que, tanto si se deniega la práctica de este segundo análisis, como si el interesado está en desacuerdo con el mismo, se trata de un acto de trámite no susceptible de impugnación autónoma al margen del procedimiento administrativo en cuyo curso se hubiera practicado la determinación considerada (art. 3.5, in fine).

Aunque, en nuestra opinión, puede resultar dudoso que estos dictámenes no pudieran poseer la consideración de actos de trámite cualificados, lo cierto es que ya, en sede de recurso, sí resulta factible que las conclusiones obtenidas por los análisis de los Laboratorios de Aduanas sean desvirtuados por los dictámenes periciales de expertos y laboratorios privados, labor

arancel, y, por otro, a las estadísticas del comercio interior de la Comunidad. Con respecto a la nomenclatura combinada de los aceites de oliva, debe estarse en la actualidad a la Sección III de la segunda parte del Título II del Anexo del Reglamento (CE) n° 1810/2004, de 7 de septiembre. En concreto, en el sentido que vamos desarrollando en el texto, se dice que "no pertenecerán a las partidas 1509 y 1510 los aceites de oliva modificados químicamente (en particular, los aceites reesterificados) ni las mezclas de aceite de oliva de otro tipo. La presencia de aceite de oliva reesterificado o de aceites de otro tipo se determinará mediante el método indicado en el Anexo VII del Reglamento (CEE) n° 2568/91

24 En este sentido, la SAN de 17 de enero de 2001, Ponente: Sancho Cuesta, JUR 104369, entiende válido el análisis efectuado y notificado a un agente de aduanas designado por la empresa transitaría a la que la sancionada encargó el despacho de los trámites de la exportación

25 En este sentido, la STSJ de Andalucía, Sevilla, de 21 de marzo de 2003, Ponente: Sanchis Fernández-Mensaque, RJCA 894, fdo. dcho. 3°

para la que, como ya hemos indicado, habrán de valerse, no obstante, de los métodos considerados oficiales²⁶.

5. La protección de los consumidores y del derecho a la salud a través de las normas de pureza del aceite. Imbricación de ambos bienes jurídicos

Ahora bien, el valor más destacable que estos Reglamentos de definiciones y características tutelan es, sin duda, la defensa de los consumidores. Como afirma en su Exposición de Motivos, la OCM del aceite de oliva, “las características del aceite de oliva justifican el interés de los consumidores por este producto a pesar de su alto precio en comparación con el de otros aceites y materias grasas. Con el fin de evitar prácticas abusivas en lo concerniente a la calidad y la autenticidad de los productos presentados al consumidor así como las graves perturbaciones que esas prácticas pueden causar en el mercado, es preciso adoptar medidas especiales para desarrollar y proteger la calidad de las aceitunas y de los aceites de oliva” (cdo. 6º)²⁷. De todas maneras, el carácter poliédrico que la defensa de los consumidores posee, hace que algunas de sus manifestaciones obedezcan a motivos sanitarios y no ya sólo a que no se defraude o engañe al consumidor²⁸. Esta imbricación se percibe de forma muy particular tanto en la prohibición de las mezclas de aceite, que, como hemos visto en la parte histórica de este trabajo, ha sido una constante legislativa, presente en todas las épocas, como en los casos en que los aceites -supuestamente, de oliva- contienen aditivos o componentes que pueden resultar perjudiciales para la salud humana o contienen sustancias, en principio, permitidas, pero, por encima de los límites tolerables, razón por la que la normativa oleícola prohíbe su comercialización para el consumo. Los testimonios que en este sentido proporciona la legislación y la jurisprudencia resultan sobrados. Por ejemplo, constituye una infracción vender como aceite de oliva virgen para el consumo, un aceite que presenta un índice de extinción específica

26 La STSJ de Andalucía, Sevilla, de 3 de junio de 1998, Ponente: De la Cueva Aleu, fdto. dcho. 2º, contempla precisamente un caso en que el dictamen de un licenciado en ciencias químicas, siguiendo el procedimiento previsto en el Reglamento 2568/1991, destruye las afirmaciones de las autoridades aduaneras de que el aceite de oliva presentado a la exportación contenía un porcentaje no permitido de estigmastenol.

27 Más explícitamente, el Dictamen del Comité Económico y Social, en su punto 2.7, relativo a las Normas de calidad, da importantes razones para que se prohíban todo tipo de mezclas: “la dificultad técnica de analizar y controlar las mezclas, comprobando el porcentaje de aceite de oliva incorporado y su calidad, impide la verificación del cumplimiento estricto del artículo 6 del Reglamento 1019/2002, lo que permite fraudes que contribuyen únicamente a deteriorar la buena calidad y la imagen del aceite de oliva además de perjudicar a los consumidores. La incorporación de aceites alimentarios en mezclas con aceite de oliva no sólo penaliza a este alimento de alta calidad sino que induce al consumidor a adquirir un producto que, desde el punto de vista de la calidad alimentaria, es evidentemente inferior al aceite de oliva”.

28 Aunque, como bien afirma M. IZQUIERDO CARRASCO, “Consumidores y usuarios”, *Diccionario de Derecho Administrativo...*, cit., I, p. 653, el ámbito subjetivo de aplicación de la normativa sanitaria sea más amplio que el de la simple protección de los consumidores.

al ultravioleta K-270 superior al autorizado de 0,25 por ciento (Anexo II del RD 2705/1979, de 16 de noviembre), ya que dicho aceite no resulta apto para el consumo²⁹. Por la misma razón, la prohibición general de mezclas que, usualmente, defiende la confianza de los consumidores en la calidad y genuinidad de lo que están adquiriendo, se orienta en otras muchas ocasiones directamente a la protección de la salud, ya que si la mezcla realizada, además de adulterar las características típicas del aceite de oliva, resulta también nociva para la salud, constituye un elemento agravante que puede endurecer la sanción imponible o hacer que jueguen, bien otros tipos sancionadores de la normativa de consumidores más rigurosos³⁰, bien los tipos genuinos de la Ley General de Sanidad³¹. Y, para ello, poco importa la falta de intencionalidad, ya que la mera conducta negligente al respecto resulta relevante a tal fin³², llegándose, en ocasiones, a sostener por la jurisprudencia que, acreditado por la Administración el hecho de la existencia de mezclas, es el administrado quien debe probar su falta de intencionalidad o su actitud diligente³³.

- 29 STS de 30 de mayo de 1996, Ponente: Baena del Alcázar, RJ 4620, fdo. dcho. 3°. En el mismo sentido, también las SSTS de 23 de abril de 1997, Ponente: Baena del Alcázar, RJ 3269, y 13 de junio de 1997, Ponente: Fernández Montalvo, RJ 5194, ante la sanción impuesta por aceite de oliva que contenía un índice de 9,4% de eritrodíol, afirma que se trata de una "prohibición válidamente efectuada con objeto de proteger la sanidad alimentaria" (fdo. dcho. 4°)
- 30 Razona bien este aspecto la STS de 28 de diciembre de 1987, Ponente: Delgado Barrio, RJ 9841, sobre la base de lo que determinaba el art. 20 del RD 2705/1979, de 26 de noviembre, que prescribía que "todos los aceites de oliva se venderán sin mezcla alguna con cualquiera otra grasa o aceite en todos los casos". Si la adición era además de sustancias no autorizadas, se preveía una agravación, que llegaba además a su grado máximo si resultaban nocivos para las personas.
- 31 Así sucede en la STS de Baleares de 13 de febrero de 1998, Ponente: Delfont Maza, RJCA 454, en la que el Tribunal sanciona a un bar, por la falta prevista en el art. 35 B) 2 de la Ley General de Sanidad relativa a la falta de controles y precauciones, ya que en su establecimiento se habían descubierto por la inspección partidas de aceite, que el sancionado no era capaz de categorizar, y que tras los análisis efectuados por los servicios de inspección resultó ser una mezcla de aceite de oliva, de girasol y de colza y que se empleaba para el consumo del establecimiento.
- 32 No cabe duda de que así es, porque las alegaciones de la recurrente no desvirtúan el hecho objetivo cierto y no negado de que el aceite de oliva "virgen" que fue objeto de análisis no cumplía con los parámetros legales. Si la contaminación era originada por aceite de oliva refinado, y por la existencia de una única máquina de envasado, puede -como apreció la Administración- desvanecer la sospecha de fraude, pero en todo caso nos hallamos ante un resultado que ha sido posible sólo por la falta de diligencia y control, o la ausencia de los medios técnicos necesarios -que también sería falta de diligencia (STS de Baleares de 30 de octubre de 2002, Ponente: Montserrat Quintana, JUR 286626
- 33 "...pues cómo la Administración ha probado, y el recurrente incluso admitió, al no solicitar análisis contradictorio, que en la partida de aceite analizado había una falta de ajuste por consecuencia de mezclas no autorizadas, es claro que con ello la Administración ha acreditado los hechos que constituyen la infracción que sanciona, sin que resulte preciso además que la Administración acredite un animus específico del interesado, pues los beneficios o el régimen de ayuda esté previsto para facilitar el consumo de aceite de oliva en unas determinadas condiciones y si estas condiciones está acreditado y aceptado que no existían, la Administración no está obligada a acreditar otra cosa, y aparte de que es ciertamente difícil la prueba dirigida a acreditar una determinada intención del interesado, no hay que olvidar que es el interesado el que ha de acreditar que esa manipulación del aceite ha sido ajena a su propia actividad, o que se debe a un hecho extraño o de un tercero, y mientras tanto se ha y debe presumir, de acuerdo con las normas que sobre la prueba existen en nuestro ordenamiento, que esa manipulación o alteración de la partida de aceite, o, ha sido debida a la actuación del interesado, o, cuando menos ha sido por él consentida, y por ello concurren todos los requisitos exigidos por la norma para la existencia de la infracción" (STS de 29 de octubre de 2002, Ponente: Martí García, RJ 9644, fdo. dcho 4°)

De todos modos, hay que indicar que el valor salud proyecta asimismo una eficacia horizontal en la medida en que, por ejemplo, también es tomado en cuenta por las normas referidas a la exportación e importación de aceites a las que más atrás hemos hecho referencia, legitimando la actuación de los órganos aduaneros para retirar aquellos productos que estimen pueden resultar perjudiciales para la salud humana.

Centrándonos ya en el aspecto estricto de la defensa de los consumidores, lo que, en atención a este bien jurídico, tratan de proteger los Reglamentos de definiciones y características, es que no se defraude la confianza de los consumidores. Esta confianza se defrauda, por ejemplo, cuando se vende aceite de oliva mezclado con aceites de semillas, siendo inoperante a tales efectos que el precio al que se venda sea inferior³⁴.

La protección de este bien jurídico es, además, independiente de otras consecuencias que, en atención a otros bienes jurídicos distintos, pueden producirse por las mezclas o adiciones fraudulentas. Durante el tiempo que existieron las ayudas al consumo, la jurisprudencia entendió perfectamente viable que, cuando se detectasen aceites que no respondiesen a la definición y características de los aceites de oliva, aparte de seguirse un procedimiento para el reintegro de la ayuda indebidamente percibida, pudiese abrirse también el correspondiente procedimiento sancionador por fraude a la normativa agroalimentaria si el destino de ese aceite, como lo era por su propia esencia en los aceites que percibían ayudas al consumo, era precisamente éste. Entendía con acierto esta jurisprudencia que, mientras el expediente de reintegro, tutelaba, como antes hemos indicado, la integridad y legalidad de la ejecución del presupuesto comunitario, el sancionador por adulteración del aceite puesto en consumo protegía el interés de los consumidores³⁵.

34 STS de 11 de octubre de 1988, Ponente: Garayo Sánchez, RJ 7618, fdo. dcho. 4º

35 STS de 12 de marzo de 2003, Ponente: Soto Vázquez, RJ 2743: "Se postula la nulidad de la sanción impuesta basándose únicamente en que se acordó iniciar el expediente de la sanción sin que se hubiese dictado resolución definitiva en aquel otro en que se había de resolver sobre la procedencia o improcedencia de la recuperación de la ayuda solicitada. Según la recurrente ello supone la infracción del contenido esencial de sus derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional (...). Subsiste el razonamiento de la sentencia de instancia cuando especifica la distinta finalidad de ambos expedientes. En el segundo, que no es objeto de recurso, únicamente se ventila la procedencia de recuperar la ayuda percibida por la partida de aceite de oliva que dio origen al expediente sancionador, mientras que en el que ahora nos ocupa se persigue sancionar la mezcla fraudulenta detectada (...). Ciertamente que ambos expedientes se encuentran íntimamente relacionados, versando sobre las desviaciones de composición detectadas en una misma partida de aceite de oliva (...) y también que esas mismas desviaciones han dado lugar, tanto a la recuperación de la ayuda otorgada como a la sanción que se impone. De ahí que la posibilidad de que, siguiéndose separadamente ambos procedimientos, pudiese llegarse a soluciones contradictorias, hubiese debido aconsejar la acumulación de ambos (...), pero esa posible interdependencia no significa que exista óbice legal para iniciar el expediente que ahora se controvierte (...) Sostener lo contrario equivaldría a demorar indebidamente la persecución de la infracción de que se acusa, pudiendo dar lugar incluso a la prescripción de la misma" (fdo dcho 2º).

V.2 Envasado y etiquetado de los aceites

1. Derechos de información, salud y protección de los consumidores

Ahora bien, como resalta BLUMANN, quizá sea en las obligaciones de información en donde de manera más plena converjan todos estos aspectos que venimos considerando. Es, en efecto, en el etiquetado y en el envasado de los productos agroalimentarios donde se aúnan y se hacen presentes tanto la protección de los consumidores como la tutela de su salud, sin olvidar tampoco que sobre el etiquetado pivotan también otros valores como la lealtad en las transacciones comerciales o la afirmación de las mismas libertades económicas -fundamentalmente, de la libre circulación de mercancías-, que pueden verse seriamente limitadas por actitudes proteccionistas por parte de los Estados³⁶. Por eso, no resulta extraño que nuestra Norma General de Etiquetado, presentación y publicidad de los productos, a la hora de definir los títulos competenciales bajo los que se ampara, aluda a la sanidad (art. 149.1.16 CE y 40.2 de la LGS) y a la ordenación económica (art. 149.1.13 CE), compendio ambos de los principios y valores que reseñamos.

2. Las normas de etiquetado, presentación y venta de los productos como límites legítimos al ejercicio de la libertad de comercio

Desde el punto de vista de empresarial, las normas de etiquetado, presentación y venta de los productos, que aparecen animadas por estos valores y principios, suponen, a su vez, límites legítimos al ejercicio de los derechos individuales y, en particular, a la actuación de la libertad de comercio. En alguna ocasión, precisamente a propósito del establecimiento de la obligación legal de comerciar el aceite de oliva envasado y bajo marca registrada, nuestro Tribunal Supremo se ha planteado la cuestión de si tales deberes legales conculcaban la libertad de comercio. Cuando el art. 7 del RD 3504/1977, de 11 de noviembre, exigió el envasado de todos los aceites comestibles, bajo precinto y con marca registrada, suprimiendo del libre ejercicio comercial, la venta del aceite de oliva a granel, la Asociación empresarial de minoristas especializados en aceites

Incluso, como *obiter dicta* apunta la SAN de 21 de abril de 1999, Ponente: Guerra Palacios, RJCA 2624, fdo. dcho. 6º, resultaría plenamente factible que, al tratarse de bienes jurídicos distintos, también se abriese un expediente sancionador por fraude en materia de subvenciones.

36 *Politique agricole commune...*, cit., pp. 225 y ss.

comestibles se apresuró a recurrir dicho Reglamento aduciendo que se vulneraba la libertad de empresa. El Tribunal Supremo, en una sentencia en la que, a pesar de tratarse de una norma preconstitucional, ya hace plena aplicación de los valores constitucionales, realiza una interpretación, basada en la ponderación de los intereses en juego, mediante la que equilibra la virtualidad del derecho a la libertad de empresa con la protección de la salud y de los intereses de los consumidores:

“...junto al reconocimiento de la libertad de empresa y libertad de los consumidores, se reconoce y protege el derecho de éstos últimos, en su aspecto vital o de la salud –art. 43 de la Const- imponiendo a los poderes públicos –art. 51 de la misma- el adoptar los procedimientos eficaces para defenderla, que respecto a los productos que se le ofrecen se traduce, indudablemente en garantizar la calidad y pureza de los mismos, y para ello, no cabe duda, es un medio adecuado el sistema del envasado, con precinto y bajo marca, y el cual, es notorio, que sin duda por sus resultados positivos, va generalizándose en los alimenticios”³⁷.

3. La interpretación del art. 5 de la OCM del aceite de oliva

A) La OCM como instrumento válido para establecer restricciones a la libertad

Este valor, por esencia, limitado de los derechos fundamentales se hace bien patente cuando contemplamos estas obligaciones de etiquetado desde el portillo de las Organizaciones Comunes de Mercado en que se encuadran. Ya hemos indicado más atrás cómo el art. 5 de la vigente OCM del aceite de oliva prevé la posibilidad de que los productos acogidos a su ámbito de aplicación se sujeten a normas de comercialización que regulen, entre otros aspectos, su envasado y presentación, de tal modo que sólo puedan comercializarse en la Comunidad de conformidad con ellas. Esta previsión entraña dos consecuencias. La primera, que, trasladando lo que la jurisprudencia comunitaria ha dejado sentado a propósito de la no afectación del derecho a la propiedad privada por las rigurosas reglas y prohibiciones que establecen las OCMs, también aquí hay que estimar que la OCM es un instrumento válido para establecer estas restricciones en la libertad de empresa y de comercio de los empresarios y operadores oleícolas.

37 STS de 12 de marzo de 1984, Ponente: Gutiérrez de Juana, RJ 2509, cdo. 5º.

B) El juego combinado de las reglamentaciones horizontales y verticales de etiquetado

Pero, en segundo lugar, la previsión del art. 5 de la OCM del aceite de oliva también significa la consagración de una habilitación a favor de las instituciones comunitarias competentes para que establezcan reglas específicas de etiquetado, envasado y presentación con respecto a los aceites de oliva. Esto supone, como bien analiza BLUMANN, combinar las reglamentaciones horizontales de etiquetado de los productos alimenticios en general con estas reglamentaciones verticales que afectan al aceite de oliva y derivados y que sirven para marcar, con respecto a aquéllas, obligaciones más estrictas. La dinámica de las relaciones entre ambos tipos de normativas de etiquetado no siempre se ha mantenido en estos límites. Hasta 1980, fueron las Directivas verticales referidas a algunos concretos productos agroalimentarios las que prevalecieron hasta el punto de que se puso de relieve los peligros que tal técnica normativa engendraba para la libre circulación de los productos, puesto que, ante la falta de una normativa general, los Estados se vieron tentados a adoptar reglamentaciones nacionales de etiquetado notablemente proteccionistas. La Directiva 79/112, de 18 de diciembre, primero, y la 89/395, de 14 de julio, después, dieron un giro importante en esta materia, consagrando una normativa general de etiquetado para los productos alimenticios, que, por un lado, regulaba todas las menciones, indicaciones, marcas de fábrica, denominaciones de venta de los productos alimenticios, y, por otro lado, sentaba las bases para identificar la composición, la lista de ingredientes e, incluso, la cantidad neta y caducidad de aquéllos. Junto a esta normativa horizontal, la normativa vertical que fue apareciendo para un numeroso grupo de productos agroalimentarios, -y que se plasmando también técnicamente a través de Directivas- fijaba reglas particulares para ellos, que, en puridad, más que una derogación de las reglas generales, constituía, como decimos, una agravación de éstas o una adaptación de sus previsiones a las características peculiares de los productos de que se tratase -fundamentalmente, a sus denominaciones de venta y a los tratamientos físicos o químicos que hubieran podido sufrir³⁸. La reciente STJCE de 7 de septiembre de 2006, en un caso referido precisamente a la comercialización del aceite de oliva, ha dejado muy claro este cuadro de relaciones entre la normativa horizontal y específica, cuando ha dicho que el respeto a esta normativa horizontal “no puede entenderse en el sentido de que tiene por objeto establecer una excepción o una dispensa a las normas específicas de dicho Reglamento en materia de etiquetado

38 BLUMANN, *Politique agricole commune...*, cit., pp. 226 y 227, *passim*

de los aceites de oliva y de los aceites de orujo, sino en el sentido de que se pretende asegurar además del respeto a dichas normas específicas, el cumplimiento de las normas de carácter más general establecidas por la Directiva 2000/13³⁹

C) Su aplicación en el ámbito del aceite de oliva

a) El Reglamento (CE) n° 1019/2002, de 13 de junio, sobre comercialización del aceite de oliva

Este binomio entre la normativa horizontal y vertical de etiquetado se mantiene, con respecto al aceite de oliva y la aceituna de mesa, tanto desde el punto de vista del Derecho comunitario, como desde la perspectiva del Derecho nacional. Atendiendo, en primer lugar, al Derecho comunitario, la Directiva 2000/13/CE, de 20 de marzo, aboga por la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios. Sin embargo, los destinatarios de esta Directiva no son, como suele ser habitual en otros campos, sólo los legisladores nacionales; antes bien, habilita también a los órganos comunitarios para que completen esta normativa horizontal y para que asimismo establezcan las normas de carácter específico y vertical, referidas sólo a ciertos productos alimenticios, en el marco de las disposiciones que regulan dichos productos. Esto explica que, en materia oleícola, el Reglamento (CE) n° 1019/2002, de 13 de junio, fije unas normas de comercialización específicas para el aceite de oliva, que encuentran, pues, una doble habilitación, la que le proporciona la Directiva mencionada y la que le suministra asimismo su respectiva OCM. Hasta este momento, haciendo abstracción de las reglas sobre las designaciones de origen que estableció el Reglamento (CE) n° 2815/1998, de 22 de diciembre -de las que hablaremos más adelante- y de las menciones y definiciones de los distintos tipos de aceite de oliva que contenía la OCM de 1966, lo cierto es que no existía una reglamentación vertical específica para este producto.

b) La Norma General de Etiquetado y el RD 1431/2003, sobre comercialización de los aceites de oliva

Lo mismo que acontece en el Derecho comunitario, sucede en el ordenamiento español. Por un lado, el RD 1334/1999, de 31 de julio, contiene la normativa horizontal, esto es, la Norma General de etiquetado,

39 STJCE de 7 de septiembre de 2006 (as. C-489/04: Kiderlen vs. Land Baden Württemberg), fdto. 30°

presentación y publicidad de los productos alimenticios. Por otro lado, el RD 1431/2003, de 21 de noviembre, establece determinadas medidas de comercialización en el sector de los aceites de oliva y del aceite de orujo de oliva, medidas éstas que, de consuno con la Norma General, hemos de estimar que desplazan de modo prácticamente absoluto las referencias que, al respecto, contenía la Reglamentación Técnico-Sanitaria de los aceites comestibles de 1983 sobre esta temática.

D) Previsiones de la Reglamentación Técnico-Sanitaria en orden al envasado, etiquetado y rotulación de los aceites

El apartado VI de la Reglamentación Técnico-Sanitaria regulaba, como decimos, las cuestiones referidas al envasado, etiquetado y rotulación de los aceites. No obstante, la vigencia de esta normativa es más que dudosa y en lo que subsiste debe interpretarse a la luz de una vasta red de normas, comunitarias y nacionales, que han incidido profundamente sobre ella. Así, desde el ámbito comunitario, y, aparte de las determinaciones propias de la OCM, y de las Directivas y Reglamentos sobre etiquetado y presentación de los productos agroalimentarios, en general, y del aceite de oliva, en particular, cabe también mencionar el Reglamento (CEE) 2081/1992, del Consejo, de 14 de julio, por el que se regulan las denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas de los productos agrícolas y alimenticios, así como el Reglamento (CE) n° 2815/1998, de la Comisión, de 22 de diciembre, que establece las normas comunitarias que regulan la designación del origen en el aceite de oliva virgen extra y en el aceite de oliva virgen. De igual modo, desde un ámbito interno, la normativa establecida por la RTS está asimismo fuertemente condicionada por lo que dispone el RD 1334/1999, de 31 de julio (BOE n° 202, de 24 de agosto), que aprueba la Norma General de Etiquetado, Presentación y Publicidad de los Productos alimenticios (NGE), y por las normas de comercialización del aceite de oliva a las que más atrás hemos aludido. Sentadas estas premisas, procedemos a continuación, a estudiar someramente los aspectos de esta reglamentación que tienen que ver con el envasado y el etiquetado de los aceites de olivas

4. Envasado

A) Características y capacidad de los envases

El ap.VII,3 de la RTS prohíbe la venta a granel, tanto de los aceites destinados al consumidor final, como de los suministrados a las denominadas “colectividades” (restaurantes, hospitales, cantinas, comedores colectivos etc.). El art. 2 del Reglamento (CE) n° 1019/2002, de 13 de junio, sí se

permite que los aceites destinados al consumidor final puedan presentarse en envases de 5 litros, “siempre que lleven un sistema de apertura que pierda su integridad después de su primera utilización”⁴⁰, previsión que lleva al Tribunal de Justicia a rechazar los mecanismos de “*bag in the box*” por no ser aptos para garantizar la autenticidad de los aceites de olivas que se adquieren⁴¹. No obstante, para las “colectividades”, el Reglamento comunitario habilita a los Estados miembros para que, en su caso, fijen, en función del tipo de establecimiento de que se trate, envases de capacidad superior, que, en el ámbito de nuestro país, el art. 3 del RD 1431/2003, de 21 de noviembre, concreta en la posibilidad de que los aceites se comercialicen en envases de 10, 20, 25 y 50 litros siempre que se destinen a freidurías, restaurantes, hospitales, comedores y otros centros similares.

No señala, en cambio, la normativa comunitaria ni tampoco la nacional que se ha dictado en su desarrollo la capacidad mínima que han de tener los envases del aceite de oliva. La RTS sí indicaba que los envases destinados para la venta directa al consumidor final podían tener una capacidad de 0´1; 0´25; 0´50; 0´75; 1; 2; 2´5 y 3 litros; y los destinados a uso individual, de 0´025 y 0´050 litros. No obstante, estas previsiones hemos de entenderlas modificadas y complementadas, a su vez, por lo que dispone el Reglamento que regula las gamas de cantidades nominales y capacidades nominales para varios. Así, el Anexo I, 6 del RD 1472/1989, de 1 de diciembre, no recoge esta dicotomía que establecía la RTS, ni tampoco permite envases de capacidad inferior a 0´25 litros. De todos modos, estas reglas se atemperan en la medida en que el art. 4 de este último Reglamento permite que “cuando un envase esté constituido por dos o más unidades individuales, pero que no estén destinadas a ser vendidas individualmente, las gamas de valores citados en los anexos se aplicarán al envase”, lo que hace que, a su amparo, puedan surgir envases

40 Las razones de esta reducción de la capacidad de los envases radican, según el documento de la Dirección General de Agricultura de la Comisión Europea “El sector del aceite de oliva en la Unión Europea”, http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/fact/oliveoil/2003_es.pdf, p. 4, en que los envases pequeños reducen la oxidación y dificultan las posibilidades de que se produzcan manipulaciones fraudulentas

41 En efecto, la STJCE de 7 de septiembre de 2006, entiende que dicho sistema -consistente en que el consumidor final traspasa en el lugar de la compra el aceite de oliva desde un recipiente abierto o por abrir a otro recipiente que dicho consumidor lleva consigo- es contrario a las previsiones del Reglamento de comercialización del aceite. Esta forma de venta no se hace tan siquiera lícita por el hecho de que los recipientes a los que los consumidores viertan el aceite posean un sistema de apertura como el exigido por el Reglamento, puesto que “la colocación de un sistema de apertura adecuado en el recipiente únicamente en el momento de su puesta a disposición del consumidor final no sirve al objetivo que se persigue al imponer dicho sistema, ya que los riesgos de que se pierda la autenticidad del aceite de oliva y del aceite de orujo de oliva se producen en un momento anterior a esta puesta a disposición” (fdto. 43^o). Además, “someter la apreciación de la licitud de la forma de comercialización al examen de los recipientes que aportan, en su caso, los consumidores a los cuales se trasvasan el aceite de oliva y el aceite de orujo de oliva en el lugar de la compra, conduciría a convertir esta forma de comercialización en lícita o ilícita según los casos sin que, sin embargo, ésta difiera en su esencia” (fdto. 44^o)

de capacidades más pequeñas a las señaladas siempre que su destino no sea su comercialización o venta⁴².

B) Previsiones más rigurosas para los aceites amparados por una Denominación de Origen

En consecuencia, se prescribe, como vemos, que los aceites deben venderse debidamente envasados y precintados y bajo marca registrada, y que su comercialización se realice obligatoriamente en envases que respondan a las capacidades señaladas⁴³. Por su parte, los Reglamentos específicos de las Denominaciones de Origen oleícolas suelen establecer requisitos más rigurosos de cara al envasado de los aceites de oliva, obligando a que las instalaciones de envasado se encuentren en el interior de la zona de producción; y a que los envases no metálicos de capacidad igual o inferior a cinco litros y los metálicos de capacidad igual o inferior a diez litros se provean de una contraetiqueta numerada, en el primer caso, o de una precinta de garantía numerada, expedida por el Consejo Regulador, que, por acuerdo de éste, puede sustituirse por el emblema de la Denominación de Origen litografiado y con numeración del envase a troquel o estampado⁴⁴. La obligatoriedad de que las instalaciones de envasado se ubiquen dentro de la zona de producción constituye una práctica, que pueden establecer los Reglamentos o los pliegos de condiciones de las Denominaciones de Origen, y que resulta avalada quizá incluso en términos más rigurosos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que la ha permitido ya para los v.c.p.r.d. y para el queso de Parma⁴⁵.

El ap.VI.I de la RTS completa estos aspectos, señalando el tipo de envases (I.2), la tolerancia en volumen (I.3) y el espacio libre en cabeza de envase, que no podrá ser superior al 10% del volumen total de dicho envase, excepto para latas con capacidad inferior a un litro, en las que se admitirá

42 Hablamos, por ejemplo, de las “gotas” o “píldoras” de aceite de oliva que se ofrecen en los restaurantes a sus clientes o de las muestras publicitarias o propagandísticas.

43 “No se admitirá la comercialización en el mercado español de productos envasados en cantidades nominales unitarias constantes cuyos contenidos o capacidades, según los casos, difieran de los relacionados en los anexos” (art. 5 del RD 1472/1989)

44 Véanse por ejemplo los arts.21 y 24 del Reglamento de la Denominación de Origen Sierra Mágina (Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía de 28 de diciembre de 2004)

45 Este tema ha sido ya tratado por el Tribunal de Justicia con respecto al embotellado en origen de los vinos [SST]CE de 9 de junio de 1992 (as. C-47/90: *Rioja I*) y de 16 de mayo de 2000 (as. C-388/95: *Rioja II*); al rallado en origen del Queso Grana padano [ST]CE de 20 de mayo de 2003 (as. C-469/00: *Ravil*) y al cortado del jamón de Parma [ST]CE de 20 de mayo de 2003: as. C-108/01: *Prosciutto di Parma*). La cuestión ha sido ampliamente tratada en la doctrina española por C. COELLO MARTÍN y F. GONZÁLEZ BOTIJA, “A vueltas con el envasado en la región de producción y el respeto a la libre circulación de mercancías”, *Revista española de Derecho europeo* n° 9 (2004), pp. 139- 168. En la doctrina italiana, merece mención el estudio de A. DI LAURO, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agroalimentare*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 222-232, que analiza la cuestión centrándose en el nombre geográfico de los vinos.

un 20 por ciento (1.4), previsiones todas ellas que han de ser interpretadas a la luz de lo que disponen los arts. 5 y 6 del mencionado Real Decreto 1431/2003, de 21 de noviembre.

C) *El deber de comercializar el aceite envasado veta las ventas a granel y las ambulantes*

En definitiva, el deber de comercializar el aceite envasado y precintado supone, como decimos, la prohibición de la venta a granel del aceite de oliva, prohibición que la jurisprudencia ha justificado particularmente en motivos sanitarios, pues se trata del “desarrollo de una actividad carente del control necesario”⁴⁶. Estas mismas razones son las que explican también que la RTS vete igualmente la venta ambulante del aceite de oliva⁴⁷, permitiendo únicamente los repartos a domicilio por los detallistas, siempre que se trate de aceite envasado y debidamente precintado, o que la jurisprudencia ratifique la bondad de la prohibición establecida por las Autoridades Penitenciarias de que en los economatos de las prisiones se expendiera aceite de oliva por litros⁴⁸.

5. Etiquetado

A) *Indicaciones obligatorias y facultativas*

El apartado VII, 1 de la RTS obliga además a que los envases vayan etiquetados, circunstancia para la cual el apartado VI, 2 de la RTS remite, en líneas generales, a la NGE. Según ésta, se imponen una serie de informaciones obligatorias (art. 5) que pueden completarse con otra suerte de menciones facultativas, siempre que éstas últimas no resulten en contradicción con aquéllas (art. 19).

46 STSJ de Andalucía, Granada, de 3 de marzo de 2003, Ponente: Lázaro Güil, JUR 129260, fdo. dcho. 3°. En este caso, se trataba de un sujeto que había sido sorprendido por la Guardia Civil transportando en su furgoneta garrafas de aceite sin precintar y sin etiquetar. Algunas de ellas, contenían incluso aceites no aptos para el consumo, aspecto que la sentencia de todos modos no considera ya que, a su parecer, no había quedado debidamente acreditado que estuviesen destinadas al consumo humano y no fuese a usos industriales. El hecho de la venta a granel no requiere además, como subraya la STS de 11 de julio de 1997, Ponente: Fernández Montalvo, RJ 6117, un dolo específico, “sino que es suficiente con su venta a granel aceptando que el aceite así vendido pueda tener, dada su condición de producto alimenticio, el destino del consumo humano”, por lo que, como acontecía en el caso analizado, bastaba con que los servicios de inspección hubiesen detectado que compradores acudían a la aceitera sancionada portando garrafas propias que se les llenaban allí o suministrándole aceite en garrafas sin precintar ni etiquetar.

47 El riesgo de la venta ambulante del aceite, como puso de relieve el síndrome de la colza, al que hemos hecho referencia en la parte histórica, y como destaca la STS de 26 de julio de 1989, Ponente: García-Ramos Iturralde, RJ 6122, fdo. dcho. 7°, estriba en que, a través de esta fórmula de venta, se le ha dado salida en múltiples ocasiones a aceite no apto para el consumo humano.

48 Auto de la AP de Madrid nº 1865/2006, de 3 de mayo, Ponente: Redondo Gil, JUR 2006/181795

Para el art. 5.1 de la NGE son informaciones obligatorias que debe proporcionar el etiquetado de los productos alimenticios la denominación de venta del producto; la lista de sus ingredientes; la cantidad de determinados ingredientes o categoría de ingredientes; el grado alcohólico en las bebidas con una graduación superior al 12 por ciento; la cantidad neta, para productos envasados; la fecha de duración mínima o fecha de caducidad; las condiciones especiales de conservación y de utilización; el modo de empleo; la identificación de la empresa, y su domicilio; el lote; y el lugar de origen o procedencia. Obviamente, no todas estas indicaciones resultan aplicables a todos los productos alimenticios, sino que van en directa relación con la clase de producto de que se trate o la forma en que éste se presente o utilice. Por ejemplo, con respecto al aceite de oliva, salvo lo que más adelante diremos, no resulta precisa la especificación de la lista de ingredientes, al tratarse de un producto alimenticio constituido por un solo ingrediente y en el que la denominación de éste coincide con la denominación de venta del producto [art. 7.7 a) de la NGE]

Además, la NGE permite que estas indicaciones obligatorias se incrementen con otras que, imperativamente, vengán establecidas por las “disposiciones comunitarias de aplicación directa” o por “las disposiciones nacionales que incorporen la normativa comunitaria”.

Junto a estas indicaciones obligatorias, caben también indicaciones facultativas o adicionales, siempre que no estén en contradicción con la NGE (art. 19)

B) La denominación de venta del producto:

a) Se trata de las denominaciones estipuladas en la OCM

Esta denominación no podrá ser otra en el caso de los aceites que aquellas denominaciones que anteriormente vimos señaladas por la OCM y que se imponen aquí a todos los efectos. Además, el art. 3 del Reglamento (CE) número 1019/2002, de 13 de junio, obliga a que dicha denominación de venta se complete con una información somera sobre la categoría del aceite (por ejemplo, para el aceite de oliva virgen extra, debe mencionarse que es un “aceite de categoría superior obtenido directamente de aceitunas y sólo mediante procedimientos mecánicos”)⁴⁹. Como resalta A. DI LAURO,

49 Para el aceite de oliva virgen, “aceite de oliva obtenido directamente de aceitunas y sólo mediante procedimientos mecánicos”; para el aceite de oliva, “aceite que contiene exclusivamente aceites de oliva que se hayan sometido a un tratamiento de refinado y de aceites obtenidos directamente de aceitunas”; y para el aceite de orujo de oliva, bien “aceite que contiene exclusivamente aceites procedentes del tratamiento del

el hecho de que, con respecto al aceite de oliva o al vino, existan ya estas definiciones uniformes de la Comunidad, evita que, tal como sucede en otros productos distintos, su individualización haya que buscarla en las prescripciones que establece el art. 5 de la Directiva 13/2000, en virtud de las cuales, a falta de disposiciones comunitarias, resulta necesario atenerse a las denominaciones presentes en las disposiciones nacionales o sancionadas por los usos de los Estados del consumidor final, aunque también se autorice el uso de la denominación del Estado productor, salvo que la denominación de venta del Estado productor difiera de manera sustancial, desde el punto de la composición y fabricación, del producto conocido bajo esta denominación en el mercado nacional⁵⁰, criterios de todos modos basados en el “mutuo reconocimiento de las denominaciones genéricas”⁵¹, pero que han dado lugar a numerosos conflictos originados por normativas nacionales que restringían la comercialización de aquellos productos que no se atenían a las características específicas previstas en su legislación y que la jurisprudencia comunitaria ha terminado por entenderlas, en la mayoría de los casos, contrarias al art. 28 del Tratado⁵².

b) Denominaciones de venta de productos en cuya elaboración participe el aceite de oliva

Íntimamente relacionado con el tema de las denominaciones de venta, se halla el problema relativo a las denominaciones de aquellos otros productos en cuya elaboración participa el aceite de oliva (piénsese, por ejemplo, en conservas de pescados en aceite). Evidentemente, si el aceite que se ha empleado para tal empresa, responde a los caracteres esenciales

orujo de oliva y de aceites obtenidos directamente de aceitunas”, bien “aceite que contiene exclusivamente aceites procedentes del tratamiento del producto obtenido tras la extracción del aceite de oliva y de aceites obtenidos directamente de aceitunas”.

50 *Comunicazione pubblicitaria...*, cit., p. 319. A. GERMANÓ, *Manuale di Diritto agrario*, Giappichelli, Torino, 2001 (4ª ed.), p. 262, considera que las denominaciones de venta de los productos constituyen, en realidad, la cuestión de fijar el valor de “las reglas lingüísticas desde el ángulo visual del Derecho”. De este modo, el “nombre legal es, justamente, el nombre que la ley reconoce a un producto compuesto y caracterizado de un modo específico”. Ahora bien, como estos nombres pueden variar de un Estado a otro, ha sido necesaria la intervención de la Comunidad para garantizar la libre circulación de mercancías, prohibiendo aquellas prácticas que producen efectos equivalentes a restricciones cuantitativas de la importación. En unos casos, como sucede con el aceite, esta intervención, se ha verificado a través de una actuación armonizadora. En cambio, donde esta armonización no ha sido posible, la intervención se ha efectuado a través de los mecanismos del art. 28 del Tratado, lo que, como subraya GERMANÓ, “ha provocado una suerte de vulgarización de los nombres legales —que han devenido así en cierto denominaciones genéricas— o bien una canalización de los términos con que se indican los productos agrícolas” (p. 263)

51 A. DI LAURO, *Comunicazione pubblicitaria...*, cit., pp. 84-106

52 El *leading case* viene constituido por la archiconocida resolución *Cassis de Dijon* [ST]CE de 20 de febrero de 1979, as. 120/78], aunque después se ha aplicado a algunos otros productos, sancionando, por ejemplo, la ilegitimidad de la prohibición de comercializar en Alemania, bajo el nombre de “cerveza”, cervezas de otros Estados que no se atenían a la ley de la pureza germana [ST]CE de 12 de marzo de 1987 (as. C-178/84: Comisión contra Alemania)]; o de la reserva que la legislación italiana hacía del nombre de “pasta” para la que se fabrica con sémola de grano duro [ST]CE de 14 de julio de 1988 (as. C-407/85: *Drei Glocken GMBH*);

de alguno de los tipos de esta clase de aceite podrá utilizarse la expresión “aceite de oliva”, seguida directamente de la indicación del porcentaje de aceite de oliva añadido en relación al peso neto total del producto alimenticio. En otro caso, dicha denominación resultara impropia y podrá ser sancionada por fraude a los consumidores⁵³.

c) Mezclas de aceites

Algo parecido sucede con las mezclas de aceite de oliva y de otros aceites vegetales. Por las razones ya expuestas, es obvio que el resultado final de estas mezclas no puede llamarse aceite de oliva, puesto que la definición de éste excluye por naturaleza cualquier clase de mezcla. El art. 6 del Reglamento (CE) 1019/2002 arbitra una solución que pasa por los siguientes extremos: si la presencia en la mezcla del aceite de oliva, no se incluye en la denominación del producto, sino que únicamente éste se especifica dentro de la lista de ingredientes, la mención al aceite de oliva se hará en la forma que preceptúa el art. 7 de la NGE, esto es, conforme a su nombre específico y en orden decreciente de sus pesos. Por el contrario, si la presencia de los aceites de oliva se especifica fuera de la lista de ingredientes, mediante palabras, imágenes o representaciones gráficas, la denominación de venta de la mezcla en cuestión será la de “mezcla de aceites vegetales (o nombres específicos de esos aceites vegetales) y de aceite de oliva”, seguida directamente de la indicación del porcentaje de aceite de oliva en la mezcla. No obstante, ésta alternativa sólo resulta factible si el porcentaje del aceite de oliva es superior al 50 por ciento.

C) Contenido neto

El apartado VI, 2 c) de la RTS preceptúa que el contenido neto de los aceites se indicará en volumen utilizando las unidades de medida: litro, centilitro o mililitro. Puesto que más atrás ya hemos aludido a las capacidades máximas y mínimas de los envases, sólo nos resta añadir ahora que el art. 4 del RD 1472/1989, que las unidades de medida que expresan el contenido del producto deben ir expresadas mediante cifras de una altura mínima de 6 milímetros, si la cantidad nominal es superior a 100 centilitros; de 4

53 Como señala la STS de 10 de junio de 1981, Ponente: Fernández Santamaría, RJ 2452, en una lata de conservas la expresión “filetes de anchoas en aceite” sólo es factible si se emplea cualquier tipo de aceite vegetal, “reservándose la denominación «en aceite de oliva» cuando se utiliza únicamente este tipo”, ya que “la indicación «aceite de oliva» aunque sea en italiano, es de fácil traducción para gran parte de los consumidores españoles, ya que no contradice, sino que completa, la contenida en la etiqueta redactada en idioma español, y precisamente la legislación sobre Disciplina de Mercado protege los derechos del consumidor, campo donde el interés público exige honestidad absoluta en el libre juego del mercado, pues aquéllos están indefensos frente a la conductas reprimidas por estas disposiciones legales, dado el carácter clandestino y muy tecnificado de las mismas” (cdos. 2º y 3º)

milímetros, si lo es mayor de 20 centilitros; de 3 milímetros si es mayor de 5 centilitros y de 2 milímetros, si el contenido es menor de 5 centilitros.

Existen, por otra parte, en la NGE reglas especiales para los casos en que un envase esté constituido por dos o más envases individuales que contengan la misma cantidad de producto. En estos casos, se indicará la cantidad neta mencionando la cantidad neta contenida en cada envase individual y el número total de envases, salvo que el número total de envases individuales pueda verse claramente y contarse fácilmente desde el exterior y cuando pueda verse claramente desde el exterior por lo menos una indicación de la cantidad neta contenida en cada envase individual (art. 10.3). Asimismo, cuando un envase esté constituido por dos o más envases individuales que no se consideren unidades de venta se indicará la cantidad neta total y el número total de envases individuales⁵⁴

D) *Marcado de fechas:*

El art. 11 de la NGE distingue, en punto al marcado de fechas, entre la fecha de duración mínima y la fecha de caducidad. La primera, se refiere al momento hasta cuando el producto mantiene sus propiedades específicas en condiciones apropiadas de conservación (aunque después de ésta el producto puede resultar enteramente satisfactorio). La fecha de caducidad, en cambio, indica aquella fecha a partir de la cual el producto alimenticio no es apto para el consumo humano y, consiguientemente, deja de ser susceptible de comercialización⁵⁵. Por ello, la fecha de caducidad, como el art. 11.5 de la NGE reconoce, viene referida exclusivamente a los productos alimenticios microbiológicamente muy perecederos y que por ello pueden suponer un peligro inmediato para la salud humana después de un corto período de tiempo. Por el contrario, para el aceite, lo que rige es la fecha de duración mínima que se expresa, según la NGE, mediante las leyendas “Consumir preferentemente antes del...”, cuando la fecha incluya la indicación del día, y “consumir preferentemente antes del fin de...”, en los demás casos.

La RTS precisa que deberá hacerse constar la fecha de duración mínima, expresada mediante la leyenda “Consumir preferentemente antes de...”, seguida del plazo correspondiente que no podrá ser superior a un año.

54 Señala igualmente el art. 10.7 de la NGE que no será obligatoria la indicación de la cantidad neta en los productos alimenticios cuya cantidad neta sea inferior a 5 gramos o a 5 mililitros

55 Sobre esta diferenciación, véase M. REBOLLO PUIG y M. IZQUIERDO CARRASCO, *Manual de la inspección de consumo...*, cit., p. 212. La definición de fecha de duración mínima se encuentra en el art. 3.5 de la NGE

Por lo que respecta al lugar en que el marcado de fechas ha de ir, la NGE permite que se indique el lugar en que figura en el etiquetado.

E) Identificación del Lote:

El art. 1.2 del RD 1808/1991, de 13 de diciembre, define el lote como “el conjunto de unidades de venta de un producto alimenticio, producido, fabricado o envasado en circunstancias prácticamente idénticas”⁵⁶. La expresión del lote es obligada, salvo para los productos que, al salir de la zona de explotación, sean vendidos o entregados a centros de almacenamiento, de envasado o de embalaje, enviados a Organizaciones de Productores o recogidos para su integración inmediata en un sistema operativo de preparación o de transformación⁵⁷. Señala también el mencionado Real Decreto que el lote será determinado, en su caso, por el productor, el fabricante, el envasador o el primer vendedor, aunque en el caso del aceite de oliva el art. 9.2 del Reglamento (CE) 1019/2002 especifica que el etiquetado mencionará la identificación alfanumérica de la empresa de envasado autorizado.

La especificación del lote irá precedida de la letra “L”, de tal manera que sea fácilmente visible, claramente legible e indeleble⁵⁸. El art. VI, 2.1 f) de la RTS obliga a que las empresas tengan a disposición de los servicios de inspección de la Administración un libro de registro donde consten los datos necesarios de cada lote de fabricación.

F) Identificación de la empresa:

Plasmada mediante el nombre, la razón social o la denominación del envasador o importador y su domicilio, haciendo constar igualmente en los términos ya vistos el número de Registro sanitario de la industria

56 Definición que reitera en iguales términos, el art. 3.4 de la NGE.

57 El art. 5 del RD 1808/1991 indica también, en este sentido, que “cuando la fecha de duración mínima o la fecha de caducidad figure en el etiquetado, el producto alimenticio podrá no ir acompañado de la indicación del lote, siempre que dicha fecha tenga por lo menos el día y el mes indicados claramente y en orden.

58 La STSJ del País Vasco de 17 de junio de 1999, Ponente: Orúe Bascones, RJCA 2744, anula la sanción impuesta a la empresa “A”, porque en su producto “Mahonesa Calvé”, la indicación del lote de fabricación venía precedida de la letra “L”, seguida de las marcas que identifican el producto, circunstancia que entendía la Administración que inducían a error al comprador. El Tribunal entiende que la Administración no ha probado suficientemente su imputación, y lo que es más sorprendente, afirma que la razón que se aduce en la resolución sancionadora “de que la indicación del lote (...) debe ser comprendida por el comprador no tiene sustento en los preceptos que se dicen infringidos al no contenerse en los mismos tal exigencia. De manera distinta –sigue diciendo la sentencia– la exposición de motivos del Real Decreto 1808/1991, de 13 de diciembre, pone de manifiesto que la finalidad pretendida por la norma no es otra que la de poder identificar el lote de fabricación, dejando a discreción del fabricante la forma de dicha identificación, siendo obvio que la etiqueta del producto en cuestión cumple dicha finalidad en la medida en que la misma permite la identificación del lote a que pertenece el producto alimenticio de que se trata” (fdto. dcho. 2°). Como decimos, no se entiende bien este último razonamiento de la sentencia, ya que el lote como todos los elementos que participan del etiquetado tiene como finalidad principal informar a los consumidores sobre todo lo que afecta al producto que adquiere.

G) *Marca registrada*

a) Previsiones de la reglamentación técnico-sanitaria

Como ya nos consta, los aceites se venderán en envases precintados y bajo marca registrada. Aunque la problemática de la marca está disciplinada sustancialmente por normas de Derecho Mercantil, el apartado VII, 3 de la RTS contiene, desde el prisma del Derecho Público, algunas previsiones que tratan de tutelar, en suma, los derechos de los consumidores. En este sentido, especifica que los industriales que envasen aceites de oliva y aceites de orujo de aceituna refinados no podrán utilizar la marca registrada empleada para dichos aceites en el envasado de otros, que, por tanto, habrán de comercializarse bajo marca registrada diferente. Además, cada embalaje deberá contener envases de aceite de la misma denominación y de la misma categoría comercial.

b) Las Denominaciones de Origen y las marcas de los aceites amparados

También los Reglamentos específicos de las Denominaciones de Origen suelen contener algunas determinaciones sobre las marcas de los aceites amparados. En la totalidad de ellos, se preceptúa que las marcas, símbolos, emblemas y leyendas publicitarias o cualquier otro tipo de propaganda que se utilicen en los aceites protegidos por la Denominación de Origen, no podrán ser empleados, ni siquiera por los propios titulares en la comercialización de otros aceites⁵⁹; extremos que, en general, extienden a la obligación de que los Consejos Reguladores aprueben las respectivas etiquetas⁶⁰. Estas últimas previsiones suscitan importantes problemas de colisión con la competencia que en materia de inscripción de marcas ostenta en exclusiva la Oficina de Patentes y Marcas, por lo que hay que indicar que lo que el Consejo Regulador autoriza no es la marca en sí, sino únicamente la posibilidad de que esta marca pueda ser acogida bajo el amparo de la Denominación. Para ello, el Consejo no valora las cuestiones jurídico-privadas que afectan a las marcas -cuestión que, como decimos, compete en exclusiva a la Oficina-, sino que se centra sólo en si

59 Véase, por ejemplo, el art. 20 del Reglamento de la Denominación de Origen de Estepa, ratificado por Orden APA/3823/2004, de 11 de noviembre.

60 Señala el art. 21.3 del Reglamento de la Denominación de Origen de Estepa que "antes de la puesta en circulación de etiquetas, éstas deberán ser autorizadas por el Consejo Regulador, a efectos de lo dispuesto en este Reglamento y en el Manual de Calidad y Procedimientos. Las etiquetas que por cualquier causa puedan dar lugar a confusión en el consumidor, no podrán ser autorizadas. Del mismo modo, podrá ser revocada por parte del Consejo Regulador, la autorización concedida, cuando las circunstancias a que se aludía en la etiqueta de la firma propietaria de la misma hayan cambiado"

la composición de la marca y la etiqueta respeta los valores y principios de la Denominación y si esa marca tutela ya otros aceites no amparados por la Denominación, o amparados por otras Denominaciones de Origen diferentes.

H) Designación de origen o procedencia

a) En materia oleícola, la designación del origen es facultativa; pero sí se pone tiene que sujetarse a ciertas condiciones: en particular, la necesidad de que haya sido envasado en empresa envasadora autorizada

El art. 13 de la NGE preceptúa que “en los productos procedentes de los Estados miembros de la Unión Europea, se deberá indicar el lugar de origen o procedencia solamente en los casos en que su omisión pudiera inducir a error al consumidor sobre el origen o procedencia real del producto alimenticio”. Esto significa, pues, que la designación del origen de un producto sólo deviene indicación obligatoria del etiquetado bajo los mencionados presupuestos. En materia específica del aceite de oliva, existe, no obstante, una reglamentación particular sobre esta cuestión. Tanto el Reglamento (CE) número 2815/98, de 22 de diciembre, como el art. 4 del Reglamento (CE) número 1019/2002 determinan que la mención del origen en los envases o en las etiquetas de los envases es facultativa para los agentes económicos, y que, en su caso, sólo puede utilizarse para los aceites de oliva virgen extra y los aceites de oliva virgen, quedando expresamente prohibida para los demás aceites de oliva y de orujo de oliva.

En el caso de que un agente económico opte por señalar dicho origen, éste puede consistir en la expresión de una zona geográfica cuya denominación haya sido registrada como DOP o IGP, o por la indicación de un Estado Miembro, de la Comunidad Europea o de un país tercero. La utilización de estas menciones de origen no es libre, sino que, por el contrario, se somete en el caso de las DOP o IGP a los dictados del Reglamento (CE) 2081/1992, de 14 de febrero. En los demás casos, el Reglamento (CE) 2815/1998 exigía que para que la expresión del origen geográfico pudiera producirse era necesario que el aceite de que se tratase hubiese sido envasado en una empresa autorizada para ello, exigencia que el art. 9.2 del Reglamento 1019/2002 mantiene viva prácticamente en similares términos a cómo la estableció aquél. En concreto, de cara al otorgamiento de esta autorización, las empresas envasadoras que aspiren a ella, han de acreditar, aparte de su solvencia técnica, el compromiso de llevar a cabo un seguimiento documental y un almacenamiento separado que permita, a satisfacción del Estado miembro en cuestión, el control de la procedencia de los aceites cuyo origen se haya designado y, en su caso, de

los componentes de las mezclas de aceite de oliva cuyo origen igualmente se haya expresado (art. 4.2)⁶¹. La autorización entraña la inscripción de la empresa envasadora en Registro específico y la concesión de un código alfanumérico de identificación de la envasadora que habrá de figurar en el etiquetado.

b) ¿Cuál es el lugar que se designa como origen? La reglamentación y la jurisprudencia comunitaria

De todos modos, el aspecto que, en relación con la designación del origen, se ha revelado más problemático ha sido precisamente el de la determinación del lugar susceptible de indicarse como origen, particularmente en los casos en que no se trataba de aceites amparados por una Denominación de Origen o una Indicación Geográfica Protegida⁶². En efecto, en lo que concierne a la determinación del origen de un aceite, idealmente caben dos soluciones: una, la de considerar como origen el lugar de la obtención del aceite, lo que significa dar relevancia al sitio en que se ubique la almazara en que dicho aceite se ha producido. La otra solución, en cambio, consiste en primar el lugar en que se cosecharon las aceitunas, con independencia de donde fueran éstas molturadas. Inicialmente, el art. 3.2 del Reglamento (CE) 2815/1998, optó por dar preferencia al primer criterio, de tal modo que “la designación como origen de un Estado miembro o de la Comunidad corresponderá a la zona geográfica en la que se haya obtenido un aceite de oliva virgen extra o un aceite de oliva virgen”, considerándose a estos efectos como obtenido el que lo hubiere sido de “aceitunas de una almazara situada en la zona en cuestión”.

Italia reaccionó, mediante el planteamiento de un recurso de anulación, contra este Reglamento, reprochando a la Comisión que el criterio escogido pugnaba con la política seguida respecto a otros productos.

61 El procedimiento de otorgamiento de dicha autorización fue objeto de regulación por algunas Comunidades Autónomas. En el caso de Andalucía, el Decreto 68/2000, de 21 de febrero (BOJA n° 35, de 23 de marzo) obliga a las industrias envasadoras a que obtengan una autorización administrativa previa para poder designar el origen de los aceites de oliva virgen extra y virgen en las etiquetas o envases destinados a los consumidores de la Unión Europea. Esta autorización se concede por la Delegación Provincial de la Consejería de Agricultura correspondiente a la zona de ubicación de la envasadora y somete a los autorizados a rigurosas obligaciones de contabilidad, y de inscripción en el Registro de Envasadoras Autorizadas. Esta es la tónica seguida también por la Orden de la Consejería de Agricultura y Medio de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de 10 de marzo de 1999, que atribuye la competencia para el otorgamiento de la autorización al Director General de Alimentación y Cooperativas; por el contrario, el Decreto valenciano 193/1999, de 19 de octubre, encomienda la tramitación y propuesta de resolución al Instituto Valenciano de Calidad Agroalimentaria y la resolución al Consejero.

62 Puesto que, con respecto a éstos, son, como decimos, las reglamentaciones particulares de estas marcas colectivas las que lo determinan, como bien especifica el art. 3.1 del Reglamento (CE) 2815/1998: “La designación del origen de los aceites de oliva con denominación de origen protegida o indicación geográfica protegida deberá efectuarse de conformidad con las disposiciones establecidas en virtud del Reglamento (CEE) n° 2081/1992”.

Además, aducía que debía imponerse el criterio del cultivo de las aceitunas porque, en contra de lo que pensaba la Comisión, resulta en la práctica bastante frecuente que el lugar de extracción del aceite no coincida con el de la recogida.

El Tribunal de Justicia desestimó el recurso planteado por Italia y rechazó todos sus alegatos⁶³. Por lo que respecta, a la posible existencia de un principio general que obligase a que el lugar geográfico de origen fuese el de la recogida del producto, el Tribunal entendió que dicho principio, en su caso, sólo rige para los productos amparados por una Denominación de Origen o una Indicación Geográfica Protegida, ya que “el Reglamento 2081/1992 no puede transformarse en reglas generales aplicables independientemente de la extensión y heterogeneidad de las zonas de que se trate”. Por lo demás, en lo que constituía el nudo gordiano de la anulación planteada, el Tribunal explica porqué el criterio escogido por el Reglamento aludido no es incoherente:

“...la Comisión tomó en consideración el hecho de que la manera en que el aceite se extrae de las aceitunas tiene una gran influencia en la calidad del aceite, en particular, en relación con su sabor, su aroma y su color. Consideró que dicha influencia es mayor que la de las condiciones climáticas y medioambientales del lugar donde se cultivan las aceitunas y que la de las distintas variedades de aceitunas cultivadas. Esta apreciación se basa en que dichos elementos varían considerablemente de un Estado miembro a otro, e incluso en un mismo Estado miembro, y, por lo tanto, no pueden tener respecto a los aceites cuyo origen hace referencia a todo el territorio de un Estado miembro o de la Comunidad, que son aquellos a los que refiere el art. 3.2 de. Reglamento impugnado, una influencia claramente identificable sobre sus características físico-químicas y organolépticas” (fdto. 28°).

No obstante la desestimación del recurso, los argumentos argüidos por Italia sí han servido para que la Comunidad modifique sus postulados iniciales y acoja un criterio intermedio que supere la dicotomía antes expresada. En este sentido, el Reglamento (CE) 2152/2001, de 31 de octubre, primero, y el art. 4.5 del Reglamento 1019/2002, después, fijan en esta materia unos nuevos principios. La regla general es el principio de la coincidencia, en virtud del cual “la designación del origen que mencione un

63 STJCE de 14 de diciembre de 2000 (as. C-99/99: Italia contra Comisión). Comentarios a todo este largo proceso existente entre la pionera iniciativa italiana en el señalamiento de la designación del origen, el Reglamento comunitario y la decisión del Tribunal de Justicia en la resolución del recurso planteado contra éste, en L. COSTATO, “L’olio vergine di oliva tra diritto interno e diritto comunitario”, *Riv. Dir. Agr.* 1998, I, p. 553 y ss; y del mismo autor en “La Corte di giustizia e le etichette dell’olio di oliva”, *Riv. Dir. Agr.* 2001, II, p. 34 y ss.

Estado miembro o la Comunidad corresponderá a la zona geográfica en la que se hayan cosechado las aceitunas de que se trate y en la que esté situada la almazara en la que se haya extraído el aceite de las aceitunas”. Ahora bien, para los casos en que tal coincidencia no se dé, el mismo precepto señala una determinación especial, según la cual para el caso de que “las aceitunas se hayan cosechado en un Estado miembro o en un tercer país diferente de aquel en que esté situada la almazara en la que se haya extraído el aceite de las aceitunas, la designación del origen deberá llevar la indicación *Aceite de oliva virgen (extra) obtenido en* (designación de la Comunidad o del Estado miembro en cuestión) *de aceitunas cosechadas en* (designación de la Comunidad, del Estado miembro o del país de que se trate)⁶⁴.

Como decimos, la adopción de este criterio intermedio acoge, en realidad, los argumentos empleados por Italia para propugnar la anulación del Reglamento de 1998 y siembra dudas sobre la solidez del argumento de refuerzo aducido por la Comisión y acogido por el Tribunal de que el criterio del lugar de ubicación de la almazara resultase el más acorde de cara al control de la veracidad de estas determinaciones relativas al origen del aceite de oliva⁶⁵. Sin embargo, por encima de todo ello, el valor que marcan tanto la sentencia como los Reglamentos comunitarios, es la entrada en escena de un nuevo concepto -el de la designación del origen de los aceites- que resulta extremadamente novedoso con respecto a lo que hasta ahora era el señalamiento geográfico de los productos a través de las técnicas de las Denominaciones de Origen Protegidas y de las Indicaciones Geográficas Protegidas. Escribe, en este sentido, F. ALBISINNI, que “la adopción de esta nueva fórmula, la designación del origen, introduce por vez primera en el *acquis communautaire*, una idea de identidad y de pertenencia del producto, que halla su razón de ser no en las reglas de la propiedad industrial y comercial, ni tampoco en la lógica individual de la empresa titular de la marca, sino en un diseño colectivo, que valora la identidad geográfica de los productos agroalimentarios, de forma novedosa con respecto a las reglas existentes en materia de DOP e IGP”⁶⁶, cambio consistente en que “a partir del reglamento n. 2815/98 ha devenido norma aplicable en el conjunto del territorio europeo, la

64 El art. 4.6 consagra una regla de determinación del origen para las mezclas de aceites de oliva vírgenes: “En caso de mezclas de aceites de oliva vírgenes extra o aceites de oliva vírgenes de los cuales más del 75% proceda de un mismo Estado miembro o de la Comunidad, podrá designarse el origen predominante seguido de una indicación en la que figure el porcentaje mínimo, superior o igual al 75% que procede efectivamente de ese origen predominante”

65 STJCE de 14 de diciembre de 2000, fdo. 29°.

66 “L’origine dei prodotti alimentari”, en la obra dirigida por A. Germanò y E. Rook Basile, *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Giappichelli, Torino, s/f., p. 81

norma que sujeta a reglas precisas la (siempre facultativa) designación del origen nacional del producto aceite de oliva virgen o virgen extra, en presencia de requisitos exclusivamente territoriales, sin que ninguna importancia se atribuya a las cualidades organolépticas o físico-químicas de los productos”⁶⁷

c) La designación del origen de los aceites importados de terceros países. Los criterios del Código Aduanero común

Finalmente, para la designación del origen de los aceites de oliva importados de terceros países ajenos a la Comunidad, rigen las reglas especiales establecidas por los arts. 22 a 26 del Código Aduanero Comunitario [Reglamento (CEE) número 2913/1992, de 12 de octubre]. En su virtud, sólo se consideran originarias de un país las mercancías obtenidas enteramente en dicho país, lo que comprende, en el caso que nos ocupa, tanto las aceitunas recolectadas en él como los aceites obtenidos en dicho país a partir exclusivamente de las aceitunas que hayan sido recogidas en él. Por su parte, si en la producción del aceite de oliva han intervenido dos o más países, aquél se entenderá originario del país en que se haya producido la última transformación o elaboración sustancial, económicamente justificada, efectuada en una empresa equipada a este efecto y que haya conducido a la fabricación de un producto nuevo o que represente un grado de fabricación importante (art. 24)⁶⁸.

l) Indicaciones facultativas

a) Caracterización

Junto a estas indicaciones obligatorias, pueden incluirse cuantas indicaciones facultativas se juzguen oportunas y respeten el ordenamiento jurídico y los derechos de los terceros y no entren en contradicción -como matiza

67 *op. cit.*, p. 88, en la que concluye con estas palabras: "In altre parole si è affermata **una qualità di processo non riproducibile** (da tempo nota ed apprezzata nella comunicazione rivolta al consumatore) centrata su produzioni esplicitamente localizzate, in luogo di **una riproducibile qualità di prodotto**, che nella sua apparente obiettività in realtà premia i processi industriali rispetto a quelli agricoli territorialmente satibili".

68 En el recurso de anulación resuelto por la STJCE de 14 de diciembre de 2000, impugnaba también Italia la remisión que, al igual que el art. 4.4 del Reglamento 1019/2002, hacía el art. 3.3 del Reglamento 2815/1998, al Código Aduanero Común. Entendía Italia que con esta remisión se estaban abriendo el portillo a abusos tales como que se den mezclas de aceite de distintas procedencias en un Estado con la consiguiente atribución de aceite originario de éste último. El Tribunal, por el contrario, entiende que en "la remisión que hace a este Reglamento (...), el art. 3.3 del Reglamento impugnado se refiere únicamente a la determinación del lugar elegido para designar el origen de un aceite importado de un país tercero. Por lo tanto, para su comercialización como mercancía originaria de un Estado miembro o de la Comunidad, el aceite de oliva virgen extra o el aceite de oliva virgen debe ajustarse a las exigencias del art. 3.2 del Reglamento impugnado" (fdo. 31°).

el apartado VI.3 de la RTS- con los requisitos del etiquetado obligatorio. En todo caso, el art. 5 del Reglamento (CE) número 1019/2002, de 13 de junio, señala una serie de obligaciones mínimas que deben cumplirse con respecto al uso de ciertas menciones facultativas y que serán exigibles, conforme al Reglamento (CE) 1964/2002, de 4 de noviembre, a partir del 1 de noviembre de 2003. Así,

- La indicación *primera presión en frío*, podrá figurar únicamente tratándose de aceites de oliva vírgenes o vírgenes extra obtenidos a menos de 27° C, mediante un primer prensado mecánico de la pasta de aceitunas, gracias a un sistema de extracción de tipo tradicional con prensas hidráulicas
- La indicación *extracción en frío* podrá figurar únicamente tratándose de aceites de oliva vírgenes o vírgenes extra obtenidos a menos de 27° C mediante filtración o centrifugación de la pasta de aceitunas
- Las indicaciones de características organolépticas podrán figurar únicamente si se basan en los resultados de algunos de los métodos de análisis previstos en el Reglamento (CEE) número 2568/1991
- La indicación de la acidez o de la acidez máxima podrá figurar únicamente si se acompaña de la indicación, en caracteres del mismo tamaño que aparezcan en el mismo campo visual, del índice de peróxidos, del contenido de ceras y de la absorbencia en el ultravioleta, determinados también de conformidad con el Reglamento (CEE) número 2568/91.

b) Para que estas menciones facultativas puedan expresarse es preciso que los aceites provengan de envasadoras autorizadas. La situación en el ordenamiento español

La novedad que aporta el art. 9.2 del Reglamento (CE) 1019/2002 estriba en que extiende, a juicio del Estado miembro, el régimen de autorización, más atrás señalado para la designación del origen, a las empresas envasadoras que pretendan igualmente valerse de estas menciones facultativas. La opción resulta hasta cierto punto lógica, ya que, como hemos visto, la designación del origen, por la forma en que se concibe, constituye más bien una indicación facultativa que, para el supuesto de que se emplee, se sujeta a unos requisitos muy rigurosos. En definitiva, lo mismo que sucede con estas otras indicaciones facultativas de las que ahora nos ocupamos.

Ahora bien, dicho esto, la duda que, al respecto, existe, es si la autorización que para estas indicaciones facultativas puede exigirse es la misma que se requiere para la expresión del origen, o, si, por el contrario, estamos ante autorizaciones diferentes. Parece que lo procedente es lo primero, no sólo por la propia sistemática del art. 9.2 del Reglamento 1019/1992 que trata estas autorizaciones conjuntamente, sino también porque es la solución que mejor responde al principio de eficacia y de buena administración. La diferencia de todos modos radica en que, mientras que para la designación del origen es obligatorio que la envasadora cuente con la autorización preceptiva, para estas otras indicaciones facultativas sólo será precisa si la normativa interna de cada Estado miembro así lo exige.

La particularidad existente en el ordenamiento español vuelve a estar en esa falta de criterio de la que hace gala nuestro legislador estatal a la hora de calibrar el alcance de sus propias competencias. Incomprensiblemente, el RD 1431/2003, de 21 de noviembre, por el que se establecen medidas de comercialización en el sector de los aceites de oliva y del aceite de orujo de oliva, no ha estimado básica la determinación de que todas las industrias que incorporen en los aceites indicaciones facultativas de comercialización precisen la correspondiente autorización. Sólo reputa básica la obligación de las Comunidades Autónomas de notificar al Ministerio de Agricultura las autorizaciones que, en su caso, confieran para el caso -naturalmente- de que la legislación autonómica así la exija. La Orden APA/1343/2004, de 7 de mayo, que, también con carácter básico, desarrolla este Reglamento para regular el Registro General de determinadas industrias autorizadas para la comercialización del aceite de oliva⁶⁹, refuerza esta afirmación, puesto que su Anexo, mientras obliga a inscribir en el mencionado Registro todas las industrias que expresen el origen del aceite (art. 4 del Reglamento 1019/2002), sólo prevé la inscripción de aquellas otras que mencionen las demás indicaciones facultativas si, en su caso, las Comunidades Autónomas han precisado la necesidad de que las industrias afectadas cuenten con una autorización ad hoc⁷⁰.

69 Se trata de un registro adscrito al Ministerio de Agricultura, a través de la Dirección General de Alimentación, en el que se inscriben las industrias que, al amparo del Reglamento comunitario 1019/2002, autoricen las Comunidades Autónomas. Dicho registro tiene carácter público y valor meramente informativo

70 "Las relaciones de industrias autorizadas por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 4 del Reglamento (CE) núm. 1019/2002, de la Comisión, de 13 de junio, sobre las normas de comercialización del aceite de oliva y, en su caso, en los artículos 5 y 6 de dicho Reglamento, incluirán, al menos, los siguientes datos: 1. Comunidad Autónoma que autoriza; 2. Identificación alfanumérica concedida a la empresa autorizada; 3. Titular de la empresa autorizada; 4. Ubicación de las instalaciones de la empresa autorizada; 5. Método de almacenamiento; 6. Relación de indicaciones y de los productos que serán utilizados; y 7. Etiquetas de los productos".

c) La moción del Senado español para que se incluyan en el etiquetado las propiedades sanitarias del aceite de oliva

A las expresadas indicaciones facultativas, una reciente moción del Senado español, aprobada por unanimidad a instancias del Grupo Popular, insta al Gobierno español a que pida a la Unión Europea la autorización oportuna para que en el envasado de los productos alimenticios cuyo componente principal sea el aceite de oliva, se haga referencia a los beneficios que éstos conllevan para la salud cardiovascular de sus consumidores⁷¹. Con respecto a ello, hay que recordar que, tanto las Directivas comunitarias en materia de etiquetado como el art. 4. I de la NGE española, prohíben, en línea de principios generales, que el etiquetado de los alimentos se realice de tal forma que pueda confundir al consumidor “atribuyendo al producto alimenticio efectos o propiedades que no posea” o “atribuyendo a un producto alimenticio propiedades preventivas, terapéuticas o curativas de una enfermedad humana, ni mencionando dichas propiedades”. En síntesis, la razón de estas prohibiciones estriba en que, según esta legislación, si el etiquetado de los alimentos incluyese indicaciones terapéuticas, dichos alimentos se considerarían fármacos y tendrían que someterse en lo atinente a su aprobación, venta y control a lo que se establece para los medicamentos. Esta cortapisa no existe, en cambio, fuera de la Comunidad Europea, en donde, por ejemplo, en los Estados Unidos, la *Food and Drug Administration* ha decidido que las botellas de aceite de oliva y los productos que lo contengan puedan incluir una etiqueta alusiva a sus propiedades beneficiosas para la salud cardiovascular⁷²

71 El senador por Granada Eugenio Castillo articuló su moción sobre dos ejes. Por un lado, las propiedades que, según un estudio del **Seven Countries Study**, posee el aceite de oliva, puesto que el consumo de grasa saturada en la dieta se asocia con mayores niveles plasmáticos de colesterol y, consiguientemente, con mayores riesgos de sufrir cardiopatía coronaria. Por otro lado, a este argumento de orden sanitario, se unía otro mucho más económico, con el que cerraba su intervención: “para nosotros, como responsables de la salud de los que aquí tenemos el honor de representar, es obligado desde cualquier punto de vista difundir los hábitos saludables en nuestra dieta”, y, por ello, el consumo del aceite de oliva, porque “constituye el principal componente de la dieta mediterránea y, en segundo lugar, porque somos el principal productor mundial de este excepcional producto natural” (“El Senado aprueba una moción del PP para incluir en el envasado del aceite de oliva sus bondades cardiovasculares”, <http://www.agrodigital.com>, 16/06/2005)

72 El ciudadano estadounidense que compre uno de estos alimentos se enterará de que ingerir 23 gramos de aceite de oliva al día (dos cucharadas soperas, aproximadamente), le puede alejar del riesgo de sufrir una enfermedad cardiovascular. De todos modos, hay que advertir que la medida ha sido objeto de ciertas críticas entre algunos sectores de la sociedad americana, ya que piensan que, por una parte, la evidencia “es limitada y no concluyente” y que, por otra parte, puede dar lugar a “trampas legales” mediante las que se podrían poner en el mercado, etiquetados como cardiosaludables, productos que también contengan un exceso de grasas saturadas y ácidos grasos “trans”, dos auténticas amenazas para el corazón (“Las autoridades sanitarias estadounidenses reconocen el valor terapéutico del aceite de oliva”, **SEMAL**, <http://med-estetica.com/semal/medicina/n00163.htm>)

6. La lengua en la presentación de los productos

A) Condiciones de presentación de los productos

El art. 17 de la NGE obliga a que las indicaciones de la información obligatoria del etiquetado figuren en el envase o en una etiqueta unida al mismo. Es preciso además, que en el mismo campo visual estén la denominación de venta, la cantidad neta, y el marcado de fechas. Como hemos indicado, en todos los casos, las indicaciones obligatorias han de ser fácilmente comprensibles e irán inscritas en un lugar destacado y de manera que sean fácilmente visibles, claramente legibles e indelebles. Dichas indicaciones no podrán ser tampoco disimuladas, tapadas o separadas de ninguna forma por otras indicaciones o imágenes.

Por lo que respecta a las indicaciones facultativas, sólo la RTS señala que, en relación con las leyendas o inscripciones distintas al etiquetado obligatorio, es necesario que figuren al respaldo de las etiquetas, en la parte adherida al envase o en otra etiqueta de tamaño inferior que podrá colocarse en el lado opuesto (apartado VI, 3, primer párrafo).

B) El problema de las lenguas utilizables en el etiquetado

a) Las soluciones de la Directiva de etiquetado y de la Norma General de etiquetado española

El art. 18, primer párrafo, de la NGE establece que “las indicaciones obligatorias del etiquetado de los productos alimenticios que se comercialicen en España se expresarán, al menos, en la lengua española oficial del Estado”. Esta regla no rige, sin embargo, para los productos tradicionales elaborados y distribuidos exclusivamente en el ámbito de una Comunidad Autónoma con lengua oficial propia. Además, conforme a lo que establece el párrafo segundo de la Disposición adicional única de la NGE, “la exigencia establecida en el primer párrafo del artículo 18 sólo tendrá carácter básico respecto de las indicaciones relativas a la lista de ingredientes, las instrucciones para la conservación y el modo de empleo”. Estas previsiones han suscitado numerosos conflictos.

Fundamentalmente, se argüía que la NGE no trasponía fielmente la Directiva de etiquetado, entonces vigente. En concreto, el art. 13 bis de la Directiva 79/112, conforme a la redacción que le dió la Directiva 97/47⁷³, sostenía que

73 Y que es la que conserva también el art. 16 de la vigente Directiva 2000/13/CE, de 20 de marzo

“1.Los Estados miembros procurarán prohibir en su territorio el comercio de productos alimenticios para los cuales no figuren las menciones previstas en el artículo 3 y en el apartado 2 del artículo 4 en una lengua que el consumidor comprenda fácilmente, salvo si la información al consumidor estuviera efectivamente garantizada por medio de otras medidas, que se establecerán de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 17, para una o varias menciones de etiquetado.

2. El Estado miembro de comercialización del producto podrá, respetando siempre las normas del Tratado, disponer en su territorio que estas menciones de etiquetado figuren al menos en una o varias lenguas que el Estado determinará entre las lenguas oficiales de la Comunidad.

3. Los apartados 1 y 2 no excluyen la posibilidad de que las menciones de etiquetado figuren en varias lenguas”.

b) La posición del Tribunal Supremo sobre la trasposición de la Directiva efectuada por la NGE

Sobre la base de este texto, se afirmaba que la NGE conculcaba el principio de primacía comunitaria, pues sólo imponía el deber de que en las etiquetas se expresasen en castellano a tres de las nueve indicaciones obligatorias, según la Directiva. Las dudas llegaron a tal punto que el mencionado párrafo segundo de la Disposición adicional fue suspendido de vigencia por el Tribunal Supremo hasta la definitiva resolución del recurso directo interpuesto por la Federación de Industrias de Alimentación y Bebidas contra el Real Decreto por el que se aprueba la NGE⁷⁴. En la sentencia que pone fin al recurso, el Tribunal Supremo desestima las pretensiones de nulidad del Reglamento entendiendo que “el Estado ha ejercido su competencia declarando norma básica la que impone la mención obligatoria de tres especificaciones”, pues, habida cuenta de que las Comunidades Autónomas gozan de competencias en la materia, lo realizado por el Estado “de ningún modo significa que en cuanto a las seis menciones no declaradas básicas pueda prescindirse del mandato de la Directiva. Antes, al contrario, las Comunidades Autónomas con lengua propia y que han asumido competencias sobre la materia están obligadas a que, si regulan el uso de las demás menciones, éstas se hagan en una lengua fácilmente comprensible para el consumidor”⁷⁵.

74 ATS de 28 de marzo de 2000, Ponente: Baena del Alcázar; RJ 3611

75 STS de 4 de junio de 2002, Ponente: Baena del Alcázar; RJ 9067, fdo. dcho. 5º. Hay que destacar, de todos modos, que la sentencia incorpora un voto particular del propio ponente, en el que discrepa de la opinión mayoritaria, sobre la base de dos motivos. Por un lado, arguye que, según la Directiva 97/4, “la lengua ha de ser una o varias de las lenguas oficiales de la Comunidad Europea, condición que no tienen las lenguas propias regionales españolas”. Por otra parte, aduce que el resultado que la Directiva impone al Estado español no

Por consiguiente, para el Tribunal Supremo lo que la Directiva impone es que las indicaciones obligatorias se expresen en una lengua oficial del Estado, lengua que no tiene porqué ser, salvo para las tres indicaciones antedichas, la lengua castellana, sino que puede ser cualquier otra lengua cooficial del Estado.

Y es en este entendimiento en donde probablemente radique toda la problemática del tema, que se centra, a nuestro parecer, en dos extremos: por un lado, si se atempera a la Directiva, el hecho de que la NGE española imponga, al menos, para ciertas menciones -las que afectan más propiamente a los aspectos sanitarios⁷⁶- la exigencia de utilizar el castellano. Conviene indagar también, por otro lado, si se cubren las expectativas de la Directiva permitiendo que las demás menciones obligatorias del etiquetado puedan ser expresadas en lenguas autonómicas.

c) La noción de “lengua fácilmente comprensible para el consumidor”. Doctrina jurisprudencial comunitaria y realidad normativa

Por lo que respecta a la primera cuestión, hay que recordar que el art. 16 de la Directiva habla de que el etiquetado se exprese en una lengua fácilmente comprensible para el consumidor; habilitando a los Estados miembros para que, en el marco de la comercialización de un producto dentro de su respectivo territorio, puedan disponer que se expresen en una o varias lenguas de entre las cooficiales de la Comunidad. El Tribunal de Justicia comunitario, en una jurisprudencia que, desde la sentencia *Piageme*, hemos de entender consolidada, aunque también llena de ambigüedades e incertidumbres⁷⁷, ha sentado como doctrina que

- Se opone al actual art. 28 (antes, 30) del Tratado una normativa nacional que imponga exclusivamente la utilización de una lengua determinada para el etiquetado de los productos alimenticios, sin tener en cuenta la posibilidad de que se utilice otra lengua fácilmente inteligible para los compradores o de que la información del comprador quede asegurada por otros medios

se consigue con la solución propiciada por la NGE, ya que, dado que su art. 18.1 se refiere a los productos que se comercialicen en territorio español, “si no se emplea el castellano en todas las especificaciones y resulta que el producto se comercializa fuera de la región con lengua propia, se está propiciando que las especificaciones no se comprendan fácilmente si van expresadas en lenguas regionales”.

76 Sobre ello, M. REBOLLO y M. IZQUIERDO, *Manual de la inspección de consumo...*, cit., p. 210

77 Como decimos, la decisión que constituye la base de esta doctrina jurisprudencial viene representada por la STJCE de 18 de junio de 1991 (as. C-369/89: *Piageme I*), fdtos. 21 y ss. A ésta han seguido, reiterando su doctrina o añadiendo pequeñas matizaciones, entre otras, las SSTJCE de 12 de octubre de 1995 (*Piageme II*), la de 14 de julio de 1998 (as. C-385/96: *Goerres*) y la de 12 de septiembre de 2000 (as. C-366/98: *Geffroy y Casino de Francia*) y la STJCE de 13 de diciembre de 1995 (as. C-85/94: *Peeters*)

- En relación con la exigencia del uso de una lengua fácilmente inteligible para los compradores, un Estado miembro no puede imponer la utilización de la lengua dominante de la región en que se vende el producto, aun cuando no excluya la utilización simultánea de otra lengua
- No se opone a la normativa comunitaria una normativa nacional que, en lo que se refiere a las exigencias lingüísticas, prescribe la utilización de una lengua determinada para el etiquetado de los productos alimenticios, pero que permite también, con carácter alternativo, utilizar otra lengua fácilmente inteligible para los compradores⁷⁸.

De acuerdo con esta jurisprudencia, las dudas sobre el proceder de la NGE no afectan tanto a ésta, como a la propia Directiva de la que derivan que es la que parece separarse un tanto de la doctrina jurisprudencial enunciada. Y es que, en efecto, el art. 18.1 de la NGE se muestra acorde con la habilitación que le concede el art. 16.2 de la Directiva comunitaria, que permite, como hemos visto, que el Estado comercializador, respetando los principios del Tratado (esto es, no buscando con ello la producción de una medida de efecto equivalente carente de justificación), disponga que se utilice dentro de su territorio, una de las lenguas cooficiales de la Comunidad. La ambigüedad de la que hace gala la jurisprudencia comunitaria transcrita sólo permitiría una disposición de este tipo, si, siguiendo la doctrina *Goerres*, se permite también con carácter alternativo el empleo de otra lengua fácilmente comprensible para los consumidores. Concepto de lengua fácilmente comprensible para los consumidores que es una noción que afecta a cada una de las indicaciones exigidas por la Directiva y que ha de apreciarse de acuerdo con las circunstancias de lugar y tiempo de un territorio en concreto⁷⁹, pues no

78 STJCE de 14 de julio de 1998 (as. C-385/96: *Goerres*), fdto. 21°. Se trata de una cuestión prejudicial en que se examinaba la compatibilidad con las Directivas de etiquetado del art. 3.3 de la LMKV alemana, norma que dispone que la denominación comercial, el nombre o la razón social, y la dirección del fabricante, la lista de ingredientes y la fecha de caducidad, deben figurar en alemán, en el envase o en la etiqueta puesta en éste, en un lugar bien visible, de forma que sean fácilmente comprensibles, claramente legibles e indelebles. Además, tales menciones pueden estar redactadas en otra lengua fácilmente comprensible, cuando ello no menoscabe la información del consumidor. Por eso, precisamente, entiende esta sentencia, que no se respetan los derechos del consumidor, cuando se coloca en el lugar en que se encuentra el producto una etiqueta complementaria que contenga las informaciones exigidas en una lengua fácilmente inteligible para el consumidor. Afirma el Tribunal que "la protección del consumidor no está asegurada mediante indicaciones que no figuren en el etiquetado, como, por ejemplo, las informaciones proporcionadas en el lugar de venta o en el marco de amplias campañas de información". Puesto que el objetivo del etiquetado es informar y proteger a los consumidores, dicho objetivo "no se alcanzaría si éstos no pudieran conocer, en todo momento, todas las indicaciones obligatorias prescritas por la Directiva, no sólo en el momento de la compra, sino también en el momento del consumo" (fdtos. 23° y 24°)

79 Por ello, es por lo que el Tribunal de Justicia reitera en todas sus sentencias que "incumbe al Juez nacional apreciar, a la luz de todas las circunstancias de cada caso concreto, la inteligibilidad de las informaciones proporcionadas". A tales efectos, la STJCE de 13 de diciembre de 1995, considera indicios suficientes

cabría considerar como tal el empleo de cualquier otra lengua oficial de la Comunidad⁸⁰.

d) El problema del etiquetado en el Estado autonómico: La jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Solventada esta primera interrogante, la segunda cuestión que nos planteábamos relativa a si se cubren las expectativas de la Directiva permitiendo que las demás menciones obligatorias del etiquetado puedan ser expresadas en lenguas autonómicas, tal y como dispone nuestra NGE, resulta igualmente complicada. Desde el punto de vista de nuestro Derecho interno, el Tribunal Constitucional se ha enfrentado a esta cuestión en sendos conflictos de competencia suscitados contra el Decreto catalán 389/1983, de 15 de septiembre⁸¹, y contra el RD 1122/1988, que aprobó la primera Norma General de Etiquetado⁸². En el primero de ellos, resuelto por la STC 69/1988, el Tribunal afirmó la competencia autonómica para determinar la lengua en que debe expresarse el etiquetado. Sin embargo, como el propio Tribunal reconoce en la otra sentencia de la que hablamos, su pronunciamiento poseía un cierto carácter provisional, en la medida en que ratificó la adecuación del Decreto catalán en cuanto el mismo “no se opone a ninguna norma estatal que haya sido formulada como básica”.

Por lo que respecta a la STC 147/1996, de 19 de septiembre, que se enfrenta ya al dilema de si la primera NGE vulnera o no, en lo relativo a la lengua del etiquetado, las competencias autonómicas, el Tribunal, haciendo abstracción del problema de adecuación del Reglamento estatal

diversos factores tales como “la posible similitud de las palabras en las diferentes lenguas, el conocimiento general de más de una lengua por parte de la población de que se trate, o la existencia de circunstancias particulares, tales como una amplia campaña de información o una gran difusión del producto, siempre que pueda comprobarse que el consumidor está suficientemente informado” (fdto. 30°). Así lo entiende también la Comunicación interpretativa de la Comisión relativa al uso de las lenguas para la comercialización de los productos alimentarios (DOCE C 345, de 1993). Vid. A. DI LAURO, *Comunicazione pubblicitaria...*, cit., pp. 324-326

80 Muy claramente, la STSJ de Baleares de 22 de diciembre de 2001, Ponente: Socias Fuster, JUR 67238, señala que “aunque las expresiones *oil* (aceite) y *salt* (sal) sean fácilmente inteligibles para el consumidor español, no ocurre lo mismo con expresiones tales como *pickled* o *enhancer*, salvo que se quiera decir que toda expresión inglesa debería ser inteligible para el consumidor español, generando la obligación de conocer tal idioma, y, evidentemente, ni la más favorable interpretación de las sentencias del Tribunal de Justicia europeo avalan dicha tesis” (fdto. dcho. 3°). En este sentido, la STSJ de Baleares de 31 de mayo de 1999, Ponente: Fiol Gomilla, RJCA 1317, desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto contra una resolución administrativa que sancionó a un establecimiento por vender Coca-Cola etiquetado en inglés.

81 El artículo único de este Decreto establecía que “los datos obligatorios y facultativos del etiquetado de los productos que se distribuyesen en el ámbito territorial de Cataluña figurarán en los idiomas catalán o castellano, o bien en ambos idiomas”

82 La evolución legislativa de las normas de etiquetado en España la explica muy pormenorizadamente la STS de 17 de enero de 2000, Ponente: Fernández Montalvo, RJ 263, sentencia que anuló precisamente por falta de dictamen del Consejo de Estado la modificación que el RD 1268/1997, de 24 de julio, hizo del art. 20 de la segunda NGE, la aprobada por RD 212/1992, de 6 de marzo.

al Derecho comunitario⁸³, subraya la competencia estatal para imponer que los datos obligatorios del etiquetado se expresarán necesariamente, al menos, en castellano; competencia que apoya en el título de sanidad⁸⁴. Mas, a la vez que afirma esto, subraya también la posibilidad que tiene la Generalidad de Cataluña “para establecer igual necesidad por lo que hace a la lengua catalana, si en atención a lo establecido en el art. 3 EAC lo considera procedente”⁸⁵.

Valiéndonos de estos argumentos, parece, como mínimo, seguro que cabe el doble etiquetado en castellano y en la lengua autonómica de que se trate; solución que permite la Directiva de etiquetado, cuando, en el apartado 3º de su art. 16, considera legítimo que el etiquetado aparezca en varias lenguas; lenguas que, si vinculamos este apartado 3º con el 1º, habría de ser las que el consumidor del territorio en que se comercialice comprenda fácilmente, pues no pensamos que haya razones para restringir esta posibilidad sólo a las lenguas que tengan la consideración de oficiales de la Comunidad.

Ahora bien, lo que, a la vista de la Directiva y de la doctrina jurisprudencial del Tribunal de Justicia, requiere, a nuestro juicio, alguna precisión más es la previsión de nuestra NGE de que ciertas menciones obligatorias del etiquetado de los productos alimenticios (y todas las menciones de los denominados productos tradicionales de la región) puedan expresarse *únicamente* en la lengua autonómica, como nuestro Tribunal Supremo parece permitir de forma indiscriminada⁸⁶. La primera matización debe dirigirse a expresar que ese “único uso” significa que no es obligatorio el empleo del castellano, pero que ni lo impide ni impide tampoco el empleo alternativo de otra lengua oficial de la Comunidad. En definitiva, esta primera matización llevaría a sus últimas consecuencias el carácter *también* oficial que, dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de que se trate, tiene su respectiva lengua. Esta matización constituye, pues, sólo la aplicación de la doctrina fijada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que proscribía que una normativa nacional imponga el uso de una lengua, sin admitir la posibilidad de utilizar otra lengua fácilmente

83 Fdto. jco. 3º

84 “La relevancia que para la salud humana tiene esa particular información y, considerada en su conjunto, la globalidad de los datos que obligatoriamente han de figurar según el Real Decreto, en el etiquetado de los productos alimenticios hace inevitable, por tanto, la conexión preferente con el art. 149.1.16 de la Constitución, pues aunque también es posible su conexión con la específica materia de la defensa del consumidor, las reglas jurídicas que sean aplicables a los productos alimenticios (...) constituyen parte esencial de la protección de la salud, y siendo específico el de la sanidad frente al de la defensa del consumidor, ha de prevalecer el primero” (Fdto. jco. 5º; en el mismo sentido fdto. jco. 4º de la STC 69/1988)

85 Fdto. jco. 6º, in fine.

86 STS de 4 de junio de 2002, fdto. dcho. 5º, *ab initio*

comprensible. Luego, la imperatividad que exhibe la NGE es potestativa para el empresario regional⁸⁷, en el sentido de que puede completar el etiquetado de sus productos con menciones en otras lenguas oficiales distintas, pero potestatividad que no puede ser entendida, en cambio, en el sentido de que pueda omitir su mención en la lengua regional, ya que, con frecuencia, es la propia normativa lingüística autonómica la que impone este deber de expresar los productos y mensajes, *al menos*, en la lengua autonómica⁸⁸

La segunda precisión que, creemos también, debe hacerse, es que la exigencia de la NGE ha de ser puesta, por un lado, en relación con el territorio en que idealmente se vayan a comercializar los productos, y, por otro lado, con el lugar en el que efectivamente terminen por comercializarse. Dentro de la banalidad que, en cierta forma, significa poner fronteras, más o menos convencionales, al comercio, que tiende por su propia naturaleza a romper fronteras, la previsión de nuestra NGE entendemos que viene referida sólo a los productos que idealmente vayan a ser comercializados exclusivamente en el territorio de la región o Comunidad Autónoma de que se trate (de ahí la excepción que se marca para los productos tradicionales), ya que, en la medida en que se supere éste, el criterio de la “lengua fácilmente comprensible” para el consumidor impondrá la obligación del doble etiquetado o de la información complementaria; obligación que será de quien etiqueta o de quien comercializa, en función de cuál sea aquél destino *ideal* de comercialización que se haya previsto para el producto, ya que si un producto, destinado, en principio, a ser comercializado únicamente en una Comunidad Autónoma termina por ponerse a la venta en otra Comunidad Autónoma distinta o en otro Estado miembro de la Comunidad, la obligación de tutelar los derechos de información del consumidor afectan, en nuestra opinión, al empresario que procede a su efectiva venta, y no a quien lo etiquetó, que lo hizo correctamente.

87 Más aún, si como afirma A. MILIÁN I MASSANA, “La ordenación estatutaria de las lenguas españolas distintas del castellano”, RVAP nº 6 (1983), p. 243, “la obligatoriedad de conocer una lengua no es una consecuencia de su oficialidad (...), sino que en todo caso es un plus que, como tal, debe preverse expresamente (...y que...) ningún Estatuto a excepción del catalán ha incorporado aquella obligación o deber”

88 Comentando la nueva Ley de Política Lingüística catalana, expresa A. MILIÁN I MASSANA, “Comentarios en torno de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística”, RAP nº 157 (2002), pp. 363-366, que la nueva Ley, a la hora de regular el uso del catalán en la actividad económica, sigue un criterio de gradación, en cuya virtud a mayor vinculación de los sujetos con la Administración Pública, mayor es también el tipo de señalizaciones, carteles, informaciones etc, que deben hacerse, al menos, en catalán. Evidentemente, cuando se trata de sujetos plenamente privados –que no están unidos a la Administración por ningún vínculo concesional o contractual- las obligaciones son, según el art. 32 de la Ley, menores, ya que se centran en los establecimientos abiertos al público en los carteles de información fijos y en los documentos de ofertas de servicios a los consumidores, dejando al margen todo lo relativo a marcas, rótulos comerciales y nombres comerciales amparados por la legislación de propiedad industrial.

La anterior interpretación, aunque se inscribe en un intento de tratar de compatibilizar las soluciones propiciadas por la NGE con los criterios establecidos por la jurisprudencia comunitaria, tropieza con algunas dificultades, la fundamental que, tanto la Directiva como aquella jurisprudencia manejan un criterio de lengua *oficial* que, al menos, de momento, no acoge la realidad plurilingüística de Estados como el nuestro, en donde coexiste una lengua oficial para todo el Estado con otras lenguas oficiales, que ciñen su ámbito al territorio propio de su respectiva Comunidad Autónoma⁸⁹

En cualquier caso, hay también aquí que hacerse eco, -aunque, desde luego, dentro de su ámbito no entre el tema que ahora nos ocupa-, de cómo en el Derecho comunitario se va abriendo paso una cierta corriente proclive al reconocimiento y al uso oficial de otras lenguas nacionales distintas de la considerada como oficial a los efectos comunitarios. Las recientes conclusiones del Consejo de 13 de junio de 2005, relativas al uso oficial de otras lenguas en el Consejo y, en su caso, en otras instituciones y órganos de la Unión Europea constituyen un buen ejemplo de cuanto decimos⁹⁰

89 Señala A. MILIAN i MASSANA, interpretando el bloque de la constitucionalidad en materia de lenguas, que "sólo al castellano se le reconoce la oficialidad *en* todo el Estado (por ser la lengua oficial *del* Estado). Las demás lenguas son también oficiales, pero su oficialidad queda circunscrita al ámbito de la respectiva Comunidad Autónoma. Por consiguiente, en aquellas regiones donde se habla una lengua distinta del castellano habrá más de una lengua oficial (el castellano y la lengua o lenguas propias de la región), mientras que en las regiones donde tan sólo se habla el castellano ésta será la única lengua oficial". Así, sigue escribiendo el citado autor, "mientras el castellano es idioma oficial en las Comunidades Autónomas por ser la lengua oficial *del* Estado (...), la lengua vasca, el catalán y el gallego lo son dentro de la respectiva Comunidad Autónoma, por ser la lengua *propia* de la Comunidad" ["Derechos lingüísticos y derechos fundamentales en España"; RVAP n° 30 (1991), p. 70. Expone también rigurosamente este marco constitucional E. COBREROS MENDAZONA, *El régimen jurídico de la oficialidad del euskera*, IVAP, Oñati, 1989, pp. 31-49]. De todos modos, como apunta MILIÁN, "La ordenación estatutaria...", cit., p. 240, hay problemas como el de las zonas limítrofes que, en general, el bloque de constitucionalidad no resuelve.

90 En efecto, dichas **Conclusiones**, publicadas en el DOUE C 148, de 18 de junio de 2005, pp. 1 y 2, subrayan como una necesidad "acercar la Unión al conjunto de sus ciudadanos", haciendo "más hincapié en la riqueza de su diversidad lingüística". De todos modos, la validez de ese uso, se subordina a la firma de un acuerdo entre el Consejo y el Estado miembro que lo solicite, corriendo a cargo de éste los costes directos e indirectos que se deriven de la aplicación de dicho acuerdo. En lo que atañe a su ámbito objetivo, las mencionadas Conclusiones permiten que el Gobierno de un Estado miembro envíe al Parlamento europeo y al Consejo una traducción certificada de los actos adoptados mediante codecisión en una de las lenguas oficiales. Se podrán igualmente realizar intervenciones orales siempre que se formule tal deseo con una antelación razonable y se cuenten con medios suficientes. Finalmente, también se permite que, cuando un ciudadano desee dirigir una comunicación a una institución u órgano de la Comunidad en una de las lenguas cooficiales o reconocidas de un Estado, lo remitirá al Estado miembro que se encargará de realizar la traducción y de remitirla, junto con el texto original, a las instancias comunitarias. De otras experiencias, como la de la "Carta Europea de las lenguas regionales o minoritarias" da noticia el estudio comparatista de S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, "Spain is different. El mito de las lenguas", *RAP* n° 156 (2001), pp. 185-189

v.3 **Medidas administrativas para la protección de la salud frente a riesgos alimentarios**

I. El deber de comercializar alimentos seguros y aptos para el consumo y sus consecuencias para las empresas alimentarias

Todas las definiciones, características, métodos y reglas de envasado, etiquetado y presentación de los aceites analizadas no sólo sirven para la defensa de los intereses de los consumidores, sino que, como también se ha puesto de manifiesto, se establecen para garantizar asimismo su salud. Toda una vasta normativa, que tiene en el Reglamento (CE) n° 178/2002, del Parlamento y del Consejo, de 28 de enero, de seguridad alimentaria, su norma de cabecera, consagra el deber de comercializar alimentos seguros, entendiendo por tales aquéllos que no son nocivos para la salud y que, en cambio, son aptos para el consumo (art. 14.2). Este deber afecta a lo que el Reglamento mencionado llama explotadores de empresas alimentarias, noción que engloba a las personas físicas y jurídicas responsables de asegurar el cumplimiento de la legislación alimentaria en toda empresa, pública o privada, que lleve a cabo cualquier actividad relacionada con cualquiera de las etapas de la producción, la transformación y la distribución de alimentos [art. 3, apartados 2° y 3°]⁹¹.

En virtud de estos deberes específicos, tales agentes económicos asumen obligaciones muy amplias, que comprenden, aparte de la obligación de colaborar con las autoridades competentes para evitar o reducir los riesgos que presente un alimento que suministren o hayan suministrado, no sólo actuaciones de información y comunicación a los consumidores y a la Administración, sino también ante determinados casos la retirada o recuperación de los productos puestos en el mercado (art. 19). Al correcto aseguramiento de tales deberes sirven además principios como el de la trazabilidad, en cuya virtud los explotadores alimentarios deben estar en condiciones de identificar a cualquier persona que les haya suministrado un alimento o cualquier sustancia destinada a ser incorporada a un alimento (art. 18), para lo cual deben establecer sistemas y procedimientos que permitan poner a disposición de las autoridades competentes esta información si éstas así lo solicitasen.

91 Una exposición de las líneas maestras de esta normativa en A. GERMANÒ y E. ROOK BASILE, "La sicurezza alimentare", en la obra por ellos dirigida *Il diritto alimentare...*, cit., pp. 224 y ss.

2. Potestades de la Administración para reaccionar contra situaciones de riesgo alimentario: la remisión, en lo tocante a las medidas, del Reglamento comunitario de seguridad alimentaria a la legislación nacional

Sin embargo, también la Administración goza de potestades concretas de reacción ante situaciones de riesgo para la salud, potestades que no sólo se vinculan a supuestos de incumplimientos por parte de los particulares. El art. 17.2 del Reglamento de Seguridad Alimentaria señala en este sentido los Estados miembros velarán por el cumplimiento de la legislación alimentaria y controlarán y verificarán que los operadores económicos cumplen con los requisitos de la legislación en todas las etapas de la producción, la transformación y la distribución. Además emplaza a los Estados a que regulen las medidas y sanciones aplicables a las infracciones de la legislación alimentaria y mantengan un sistema de controles oficiales.

A) El juego supletorio de las medidas previstas en el Reglamento de Seguridad de los productos

En el caso de España, sucede, no obstante, que, salvo la erección de la Agencia Alimentaria, -algo que, como veremos, resultaba obligado en virtud del propio Reglamento comunitario-, dichas medidas posiblemente con buen criterio no se han regulado específicamente, sino que, por la vía de la supletoriedad, entra en juego el grupo normativo relativo a la seguridad de los productos, que tiene en la Directiva 2001/95/CE, del Parlamento y del Consejo europeo, de 3 de diciembre, su norma de cabecera y en las Leyes estatales de Sanidad y de Defensa de los consumidores, y en el Reglamento de Seguridad General de los productos (RD 1801/2003, de 26 de diciembre), sus epígonos nacionales⁹². En concreto, de este grupo normativo nos interesan específicamente las medidas administrativas de naturaleza no sancionadora que, en su virtud, pueden adoptarse y que resultan, por las razones expuestas, de plena aplicación al ámbito alimentario, en general, y oleícola, en particular.

El art. 8.1 del RD 1801/2003 explicita en este sentido que “los órganos administrativos competentes, de oficio o como consecuencia de las denuncias o reclamaciones que presenten los consumidores u otras

⁹² Aparte de que el art. 1.4 de este último Reglamento estatal declara expresamente tal supletoriedad, su Exposición de Motivos afirma que “para todos los productos que puedan llegar al consumidor, incluidos los alimentos, este reglamento constituye una disposición de carácter horizontal y naturaleza supletoria, que completa y no interfiere con las específicas existentes”

partes interesadas, adoptarán las medidas previstas en este capítulo con la máxima celeridad o incluso inmediatamente cuando resulten necesarias para garantizar la salud o seguridad de los consumidores”. Como el propio título del capítulo reza se trata de medidas administrativas no sancionadoras o, más simplemente, de medidas de policía, bajo las que se engloban tanto supuestos de coacción directa en sentido estricto (arts. 9, 10 y 12.3 del RD 1801/2003), como medidas acordadas en el seno de procedimientos administrativos instruidos para tales efectos y que pueden verse acompañados de la adopción de medidas provisionales (art. 11.2) y de medidas provisionálísimas aplicadas aun antes de haberlo iniciado en los términos permitidos por el art. 72 de la LAP (art. 11.3 del RD 1801/2003).

El contenido de estas medidas puede ser, a su vez, según el art. 10 del RD 1801/2003, muy heterogéneo, dependiendo de que el producto se haya puesto ya en el mercado o de que existan indicios razonables de que pueda ser inseguro, en cuyo caso se podrá prohibir temporalmente que se suministre, se proponga su suministro o se exponga, durante el período necesario para efectuar las diferentes inspecciones, verificaciones o evaluaciones de seguridad o hasta que exista una certidumbre científica suficiente sobre la seguridad del producto, aspecto éste íntimamente relacionado con el denominado principio de precaución o cautela⁹³

Obviamente, la aplicación de estas medidas no desplaza, sin embargo, el concepto de alimento seguro por el de producto seguro, término éste último que, aunque no procede analizarlo en este lugar, no resulta del todo coincidente con aquél⁹⁴.

B) La Red de Alerta Alimentaria

El sistema trazado por toda esta normativa se completa con el establecimiento de una *Red de Alerta Alimentaria*, que es también diferente de la Red de Alerta existente en materia de seguridad de los productos⁹⁵,

93 El segundo párrafo del art. 8.2 señala que, para la adopción de las medidas, se tendrá en cuenta el principio de cautela, “que posibilitará la adopción de las medidas previstas en este artículo para asegurar un elevado nivel de protección a los consumidores, cuando, tras haber evaluado la información disponible, se observe la posibilidad de que haya efectos nocivos para la salud o la seguridad, aunque siga existiendo incertidumbre científica”. También el art. 7 del Reglamento comunitario de Seguridad Alimentaria recoge este principio de cautela en parecidos términos. Sobre el alcance de este principio, *vid.* M. REBOLLO PUIG y M. IZQUIERDO CARRASCO, “El principio de precaución y la defensa de los consumidores”, *DA* núms. 265-266 (2003), pp. 185-236.

94 El art. 2 a) del RD 1801/2003 entiende por tales “los que, en condiciones de utilización normales o razonablemente previsibles, incluidas las condiciones de duración no presenten riesgo alguno o únicamente riesgos mínimos compatibles con el uso del producto y considerados admisibles dentro del respeto de un nivel elevado de protección de la salud y de la seguridad de las personas”

95 En virtud de la existencia de esta Red, los órganos administrativos competentes habrán de comunicar al Instituto Nacional de Consumo, que, en el ámbito de España es el responsable de la coordinación de la

mediante la cual se asegura un rápido intercambio y flujo de información dentro de cada Estado miembro y de los Estados miembros entre sí y con la Comunidad. Sin entrar en detalles, basta aquí mencionar que el Reglamento de Seguridad Alimentaria, distingue entre un *Sistema de Alerta Rápida* y las denominadas *Situaciones de emergencia* (arts. 50 a 54).

El *Sistema de Alerta Rápida* se instituye en forma de red y se destina a notificar los riesgos, directos o indirectos, para la salud humana que se deriven de alimentos. En dicha red participan los Estados miembros, la Comisión y la Agencia Europea para la Seguridad Alimentaria, creada en virtud del art. 22.1 del Reglamento⁹⁶. En cada Estado, debe haber un punto de contacto, que en el caso español es la Agencia Alimentaria, que se encarga de canalizar la información⁹⁷. En esencia, de lo que se trata con la creación de esta red, es que, cuando un miembro de la misma, posea información relativa a la existencia de un riesgo *grave*, directo o indirecto, para la salud humana derivado de un alimento, notificará inmediatamente esta circunstancia a la Comisión a través del sistema de alerta rápida, que transmitirá dicha información y la complementaria que haya estimado oportuno recabar a los demás miembros de la Red para que adopten las acciones y medidas que asimismo habrán de comunicar a la Comisión. En concreto, según el art. 50.3 del Reglamento, los Estados han de notificar inmediatamente a la Comisión a través del sistema de alerta rápida

Red y el punto de contacto del sistema europeo de alerta (RAPEX), las medidas de reacción que hayan adoptado; los requerimientos que hayan dirigido a productores y distribuidores; y las actuaciones voluntarias que éstos hayan emprendido. La comunicación se realizará cuando existan indicios razonables de existencia de riesgo grave para la salud y contendrá una serie de contenidos mínimos relativos a la identificación del producto de que se trate y de los riesgos que se le atribuyan.

96 Como resalta T. BABUSCIO, *Alimenti sicuri e diritto. Analisi di problema giuridicinese sistema amministrativi delle Autorità per la Sicurezza alimentare europea e statunitense*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 64, la Autoridad Europea para la seguridad alimentaria tiene una base jurídica "plúrima", puesto que se invocan conjuntamente cuatro artículos del Tratado —el 37, el 95, el 133 y el 152.4 b)—, esto es, en una fórmula verbal, "agricultura, salud y mercado", lo que lo proyecta, en lo que a sus efectos se refiere, hacia un sentido decididamente transversal. Además, el hecho de que se haya creado a través del procedimiento de codecisión (ex. Art. 251) coloca al nuevo ente en una "posición diferenciada". Sin embargo, constata la autora citada el hecho de que, a diferencia de lo que sucede en los Estados Unidos con la *Food and Drug Administration*, que es el único ente encargado de las valoraciones científicas sobre las medicinas y sobre los alimentos, aquí tales competencias se reparten entre dos Agencias diferentes, solución que, en el caso europeo parece, de momento lógica, habida cuenta de que los medios, métodos y momentos de actuar de ambas Agencias son también diferentes (*op. cit.* 71-73)

97 La Agencia española es un organismo autónomo, creado por la Ley 11/2001, de 5 de julio. En cuanto a sus funciones, el art. 2.1 c) de la ley señala que actúa como centro de referencia (...) en la gestión y comunicación de los riesgos, especialmente en las situaciones de crisis o emergencia. Esta atribución de la gestión de los riesgos ha suscitado la crítica de T. BABUSCIO, *Alimenti sicuri e Diritto*..., cit., p. 116 y 117, quien, en el estudio comparativo que realiza de los distintos entes de seguridad alimentaria, creados por los Estados miembros, explica estas competencias de *risk management* que se le atribuyen a la Agencia española en el hecho de que su regulación es anterior al nacimiento de la Agencia Europea. En su opinión, tal previsión debe ser interpretada reconduciéndola al art. 54 del Reglamento 178/2002, que legitima a un Estado miembro para adoptar medidas cautelares provisionales en situaciones de emergencia cuando la Comisión, aunque informada, no haya actuado.

- Las medidas que adopten para restringir la comercialización de alimentos, retirarlos del mercado, o recuperarlos si ya han sido suministrados a los consumidores, con el fin de proteger la salud humana contra un riesgo que exige una acción rápida
- Las recomendaciones a los profesionales o los acuerdos establecidos con ellos para prevenir o restringir o someter a condiciones especiales la comercialización o el eventual uso de un alimento, y
- Los rechazos de lotes, contenedores o cargamentos de alimentos que obedezcan a un riesgo directo o indirecto para la salud humana efectuados por una autoridad competente en algún puesto fronterizo de la Unión Europea.

Por su parte, las *Situaciones de emergencia* habilitan a la Comisión para que, cuando se ponga de manifiesto la probabilidad de que un alimento procedente de la Comunidad o importado de un país tercero, constituya un riesgo grave para la salud de las personas o para el medio ambiente y dicho riesgo no pueda controlarse satisfactoriamente mediante la adopción de medidas por parte de los Estados miembros afectados, adopte *per se* medidas que van desde la suspensión de la comercialización del producto hasta la suspensión de las importaciones u otras medidas provisionales, que habrán de modificarse, revocarse o ampliarse en el plazo de diez días en el marco de un procedimiento específico que se sustancia ante el Comité Permanente de la Cadena Alimentaria y de Sanidad Animal (art. 58). Ante la falta de medidas por parte de la Comisión, los Estados miembros quedan habilitados igualmente para adoptar medidas provisionales que se sujetarán posteriormente al mismo procedimiento descrito.

3. La seguridad alimentaria y el aceite de oliva. El problema de las inmovilizaciones cautelares de los aceites de orujo

A) Explicación de los hechos

Todo este sistema descrito de seguridad alimentaria reviste interés en el tema del aceite de oliva porque, aparte de constituir un alimento y un producto según la terminología de la normativa citada, ha dado lugar recientemente a un importante conflicto, algunas de cuyas consecuencias aún penden en los Tribunales. La Dirección General de Salud Pública del Ministerio de Sanidad y Consumo dictó, con fecha 3 de julio de 2001, una resolución que aconsejaba la inmovilización cautelar y transitoria de cuantos productos se comercializasen al consumidor final bajo las

denominaciones de “aceite de orujo refinado y de oliva” y “aceite de orujo de oliva”. En realidad, lo que dicha resolución hacía también era poner en marcha el Sistema de Intercambio Rápido de Información/Alerta Alimentaria confidencial, notificando a los puntos de contacto nacionales y a la Comisión la presencia, a resultas de la aplicación de ciertas prácticas tecnológicas, de hidrocarburos aromáticos policíclicos (HAP) en algunos aceites de los mencionados que habían sido exportados a la República Checa y sugiriendo a las autoridades competentes (en España, los órganos autonómicos) que, al amparo de lo previsto en el art. 26 de la LGS, procediesen a la inmovilización cautelar y transitoria del producto, cosa que efectivamente se hizo en numerosos casos.

La alerta se prolongó hasta que se dictó la Orden del Ministerio de la Presidencia de 25 de julio de 2001 por la que se señalaban los límites máximos de determinados HAP en los aceites de orujo de oliva. Hasta la mencionada Orden, faltaba una norma europea o nacional, que fijase dichos límites para los casos en que la generación de estos hidrocarburos se produjera por un proceso de contaminación externa. No obstante ello, su riesgo de toxicidad estaba, como pusieron de relieve, determinados organismos –Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de la Grasa- suficientemente documentado.

B) Las reclamaciones de responsabilidad patrimonial suscitada ante los Tribunales españoles. Diversos contenidos y soluciones

A la vista de estas circunstancias, ante los Tribunales españoles se han suscitado recursos contencioso-administrativos de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración de dos tipos. En unos, la responsabilidad por los daños producidos se ha reclamado directamente por los producidos por la Orden del Ministerio de Sanidad de 3 de julio de 2001, que declaró la alerta alimentaria confidencial; en otros, en cambio, lo que se ha impugnado directamente son los daños producidos por los actos de la Administración autonómica mediante los que se ordenaba la inmovilización de los productos.

Para descartar la responsabilidad patrimonial derivada de la Orden del Ministerio de Sanidad que decretó la alerta alimentaria confidencial, la argumentación seguida por los Tribunales no ha sido coincidente. La Audiencia Nacional la rechaza porque entiende que “no puede darse por acreditada la existencia de un daño derivado de la actuación de la Administración sanitaria que la interesada no tenga el deber jurídico de soportar (...), en cuanto que el impacto que sobre el mercado del aceite de orujo tuvo la medida de alerta (...), no constituye una lesión antijurídica,

al ajustarse la Alerta declarada al marco normativo de aplicación y con respeto a los principios que le rigen, que recae finalmente en beneficio del sector oleícola”⁹⁸. Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura argumenta su rechazo en que los perjuicios que, como consecuencia de la disminución de las ventas se han producido, no son imputables “de forma directa e inmediata (...) a la orden”, sino “a la información que con ocasión de ella se dio a los consumidores”⁹⁹. Como vemos, mientras que éste último Tribunal niega la existencia de una relación de causalidad entre la lesión y la Orden de alerta, la Audiencia Nacional centra el debate más bien en que no se da el carácter antijurídico de la lesión, en cuanto que existe un deber jurídico de soportar tales efectos.

De ambos argumentos nos parece más convincente la postura de la Audiencia Nacional. Como hemos visto, a través de la somera exposición que hemos realizado de la normativa de seguridad alimentaria, para los empresarios existe no sólo el deber de comercializar aceites aptos para el consumo y no nocivos, sino que, en derivación de este deber, irradian una serie de obligaciones muy precisas, entre las que se halla incluso la de colaborar con las autoridades competentes en lo que se refiere a las medidas adoptadas para evitar o reducir los riesgos que presente un alimento que suministren o hayan suministrado (art. 19.4 del Reglamento de Seguridad Alimentaria). Es evidente, en contra de lo que aduce el Tribunal extremeño, que la eventual lesión -disminución de las ventas- que se produce a los operadores del sector es consecuencia directa de la Orden de alerta, que lo que pretende, entre otras cosas, es informar a los consumidores de los riesgos que entraña el consumo de esos aceites contaminados por HAP. No se trata, pues, de un efecto inmediato o reflejo de la Orden, sino de una consecuencia directamente producida por la Orden de Alerta en cuestión. Existente la relación de causalidad e imputable este daño a la Administración, lo que falta precisamente es la antijuridicidad de éste, porque hay un deber de los empresarios oleícolas de abstenerse de realizar lo prohibido, que, en este caso, sería la venta de tales aceites. Dicho de otra forma, la sujeción a los efectos de las eventuales órdenes de alerta alimentaria que se dicten constituye una consecuencia natural de los deberes que, previamente, el ordenamiento jurídico ha atribuido a los

98 SAN de 14 de julio de 2004, Ponente: García Gonzalo, RJCA 933, fdto. dcho. 10°. Esta doctrina es seguida por otras decisiones del mismo tribunal: así, entre otras, Sentencias de la Audiencia Nacional de 10 de noviembre de 2004, Ponente: Mangas González, RJCA 2005/824; de 28 de septiembre de 2005, Ponente: Mangas González, JUR 2005/262501; de 28 de septiembre de 2005, Ponente: Martín Valero, JUR 2005/262530; de 21 de septiembre de 2005, Ponente: García Gonzalo, JUR 2005/262841; de 11 de octubre de 2005, Ponente: García Gonzalo, JUR 2006/122644; de 1 de marzo de 2006, Ponente: Mangas González, JUR 2006/127313; de 26 de abril de 2006, Ponente: Martín Valero, JUR 2006/147182; y de 19 de julio de 2006, Ponente: Martín Valero,

99 STSJ de Extremadura de 26 de abril de 2005, Ponente: Olea Godoy, JUR 119307, fdto. dcho. 7°

empresarios del sector. Otra cosa distinta es si la Orden de alerta estaba justificada o no, elemento que entrañaría un funcionamiento anormal de la Administración Pública y que, en consecuencia, removería también los límites del deber jurídico de soportar del administrado.

Precisamente, éste último argumento es el que emplea el Tribunal extremeño para apreciar la responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica con respecto a la intervención de 122.000 kg de aceite que realizó a la entidad recurrente. El Tribunal extremeño considera, en efecto, que, conforme a la normativa vigente en el momento en que sucedieron los hechos (en que el Reglamento de Seguridad Alimentaria aún no se había promulgado), tanto la LGS como el RD 44/1996, de 19 de enero, de seguridad de los productos, justificaban estas medidas, pero sólo en la medida en que existiese “un riesgo inminente y extraordinario para la salud”, circunstancia que, según el órgano jurisdiccional, “en el caso de autos no existía, ni aparecía sospechable (...) buena prueba de ello que ninguna motivación concreta existía en momentos inmediatos anteriores a la adopción de esa medida ni a ese momento existía mayor conocimiento sobre los efectos de los componentes del producto de los que había desde 1991, cuando menos”. Por lo que, concluye el tribunal, “si lo que se pretende es hacer una mayor garantía en la producción del aceite, como se vino a recoger en la Orden de 25 de julio, tal medida pudo adoptarse sin necesidad de haber acudido a tan extrema medida cautelar como la que se adoptó”. En definitiva, reconoce el funcionamiento anormal de la Administración, entre otras causas, por el carácter desproporcionado de la medida adoptada¹⁰⁰.

Profundizando en esta misma línea sustentada por el Tribunal extremeño, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía ha reconocido también, en un ramillete de decisiones¹⁰¹, la responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica. La argumentación del TSJ de Andalucía discurre al respecto confrontando si la medida de inmovilización acordada resulta amparada por el denominado principio de precaución¹⁰², principio sobre cuya génesis y significado hace un concienzudo estudio¹⁰³. Desde

100 STSJ de Extremadura de 26 de abril de 2005, fdo. dcho. 5°.

101 Entre otras, STSJ de Andalucía de 4 de enero de 2006, Ponente: Montero Fernández, RJCA 2006/266; de 5 de enero de 2006, Ponente: Montero Fernández, RJCA 2006/256.

102 Caso en que los daños que sufran los particulares estarán plenamente justificados: “...el principio de precaución y de cautela permiten, incluso obligan, a adoptar medidas preventivas para evitar daños a la salud pública, de cuya producción no se tiene certeza científica, lo cual evidentemente conlleva necesariamente perjuicios económicos y patrimoniales, a veces, como enseña la práctica, de enorme importancia, respecto de interesados que cumplen estrictamente con la legalidad en dicho momento exigida. Pero en estos casos, cuando las medidas estaban justificadas, no se puede hablar de daños antijurídicos”.

103 Por todas, STSJ de 5 de enero de 2006, fdo. dcho. 6°.

este punto de vista, entiende que la medida adoptada por la Administración andaluza no cumplía ninguno de los requisitos que el Derecho comunitario -fundamentalmente, una Comunicación de la Comisión publicada el 8 de febrero de 2000, exigen al principio de precaución, esto es, no era proporcionada; resultaba discriminatoria para los aceites españoles; era incoherente porque el problema de la liberación de dichas sustancias cancerígenas se producía también en los procesos de combustión de otros alimentos y aceites sin que se adoptara tan drástica medida; y además no estaba justificada puesto que el problema era conocido años antes y “el único factor novedoso lo significó la noticia en los medios de comunicación checos, que ha de reputarse insuficiente a efectos de aportar datos objetivos que elevaran el riesgo”.

Pero, junto a estas razones, hay otro argumento en la exposición del TSJ de Andalucía sobre el que, por cierto, la AN no se pronuncia. En varios pasajes de las decisiones del TSJ andaluz, éste insiste en que, por las ideas ya expuestas, no existía en el caso de autos una situación de riesgo inminente y extraordinario para la salud, tal y como en el momento de producirse el hecho postulaba con carácter el art. 26.I de la Ley General de Sanidad¹⁰⁴. En suma, a juicio del órgano jurisdiccional, “de la descripción de los hechos acaecidos y de cómo y en base a qué circunstancias actuó la Administración, nos lleva a una conclusión categórica, la precipitación e innecesariedad de la alerta alimentaria y de las medidas excepcionales adoptadas respecto de un producto que reunía las autorizaciones y controles hasta la fecha exigibles”¹⁰⁵

Muchas son las cuestiones que suscitan estas sentencias, por ejemplo, la del hecho de que la actuación de la Administración autonómica -que es quien termina pagando- se debe, en realidad a la alerta que decreta otra Administración diferente. Más, como bien dice la sentencia del Tribunal extremeño, “en el caso de autos es indudable que la medida intervencionista del producto la adopta la Administración autonómica, lo que ya la hace causante directa del daño”¹⁰⁶, o como más precisamente indica el TSJ

104 Cabe añadir, dos cosas: por un lado, que la Audiencia Nacional **pasó** (por decirlo gráficamente) de las exigencias que la normativa, entonces imperante, exigía de que el riesgo -presupuesto de hecho necesario para el correcto despliegue de la potestad- fuese “grave e inminente”; por otro lado, conviene recordar que la inminencia no aparece en la nueva normativa, salvo para la adopción de medidas de coacción directa

105 “...Así es, basta recordar cómo se inicia el proceso que a la postre conlleva la adopción de las medidas excepcionales puestas de manifiesto, una noticia de un artículo publicado en un diario de la República checa, difundida por varias cadenas de radio y aparecida en la página web del diario Mlada Fronta Dnes, carente absolutamente de rigor científico y que incluso no se descartaba que fuese una noticia interesada por razones comerciales y en beneficio de los intereses de otros Estados. A partir de la citada noticia, se evalúa el riesgo potencial de acuerdo con lo publicado al respecto por la Organización Mundial de la Salud y el IARC, coligiendo que procedía gestionar el problema como un riesgo grave para la salud”

106 fdo. dcho. 6º

de Andalucía, aunque estamos ante un supuesto de responsabilidad concurrente de dos Administraciones -la estatal y la autonómica-, la carencia de un instrumento regulador para distinguir las responsabilidades de una y otra y la responsabilidad solidaria establecida legalmente por el art. 140 LAP, obliga a convenir que “la relación procedimental está correctamente formada y que resulta legítimo y correcto legalmente el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial contra una sola de las Administraciones solidariamente responsable”. Ahora bien, lo que sí interesa destacar es que la naturaleza de estas medidas ofrecen una serie de caracteres que, en síntesis, pueden concretarse en que se trata de medidas de policía, carentes de carácter sancionador.

A close-up photograph of an olive tree branch. The branch is covered with numerous green olives of various sizes, some still attached to their stems. The leaves are elongated and have a silvery-green hue. The background is a clear blue sky. The image is framed by a dark green border at the top and bottom.

De las ayudas a la producción a las ayudas de pago único

Capítulo VI

VI. DE LAS AYUDAS A LA PRODUCCIÓN A LAS AYUDAS DE PAGO ÚNICO

Sección 1ª: EL REGIMEN DE AYUDAS A LA PRODUCCIÓN DEL ACEITE DE OLIVA

VI.1 Caracterización general

1. Las ayudas a la producción desde la perspectiva de las modalidades de la actividad administrativa

De entre todos los instrumentos de los que se ha valido la normativa comunitaria para regular el mercado del aceite de oliva ninguno, sin duda, ha gozado del papel estelar que han tenido las denominadas ayudas a la producción.

Ahora bien, las numerosas modificaciones sufridas por la normativa reguladora de las ayudas a la producción han incidido de manera profunda sobre la primitiva caracterización jurídica de aquéllas. Si en sus orígenes la redacción que el Reglamento 1562/1978, de 29 de junio, daba al art. 5 de la OCM, permitía sin grandes dificultades entroncar la técnica de las ayudas a la producción dentro de la actividad de fomento, después los cambios que se han ido introduciendo, dimanados en gran parte de las mismas dificultades financieras de la Comunidad para hacer frente al creciente gasto agrícola, aparentemente hacen surgir algunas dudas al respecto. En efecto, el carácter que las ayudas presentaban inicialmente, como típicas primas a la producción, y, consiguientemente, como paradigmas claros de la acción de fomento, sufre algún desenfoque a medida que se hace necesario introducir elementos que limiten la cuantía global de las ayudas. La fijación de estos contingentes o Cantidades Máximas Garantizadas, que por ministerio del Reglamento 1638/1998, pasarán a ser además territorializadas, en el sentido de que a cada Estado miembro se le marca una Cantidad Nacional Garantizada que no puede, ni debe superar, introducen una serie de cambios que obligan, al menos, a matizar ciertos perfiles de su caracterización inicial. La fijación de estos límites globales de ayuda persigue, entre otras finalidades que se vinculan a la penuria de la Hacienda comunitaria, introducir un elemento que disuada de producir más aceite del que tendrá derecho a la ayuda. Las Cantidades Máximas Garantizadas se comportan así como verdaderos controles de producción.

Lo que en otros sectores agrícolas, se consigue con medidas mucho más drásticas como las prohibiciones de plantar o la asignación de cuotas de producción, se pretende aquí alcanzar disuadiendo a los olivicultores de que incrementen su producción, ya que en lo que la producción supere ese techo máximo, el montante de la ayuda a recibir se reducirá.

No obstante, aun con estos condicionantes, las ayudas a la producción siguen siendo primas a la producción sólo que con una línea de financiación limitada. Mantienen, como después veremos, el carácter reglado (que singulariza a las primas frente a las subvenciones en sentido estricto); y se atribuyen *por haber producido* aceite de oliva de unas determinadas características y sujetándose a unos requisitos determinados los que fija la normativa específica que obliga, por ejemplo, a que la extracción del aceite se efectúe sólo en almazaras autorizadas-. Por tanto, salvo en que estas ayudas aparecen ahora limitadas económicamente en su montante global por Estado, nada cambia con respecto a su naturaleza jurídica¹.

Podría argüirse, en último término, que con el mecanismo de las ayudas a la producción, lo que se pretende es alcanzar un determinado fin público: la regulación de los precios y del mercado oleícola. Ahora bien, no creemos que sea ése el dato relevante, porque la adherencia de la Administración al interés público se manifiesta en todos los ámbitos en que actúa y en todas las actividades que realiza². Este fin público aparece también de forma nítida en la actividad de fomento, pues ninguna ayuda y ninguna subvención se dan con el solo objetivo de primar a los particulares; antes bien, esa dispensa deriva precisamente del hecho de que lo que realizan

1 En concreto, entran plenamente dentro de la caracterización que J.L.VILLAR PALASÍ, "Las técnicas administrativas de fomento y de apoyo al precio político", RAP nº 14 (1954), pp. 97-106 hacía de las primas a la producción. Es más, en similitud con las Cantidades Máximas Garantizadas, VILLAR hablaba de unas *reservas de límite global*, "para evitar que el juego de la exigibilidad de las primas pueda llegar a trastornar la economía del Tesoro (...). Así se fija el máximo global de las cantidades a abonar por el concepto de primas. Tal reserva es necesaria ya que el límite del poder presupuestario no bastaría a restringir la cantidad global, toda vez que, siendo la prima una obligación exigible, el presupuesto alcanza carácter de cifra estimativa, incrementándose la cifra consignada por suplementos de créditos, caso de insuficiencia" (op. cit. p. 104). También por el criterio finalista, diferencia la subvención de las primas, G. FERNÁNDEZ FARRERES, *La subvención: concepto y régimen jurídico*, IEF, Madrid, 1983, p. 267

2 Como con rotundidad afirma M. REBOLLO PUIG, "Principio de legalidad y autonomía de la voluntad en la contratación pública", en la obra *La contratación pública en el horizonte de la integración europea. V Congreso luso-hispano de profesores de Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2004, p. 58, cuando estudia si es posible hablar de una autonomía de la voluntad de la Administración en el ámbito contractual, posibilidad que niega, "la Administración nunca se libera de su misión –que es también su justificación– de servir los intereses generales con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho que sin excepciones ni ámbitos exentos consagra el art. 103.1 de la Constitución y que no desaparece ni se reduce un ápice ni se transforma en autonomía de la voluntad por el hecho de actuar mediante contratos, pactos o convenios. Eso justifica que también en estos ámbitos rija indefectiblemente el control de la desviación de poder y la simple adecuación al fin, que no tendrían sentido ante una verdadera autonomía de la voluntad". En parecidos términos se pronuncia también J.L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, "Naturaleza de los contratos públicos a la luz del Derecho español, su fundamento y sus consecuencias", en la obra *Derecho Administrativo. Obra colectiva en homenaje al Profesor Miguel S. Marienhoff*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1999, p. 957

o han realizado se considera de relevancia pública. Aunque posiblemente del olivo se pueda predicar en menor medida que de otros productos agrícolas, lo cierto es que el régimen de ayudas diseñado por las diversas Organizaciones Comunes de Mercado, permite que la actividad agrícola se siga desarrollando, evitando así, lo que con su abandono, entrañaría una desertificación notable de determinados terrenos y una pérdida considerable de sus valores ambientales.

Cuando en la sección segunda de este capítulo, estudiemos la última evolución que, por el momento, han experimentado las ayudas en el sector oleícola, notaremos que es precisamente éste último aspecto el que, en gran parte, justifica el nuevo sistema de las ayudas de pago único, que se comportan en lo esencial también como primas, otorgadas ahora no *por* producir, sino *por* haber mantenido las condiciones agrarias y medioambientales de los terrenos.

2. El sentido de seguir estudiando las ayudas

La reciente reforma del mercado del aceite de oliva operada por los Reglamentos Comunitarios 864 y 865, de 29 de abril de 2004, que sustituye el régimen de las ayudas a la producción por otro sistema diferente de pagos directos no priva de interés el estudio del régimen de estas ayudas a la producción, en primer término, porque, como ya hemos destacado, todavía dicha normativa mantendrá plena vigencia durante la campaña 2004/2005³ y, más allá de esta fecha conservará valor de cara a la resolución de los conflictos y recursos suscitados y que susciten. Además, y esto es aún más importante, la nueva regulación de los pagos directos establece unos hitos de continuidad con la normativa de las ayudas a la producción hasta el punto de que resulta condicionada por ésta en muchos de sus más importantes extremos. Por último, tanto la jurisprudencia comunitaria como la de nuestros Tribunales nacionales han ido forjando al hilo de la regulación de las ayudas a la producción una suerte de doctrina general particularmente valiosa para la resolución de las cuestiones que se susciten con ocasión de la aplicación de la nueva normativa.

3 Tal y como dice el art. 24.1, segundo párrafo, del Reglamento (CE) 865/2004, de 29 de abril, las disposiciones necesarias para la gestión y el control de la ayuda a la producción seguirán siendo aplicables a efectos de la gestión y el control de la ayuda a la producción relativa a las campañas de comercialización hasta la campaña 2004/05

3. La construcción del régimen jurídico de las ayudas a la producción

A) Notas caracterizadoras de las ayudas antes de la reforma de la OCM de 1998

Como ya hemos indicado, hasta la importante reforma de la OCM del aceite de oliva de 1998, su art. 5 preveía el pago a los oleicultores cuya producción media fuese igual o superior a 500 kg de aceite de oliva por campaña de una ayuda en función de la cantidad de aceite de oliva realmente producido, cuyo montante total se determinaba aplicando a dicha cantidad un importe unitario que fijaba anualmente el Consejo. El transcurso de los años y la experiencia acumulada aconsejaron introducir en el sistema ciertos elementos correctores, en particular, el establecimiento de una cantidad máxima de aceite de oliva a la que se aplicaría la ayuda fijada, límite que, en un principio, se referenciaba a escala comunitaria. De este modo, si la cantidad anual de aceite de oliva producida en el ámbito de la Comunidad resultaba inferior a aquella cantidad máxima, la diferencia observada se aplicaba a la campaña siguiente; por el contrario, si la producción obtenida devenía superior, se introducía un coeficiente corrector que, en esencia, determinaba una reducción del importe unitario aplicable a las cantidades realmente producidas. El sistema se completaba con un régimen especial para los pequeños productores, cuya cuantía de la ayuda se determinaba a tanto alzado en función del número y potencial de producción de los olivos que cultivase, y que fue suprimido, por estimarse una fuente de fraudes, por el Reglamento (CE) 1638/1998, de 20 de julio⁴.

4 Muy expresivamente el cdo. 5º de este Reglamento declara: "Considerando que el art. 5 del Reglamento nº 136/66 CEE del Consejo establece una ayuda a la producción fijada a tanto alzado para los productores cuya producción media no sobrepase los 500 kg; que dicha medida tiene como finalidad reducir la carga administrativa que supone el control del derecho a la ayuda; que, no obstante, los cambios sufridos por el sistema de ayuda a la producción y, en particular, el aumento de parte de los gastos del régimen que se paga a los pequeños productores y el incremento de la ayuda han transformado el doble sistema de ayuda a los productores en una fuente de fraude; que, por consiguiente, conviene suprimir las disposiciones específicamente relativas a la ayuda a los pequeños productores". El importe de la ayuda a la producción de estos pequeños agricultores se calculaba en función de la resultante de la aplicación de la media de los rendimientos en aceite y aceitunas fijados a tanto alzado en el curso de las cuatro últimas campañas, al número de olivos en producción y con la condición de que la transformación de las aceitunas en aceite se haya realizado en una almazara autorizado [art. 5.4 del R (CEE) 136/1966, conforme a la redacción dada por el R (CEE) 3500/1990]. Es verdad que, tanto la jurisprudencia comunitaria [STJCE de 8 de mayo de 2003 (as. C-349/97: Italia contra Comisión), fdo. 13º], como la jurisprudencia nacional se han hecho eco de estos fraudes que denuncia la Exposición de Motivos de la reforma de la OCM de las materias grasas de 1998. En concreto, en alguno de los casos que han analizado los Tribunales españoles, se percibe todo un alarde de lo que, en términos de actualidad, llamaríamos "ingeniería financiera". Con independencia de los fraudes, también es verdad que la pervivencia de estos dos sistemas de ayuda a la producción comportaba complejas tareas burocráticas de gestión, que, en ocasiones, obligaban a la Administración a difíciles pesquisas sobre lo que podríamos denominar "producciones históricas". En la STSJ de Cataluña de 29 de julio de 2002, Ponente: Horcajada Moya. JUR 279566, el Tribunal ordena que se mantenga la calificación de "gran productor" a una señora que, tras la jubilación del marido, asume la explotación de los olivos que éste llevaba, y a la que se deben computar, por tanto, los datos históricos de

B) La reforma de 1998

a) Rasgos esenciales

La reforma de 1998 incidió sobre este sistema, así originariamente trazado, para otorgar íntegramente una nueva redacción al art. 5 de la OCM. Como ya hemos señalado, lo más destacable de esta modificación es que la cantidad máxima garantizada, que a escala comunitaria se cifraba en 1.777.261 toneladas por campaña, se repartía entre los Estados miembros en forma de Cantidades Nacionales Garantizadas, de tal modo que, por ejemplo, a España correspondían 760.027 toneladas. Si, para una campaña de comercialización, la producción efectiva de un Estado miembro resultaba inferior a su Cantidad Nacional Garantizada, mientras que el 20 por ciento de la diferencia se repartía entre los Estados miembros que hubieren sobrepasado su CNG proporcionalmente a las CNG de los Estados beneficiarios, el 80 por ciento restante se añadía, únicamente para la campaña siguiente, a la CNG del Estado miembro en cuestión. Por el contrario, si la producción obtenida resultaba superior a la CNG, al importe unitario de la ayuda⁵ se aplicaba un coeficiente corrector, que se determinaba dividiendo la CNG del Estado miembro de que se tratase por la producción efectiva para la cual se hubiera reconocido el derecho a la ayuda.

b) Naturaleza jurídica de los cupos nacionales

A grandes trazos, éstas constituían las líneas fundamentales del mecanismo de reparto de las ayudas a la producción entre los Estados miembros. La normativa comunitaria, dentro de la parquedad que en este punto le caracteriza, no avanzaba en absoluto sobre la naturaleza jurídica de la que gozaban estos cupos nacionales, de tal modo que, a la postre, permanecía la duda de si sobre estos cupos los Estados miembros ostentaban sólo una suerte de titularidad fiduciaria de naturaleza temporal que se patrimonializaba finalmente por los productores, o si, por el contrario, como parece más creíble, dicha titularidad se atribuía en exclusiva a los Estados, de tal modo que lo que los oleicultores hacían suyo era un derecho subjetivo de naturaleza distinta, constreñido a obtener la ayuda económica anual que les correspondiese dentro del marco general definido por el montante total de la producción de aceite alcanzada en el

éste, sin que “el cambio de declarante (que no de titularidad) motivado por la jubilación del marido, tenga la menor trascendencia sobre la producción de oliva de la finca”. Sobre el mismo tema, cfr. También la STSJ de Castilla-La Mancha de 30 de mayo de 2002, Ponente: Moreno Molina, JUR 200641.

5 Importe unitario de la ayuda a la producción, cuya cuantía para las campañas de comercialización 1998/1999, 1999/2000 y 2000/2001, se fijaba, según el art. 5.2 de la OCM, en 132,25 ecus/100 kg.

Estado. Este derecho de los oleicultores poseía, pues, en puridad, todos los caracteres de los derechos de crédito que se agotan con su uso, ya que en ningún caso, el hecho de haberlo obtenido para un ejercicio, prejuzgaba en absoluto su otorgamiento para campañas futuras. Conviene tener en cuenta esta caracterización de cara a la transformación jurídica que, a nuestro juicio, experimentan, como veremos, los derechos de los productores en el nuevo sistema de ayudas directas trazado por los Reglamentos comunitarios 864 y 865 de 2004. Partir de esta configuración inicial de las ayudas a la producción en la derogada OCM nos permitirá, en suma, aclarar muchas cuestiones dudosas que la aplicación de esta nueva normativa suscita y salir al paso de posibles y previsibles argumentaciones que, sin duda, durante su puesta en marcha van a plantearse.

c) La construcción del régimen jurídico de las ayudas a la producción, una fusión de normas comunitarias y nacionales

De todos modos, antes de abordar el régimen jurídico de las ayudas a la producción, hay que resaltar cómo la OCM construye dicho régimen sobre la decidida colaboración entre los organismos comunitarios y las instancias nacionales, de tal modo que la ordenación completa de dichas ayudas resulta de la fusión de normas de ambas procedencias. Igual ocurre con la gestión y el control de las mismas, en donde el Tribunal de Justicia ha atribuido a la Comisión amplios poderes, de naturaleza discrecional, para seguir de manera constante y atenta la evolución de los mercados agrarios en función de los objetivos generales esenciales de la Organización Común de Mercado⁶. En lo que ahora nos interesa, esto significa que, desde un punto de vista normativo, la Comisión puede fijar el rendimiento, la producción real y, en general, todos los datos necesarios para el otorgamiento de la ayuda a los productores, y que los Estados miembros pueden, por su parte, establecer las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que estimen precisas para la aplicación de los actos comunitarios, debiendo, en todo caso, comunicarlas a la Comisión por la incidencia financiera que proyectan sobre los presupuestos comunitarios⁷. Desde esta perspectiva, la regulación vigente del régimen de ayudas a la producción en España se establece, aparte de por la OCM del aceite y Reglamentos comunitarios de desarrollo y aplicación de la misma, por el RD 286/2002, de 22 de marzo, sobre ayuda a la producción del aceite de oliva (RAPAO), que tiene carácter básico, y por algunas normas autonómicas a las que, oportunamente, se hará referencia en los epígrafes siguientes.

6 STJCE de 25 de junio de 1997 (as. C-285/94: Italia contra Comisión), fdo. 22º

7 STJCE de 8 de mayo de 2003 (as. C-349/97: España contra Comisión), fdo. 7º

VI.2 Las declaraciones de cultivo como elementos de legitimación subjetiva para la solicitud de ayudas a la producción

1. El deber de presentación anual

En principio, no todo oleicultor puede acogerse al régimen de ayudas a la producción. Es preciso como requisito de legitimación para presentar aquellas solicitudes que los oleicultores -y olivicultores- tengan una *declaración de cultivo* en vigor. El art. 3.1 del Reglamento (CEE) 2261/1984, de 17 de julio, se refiere a esta exigencia cuando indica que “cada oleicultor presentará a las autoridades competentes del Estado miembro de que se trate, al comienzo de la campaña y antes de la fecha que se determine, una declaración de cultivo que comprenda, en el momento de su primera presentación: las informaciones relativas a los olivos cultivados y a su localización, y una copia de la declaración presentada a los efectos del establecimiento del registro oleícola”.

En coherencia con esta previsión comunitaria, el art. 2.1 del RAPAO determina que cada oleicultor - y olivicultor- debe comunicar anualmente los olivares de su explotación, desglosados por los términos municipales en que radiquen y la situación de los olivares que exploten a fecha de 1 de noviembre de la campaña con respecto a la cual se haga la declaración. Declaraciones que presentarán, bien directamente ante la Consejería de Agricultura de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentren los olivos, bien ante las Organizaciones de Productores reconocidas en el supuesto de que el oleicultor esté adherido a una de ellas.

2. Naturaleza jurídica de las declaraciones de cultivo

A) La necesidad de adoptar una visión institucional y dinámica

En realidad, sobre la base de esta primera caracterización, las declaraciones de cultivo son, en primera instancia, actos del administrado y no actos administrativos⁸. Se trata, en rigor, de actos de comunicación mediante los cuales los oleicultores proporcionan a la Administración una serie de datos

8 En concreto, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R. FERNÁNDEZ, *Curso... cit.*, II, p. 98 incluyen las declaraciones como una manifestación típica de los actos de los administrados mediante las cuales “se refieren hechos relevantes para la resolución de un procedimiento”. El Tribunal Supremo en la STS de 26 de febrero de 2003 (Sala de lo Penal), Ponente: Giménez García, RJ 2254, fdo. dcho. 2º, las califica como simples declaraciones de los particulares, que no pueden considerarse, a efectos casacionales, como pruebas documentales sobre las que pueda basarse un supuesto error de *ius* o de *facti* del Tribunal de instancia.

e informaciones sobre los olivos que explotan y sobre su ubicación⁹. Sin embargo, englobando estas declaraciones dentro del género de los actos de comunicación, no damos un paso definitivo en aras a su conceptualización como manifestaciones de la actividad de policía, ya que el proceso de independencia de las técnicas con respecto a los modos de actividad administrativa ha llevado, como se sabe, a configurar la gran mayoría de las técnicas de actuación como exponentes de una teoría general de los modos de actividad de la Administración¹⁰. La condición última de estas declaraciones de cultivo sólo puede provenir, por tanto, de la mano de una visión instrumental que nos muestre para qué sirven estas declaraciones y cuál es su utilidad.

Atendiendo, pues, a estas premisas, observamos que la suerte de las declaraciones de cultivo va unida al régimen de las ayudas a la producción, por lo que, en definitiva, su caracterización dentro de las modalidades de acción administrativa participará también de la caracterización que se otorgue a dichas ayudas. Las normas que regulan las ayudas a la producción exigen, en efecto, que los oleicultores, para que puedan solicitar la ayuda, tengan una declaración de cultivo en vigor (art. 8.1 RAPAO), de tal modo, que, cuando esta declaración no existe o cuando el *quantum* de la ayuda pedida no se atempera a las magnitudes expresadas en la declaración de cultivo, dicha solicitud se resiente de un vicio que dará lugar, según veremos, a su denegación o a su pertinente reducción.

B) La substantividad de las declaraciones de cultivo

No obstante, el hecho de que las declaraciones de cultivo sólo adquieran sentido dentro del complejo entramado del régimen de las ayudas a la producción, no debe hacernos pensar que carezcan de substantividad con respecto a las solicitudes de ayuda. Ante todo, hemos de advertir que las declaraciones de cultivo, aunque deban incorporarse a las solicitudes de ayuda a la producción, son algo más que simples documentos o anejos de éstas. Por el contrario, la declaración preexiste a la propia solicitud de ayuda, de tal modo que lo que se hace en ésta es dejar constancia de los datos ya declarados y averados previamente en otro procedimiento administrativo *ad hoc*. Además, a diferencia de lo que sucede en otros

9 Dentro precisamente de lo que llama "técnicas de información", encuadra J.A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo*, II, Ceura, Madrid, 2ª ed., 2000, pp. 263-267, los denominados deberes de comunicación.

10 Como bien expresa L. MORELL OCAÑA, *Curso de Derecho Administrativo*, II, Aranzadi, Pamplona, 1996, p. 36, "en el planteamiento clásico, las medidas de policía administrativa son el Reglamento, la autorización, la orden y las sanciones. El simple enunciado pone de relieve que estas técnicas se han extrapolado ya en su mayor parte, siendo propias de la teoría general".

procedimientos administrativos en que la aportación de documentos se efectúa para apoyar alguno o algunos de los extremos de la petición, aquí la aportación de la declaración de cultivo cimenta la petición misma, en el sentido de que, como hemos señalado, sin declaración de cultivo vigente se carece de la posibilidad misma de instar el procedimiento de solicitud de ayuda a la producción.

C) Las declaraciones de cultivo como requisito de capacidad

Desde esta perspectiva, la declaración de cultivo se configura, en realidad, como un requisito de capacidad que deben poseer los oleicultores para poder solicitar la ayuda a la producción. En este sentido, la jurisprudencia, incurriendo, por otra parte, en un *excessis verbis* bien patente, ha señalado en alguna ocasión que el hecho de dar de baja todos los olivos determina la pérdida de la condición de oleicultor, lo que supone situar la problemática de las declaraciones de cultivo dentro del marco general de los requisitos de la capacidad de obrar en el ámbito del Derecho Administrativo¹¹.

Por último, esta caracterización autónoma de las declaraciones de cultivo se completa, desde el punto de vista procedimental, con la consideración del procedimiento administrativo al que aquéllas dan lugar como un procedimiento de naturaleza preparatoria¹², en la medida en que sirve para la obtención de un requisito de capacidad preciso para poder acogerse al régimen de las ayudas a la producción.

11 Con rotundidad lo expresa la STSJ de Castilla-La Mancha de 6 de febrero de 2003. Ponente: Borrego López, JUR. I 12245, cuando, ante la denegación de las ayudas a la producción correspondientes a las campañas 1996/1997 y 1997/1998, afirma que "al comenzar la campaña oleícola el 1 de noviembre, y no teniendo ya a partir de la campaña 1994/1995 la parte actora ningún olivar en explotación, según refleja su última y válida declaración de noviembre de 1994, había perdido la condición de oleicultor en el sentido de lo establecido en el art. 2.2 del Reglamento (CEE) 2261/1984 del Consejo de 17 de julio. Lógicamente ello ha de derivar en la imposibilidad de obtener las subvenciones solicitadas por no concurrir éste último requisito" (fdto. dcho. único). Como afirmamos en el texto y desarrollaremos más adelante, la sentencia incurre en el error de enfoque de confundir dos planos conceptuales bien distintos. Es verdad que, a los efectos del régimen de las ayudas a la producción sólo es oleicultor quien explota olivos incluidos en una declaración de olivos vigente. Sin embargo, desde un plano más general, y puesto que la normativa comunitaria no impide la existencia e, incluso, la explotación de olivares al margen de su inclusión en aquél régimen de las ayudas a la producción, es obvio que los titulares de tales explotaciones seguirán manteniendo la condición de oleicultor. Dicho de otra forma, el régimen de la ayuda a la producción mantiene un concepto de oleicultor a los efectos de la aplicación de este régimen de ayudas, pero, desde luego, no pretende regular el acceso a la profesión de olivicultor; acceso que, en principio, es libre.

12 Vid. sobre este tipo de procedimientos, F. GONZÁLEZ NAVARRO, "Comentario al art. 1", en GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo común*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, I (3ª ed), pp. 83 y 84, quien reconoce la existencia de procedimientos de facilitación destinados a facilitar la iniciación de otro procedimiento.

3. El procedimiento para la declaración de cultivo

A) Olivicultores y oleicultores, nociones asociadas a las ayudas a la producción

El art. 2.1 RAPAO señala que los oleicultores -incluidos los olivicultores- deben presentar una declaración anual de cultivo, salvo los casos, a los que más adelante aludiremos, en que el estado de sus explotaciones no hayan experimentado cambios o alteraciones. Antes de referirnos con mayor detalle a los términos de este procedimiento, la primera cuestión que conviene dilucidar es la de su ámbito subjetivo. Como hemos visto, el RAPAO emplea la noción de oleicultor, concepto omnicomprendivo que engloba también la de olivicultor. Sin embargo, pese a esta aparente sinonimia que el RAPAO establece entre ambos términos, la verdad es que no son términos sinónimos y, ni siquiera, equivalentes. La noción de oleicultor, si nos atenemos a los significados del DRAE, es, sin duda, más amplia que la de olivicultor, porque se refiere al que se dedica a la oleicultura, esto es, al arte de cultivar el olivo y mejorar la producción de aceite. Por el contrario, olivicultor es la persona que se dedica a la olivicultura, es decir, exclusivamente al cultivo y mejoramiento del olivo. Sobre ambos, no obstante, pesa la carga de presentar declaración de cultivo.

El RAPAO no avanza más en la delimitación de ambas figuras. Es más, dentro del apartado de definiciones que su art. 1.2 proporciona, la única figura subjetiva que se recoge y conceptúa es la de “titular de la explotación” que sirve, como veremos, a otros fines distintos de los que en estos momentos nos ocupan. Por su parte, el Reglamento (CEE) 2261/1984, de 17 de julio, no juega con esta ambivalencia de términos, sino que solamente se refiere al oleicultor al que define como “el explotador de un olivar que produzca aceitunas utilizadas para la producción de aceite” (art. 2.2). Evidentemente, esta definición que el Reglamento comunitario suministra debe ser enmarcada dentro de la finalidad perseguida por el propio Reglamento, que no es otra que la de regular el régimen de las ayudas a la producción del aceite de oliva. Quiere esto decir que, en definitiva, ni la legislación comunitaria ni la legislación nacional pretenden, a nuestro juicio, elaborar una definición universal de oleicultor, que obligara, en consecuencia, a presentar declaración de cultivo a todo aquél que produjese aceite de oliva, con independencia de que solicitase o no la pertinente ayuda¹³.

¹³ El propio art. 2.2 del Reglamento (CEE) 2261/1984 deja claro que su intención queda muy lejos de pretender dicha definición universal, en la medida en que el criterio instrumental que inspira la definición que proporciona luce a las claras cuando emplea el término “con arreglo al presente Reglamento”

Pensamos que este mismo criterio es también el que debe mantenerse de cara a interpretar la noción de olivicultor a la que alude nuestra legislación nacional. De la misma forma que el concepto de oleicultor debe observarse desde un prisma instrumental asociado al régimen de las ayudas a la producción, la noción de olivicultor que utiliza el RAPAO debe contemplarse también desde ese peculiar régimen de ayudas al que se someten los olivos cuyo destino final no es la obtención y producción de aceite de oliva, sino su transformación en aceitunas de mesa. Aunque, como hemos señalado, el RAPAO resulta bastante parco a la hora de fijar criterios al respecto, la verdad es que su art. 8. I, cuando regula los requisitos de las solicitudes de ayuda, facilita algunos elementos hermenéuticos relevantes. Señala, en efecto, este artículo que la solicitud de ayuda, además de por la declaración de cultivo en vigor, debe acompañarse bien de un certificado de la almazara en la que figure la cantidad de aceite, bien de un certificado de industrialización de la aceituna de mesa. Esto explica además que el mismo precepto destaque la necesidad de que la declaración de cultivo separe debidamente la cantidad de aceitunas presentadas en almazara de la cantidad de aceitunas entregadas a una empresa de transformación de aceitunas de mesa.

Los oleicultores y olivicultores a los que se refiere el RAPAO no son, pues, en términos genéricos, cualquier productor de aceite o cultivador de olivos, sino únicamente aquéllos que voluntariamente se han sometido al régimen de las ayudas a la producción del aceite de oliva o al régimen específico de las ayudas a las aceitunas de mesa. Por lo demás, el hecho de que a estos últimos olivicultores se les aluda dentro de las normas que disciplinan las ayudas a la producción constituye sólo la consecuencia lógica de la estrecha dependencia que la regulación de las ayudas a las aceitunas de mesa guarda con respecto al régimen de las ayudas a la producción. El art. 5.4 de la OCM de las materias grasas prevé, en este sentido, la posibilidad de que los Estados miembros asignen en apoyo de la aceituna de mesa una parte de sus cantidades nacionales garantizadas y de la ayuda a la producción de aceite de oliva. Por eso, resulta plenamente coherente que a los olivicultores que destinan toda o parte de su aceituna a la transformación en aceitunas de mesa se les sujete al mismo régimen de obligaciones que a los que las destinan a la producción de aceite en la medida en que, como vemos, ambos regímenes de ayuda se hallan fuertemente entrelazados, y precisan de una gestión y de un control unitario de dichos fondos de ayuda. Entre dichas obligaciones comunes, la declaración de cultivo supone, pues, un elemento imprescindible de cara a la construcción íntegra del sistema. Por ello, ya antes de que se aprobase el RAPAO, el art. 5 de la Decisión de la Comisión de 9 de agosto de 2001 extendió a los olivicultores que se acogiesen al régimen de las ayudas a la producción de aceitunas de mesa

la obligación de formular una declaración de cultivo en la que se indicara, respecto de las aceitunas de mesa, toda la información prevista en dicha declaración de cultivo para el aceite de oliva¹⁴.

En definitiva, la declaración de cultivo tienen la obligación de formularla los olivicultores y oleicultores que estén acogidos al régimen de ayudas a la producción de las aceitunas de mesa o del aceite de oliva, pero no aquéllos que se mantengan al margen de tales regímenes.

B) *¿Quiénes deben presentar la declaración de cultivo?*

a) El concepto de “titular de la explotación”

Realizada esta primera delimitación, conviene que, a continuación, nos preguntemos sobre quiénes pesa la obligación de formular las declaraciones de cultivo, si sobre los propietarios de los olivos o si sobre quienes, sin ser sus titulares, los explotan. Es aquí donde cobra vigor el término “titular de la explotación” al que más atrás hemos aludido. El art. 1.4 del derogado Reglamento (CEE) 3508/1992, de 27 de noviembre, por el que se establecía un sistema integrado de gestión y control de determinados regímenes de ayuda comunitarios, a cuyas definiciones se remite el art. 1 del RAPAO, conceptuaba como titular de la explotación al “productor agrícola individual, persona física o jurídica o agrupación de personas físicas o jurídicas, con independencia del régimen jurídico que corresponda de acuerdo con el Derecho nacional a la agrupación y a sus miembros, cuya explotación se halle en el territorio de la Comunidad”. Ahora bien, lo que definía al titular de la explotación no era tanto su titularidad dominical como, según la propia caracterización de explotación proporcionada por el Reglamento comentado, la “gestión” de la explotación¹⁵.

Desde esta perspectiva, es claro que el elemento que pasa a primer término a la hora de dilucidar a quién compete efectuar la declaración de cultivos, es el de la gestión efectiva de los olivares. Evidentemente, si dicha condición recae también sobre el propietario de los mismos, la obligación de efectuar la declaración de cultivo le incumbe también, en tanto que gestor

14 Se añadía, además, que dichas declaraciones se integrarían en la base de datos alfanumérica prevista para el régimen de ayuda a la producción de aceite de oliva. Como se trataba, igualmente, de una normativa que poseía un cierto matiz transitorio, el art. 5 preveía la posibilidad de que ya hubiese vigentes declaraciones de cultivo, en cuyo caso, bastaría con formular una declaración complementaria de cultivo en la que se hiciesen constar las parcelas de que se tratase.

15 Por “explotación” entendía el art. 1.4 del Reglamento (CEE) 3508/1992, “el conjunto de las unidades de producción gestionadas por el titular de la explotación y que se hallen en el territorio de un Estado miembro”

y recipiario último de las ayudas que se pagasen por la producción de dichos olivos. Por el contrario, si se verifica una disociación entre la posesión mediata e inmediata de aquéllos, la obligación de declarar cumple a quien, en virtud de un derecho real de uso y disfrute o de un derecho de otra índole que faculte igualmente para la explotación del olivar, ostente la gestión de éste y sea realmente el que asuma el papel de productor.

b) Arrendatarios y aparceros

Atendiendo a estas últimas consideraciones, alguna precisión adicional hay que hacer con respecto a las aparcerías. Si en relación con los arrendamientos rústicos, el propio sinalagma del contrato determina que la obligación de efectuar la declaración de cultivo compete al arrendatario en tanto que será también él quien, en exclusiva, percibirá la ayuda a la producción¹⁶, con las aparcerías la cuestión se complica en la medida en que, como reiteradamente ha reconocido la jurisprudencia, el titular de la finca goza también del derecho a que en los porcentajes brutos de cosecha que ha de percibir se computen las cuantías recibidas en concepto de ayuda a la producción, puesto que tales ayudas suponen una disminución considerable de los gastos, y, consiguientemente, un aumento de la parte que debe recibir el cedente¹⁷.

16 Lo que decimos en el texto no empece a que las partes contratantes, en virtud del principio de la autonomía de la voluntad, pudiesen pactar que el arrendatario pagase también al arrendador una parte de lo que percibiese en concepto de ayuda a la producción. Ahora bien, con independencia de que posiblemente mediante este proceder se estuviese cambiando la causa y la tipicidad del contrato de arrendamiento, a secas, cuestión de índole estrictamente civil que no entramos aquí a considerar, la realidad es que, a los efectos del régimen jurídico-administrativo de la ayuda a la producción, dichos pactos serían irrelevantes para la Administración, para quien el obligado a efectuar la declaración de cultivo y al que se le pagaría, en su caso, la correspondiente ayuda, sería únicamente el arrendatario.

17 En la SAP de Málaga nº 279/2001, de 3 de abril, Ponente: López Agullo, AC 1842, el Tribunal reconoce el derecho de la titular de la finca a que el arrendatario, en virtud de un contrato de arrendamiento parciario, deduzca de los gastos las cantidades que se le abonaron en concepto de ayudas a la producción, puesto que "si bien es cierto que la normativa comunitaria en vigor determina que la ayuda a la producción se debe pagar a los oleicultores y que éstos deben cobrar la totalidad de dicha ayuda", no es menos cierto que "representando la subvención comunitaria un estímulo a la producción del aceite de oliva, no debe quedar excluido del mismo quien aporta la finca recibiendo en contraprestación un porcentaje de la cosecha obtenida, tan aleatorio como lo pueda ser cada campaña agrícola", porque "precisamente si se trata de compensar económicamente la escasa rentabilidad que pudiese tener una cosecha para el cultivador directo, esa escasa rentabilidad se traslada igualmente al propietario que participa como renta, en un porcentaje de la misma, no respetándose en caso contrario la buena fe contractual y el justo equilibrio de prestaciones que ha de regir toda relación negocial" (fdto. dcho. 4º).

Aún más claramente, por la distinción que establece entre el arrendamiento rústico a secas y el arrendamiento parciario, la SAP de Jaén nº 416/1999, de 22 de octubre, Ponente: Arias-Salgado Robsy, AC 2316, declara que "en el recurso se alega que efectivamente si se tratara de un contrato de arrendamiento no cabría la reclamación, pero que tratándose de un arrendamiento parciario, en el que la renta se paga mediante la entrega de una parte de la cosecha, la arrendadora tiene derecho a repetir del demandado las cantidades cobradas como subvención por la parte de la cosecha que debió entregar en concepto de rentas. Tal alegación debe ser estimada por cuanto es evidente que tratándose de un contrato de arrendamiento parciario en el que la renta se fija en una parte de la producción de la finca, la arrendadora participa de dicho proceso de producción, asumiendo los riesgos, el precio del mercado, lo que implica que efectivamente tenga derecho a participar también en la subvención oficial" (fdto. dcho. 7º)

Aun así, creemos que la solución, en el punto que ahora nos interesa, debe ser idéntica a la acordada con respecto al arrendamiento. En la aparcería, el explotador de la finca continúa siendo el aparcerero y es quien, por tanto, deviene obligado a presentar la declaración de cultivos. Además, debe destacarse que las dudas que para ello pudieran dimanar de la consideración del cedente como cultivador directo, al amparo de lo que disponía el art. 102.1 de la Ley 83/1980, de 31 de diciembre, se han desvanecido con la nueva Ley de Arrendamientos Rústicos (Ley 49/2003, de 26 de noviembre), que, aparte de que ha significado una importante simplificación del régimen de los arrendamientos rústicos en general y de las aparcerías en particular¹⁸, en ningún momento reconoce al cedente la condición de cultivador directo. De esta guisa, el aparcerero vendrá efectivamente obligado a computar, en los términos vistos, el importe de la ayuda a la producción en la parte alícuota que debe entregar al titular de la finca. Ahora bien, dicha obligación forma parte del sinalagma contractual, no del régimen jurídico-administrativo propio de la ayuda a la producción, por lo que los problemas que, al respecto, surjan serán problemas de índole estrictamente privada que las partes habrán de solventar, en su caso, ante la jurisdicción civil¹⁹.

El art. 3 de la Ley de Arrendamientos Rústicos subraya estas ideas cuando señala que “los derechos de producción agraria y otros derechos inherentes a las fincas o a las explotaciones integrarán el contenido del contrato, tanto en los arrendamientos de fincas como en los de explotaciones, salvo que las partes establezcan expresamente lo contrario, conforme a la normativa estatal, autonómica o comunitaria aplicable”. Esta integración natural en el contenido del contrato de arrendamiento y de aparcería de que se trate, significa, en puridad, que, por una parte, tanto el arrendatario como el aparcerero reciben, en virtud del contrato suscrito,

18 Dentro de esa simplificación que, en general, supone la nueva Ley con respecto a su antecesora, llama poderosamente la atención también la desaparición de esa figura híbrida que era el denominado arrendamiento parciario, cuyas diferencias con respecto a la aparcería se cifraban en que el cedente no aportase además de la tierra, el ganado, maquinaria y capital circulante o lo hiciese en una proporción inferior al 25%. En la nueva LAR, como decimos, esta figura, cuyo deslinde con la aparcería resultaba en muchos casos problemática, desaparece. En cualquier caso, la comunidad de principios que el arrendamiento parciario guardaba con respecto a la aparcería determina que las soluciones que la jurisprudencia venía aplicando a los arrendamientos parciarios resulten igualmente extensibles, sin el menor chirriar, al régimen de las aparcerías.

19 En la STSJ de Andalucía, Sevilla, de 13 de diciembre de 2002, Ponente: Moreno Andrade, JUR 2003/67006, el Tribunal separa muy nítidamente los aspectos jurídico-administrativos de la ayuda a la producción, que se sustentan en el cumplimiento de los requisitos y obligaciones impuestas por esta normativa, de los problemas y relaciones jurídico-civiles que puedan haber dado lugar a incumplimientos que signifiquen sanciones y devoluciones de las ayudas percibidas: “La actuación de la Administración, obligada a la realización del control en nada afecta a la validez de los contratos de arrendamiento que la actora pudiera haber celebrado con terceras personas para la recolección (...), pues la actividad administrativa se sucede sin atención alguna a dicha circunstancia y se limita a la comprobación de la observancia por el beneficiario de aquellos deberes a que venía obligado por su propia voluntad” (fdo. dcho. 2º)

los derechos de producción inherentes a la finca que explotan, por lo que también asumen las obligaciones jurídico-administrativas específicas de este régimen de ayudas y, entre ellas, obviamente, en el caso de estudio, la obligación de formular la declaración de cultivos. Pero, por otra parte, del art. 3 de la Ley de Arrendamientos Rústicos deriva igualmente la obligación para el aparcerero de repercutir las ayudas a la producción que perciba por razón de la explotación de la finca dada en aparcería sobre la parte alícuota de cosecha que debe entregar al cedente, circunstancia que, en cambio, no se da con respecto al arrendatario habida cuenta de que lo que éste se ha comprometido a pagar al arrendador ha sido un precio estipulado en dinero²⁰.

Evidentemente, con independencia de lo que acabamos de decir, las partes en los respectivos contratos pueden pactar, dentro de ciertos límites que afectan a la tipicidad negocial, condiciones concretas sobre el destino de las ayudas a la producción que perciban el arrendatario o el aparcerero. Sin embargo, mucho más difícil será admitir que, por ministerio de la autonomía de la voluntad de las partes, pueda pactarse que los derechos de ayuda a la producción del aceite de oliva permanezcan en el titular de la finca. Si así fuera, se produciría, a nuestro juicio, una inadmisibles disociación entre el aceite producido -que pertenecería al arrendatario o al aparcerero en tanto que explotador de la finca-, y los derechos de ayuda sobre dicho aceite que se vincularían no a éste, sino a unos olivos, declarados por su titular, que, en puridad, carecerían de tales derechos al haberse segregado de los mismos su producción. En nuestra opinión, esta desvinculación sería inadmisibles -al menos, a los efectos de seguir tildando el contrato como de aparcería- incluso en aquellos supuestos en que el aparcerero y el cedente se hubiesen repartido los olivares de una explotación asumiendo cada uno con respecto a su parte las obligaciones jurídico-administrativas específicas del régimen de ayuda a la producción del aceite de oliva. Si el contrato de aparcería supone la cesión temporal del uso y disfrute de una finca o explotación y de los elementos de la explotación a cambio de repartirse los productos por partes alícuotas en proporción a sus respectivas aportaciones (art. 28.I LAR), parece que esta división de la finca en partes concretas responde mejor a la identidad de otras figuras negociales que a la específica del contrato de aparcería.

20 Como dice la SAP de Jaén nº 416/1999, de 22 de octubre, Ponente: Arias-Salgado Robs, AC 2316, a la existencia de tal derecho "no obsta ni que no se especificara en el contrato ni que se contemple el supuesto en el Reglamento del Consejo, puesto que *implicitamente* ello resulta de la interpretación lógica tanto del contrato como del propio Reglamento" (fdto. dcho. 7º)

c) Contratos de recolección de cosechas

Supuestos diferentes de los que venimos considerando son aquéllos en los que, con rigor, no puede hablarse con propiedad de la existencia de un contrato de arrendamiento o de aparcería, porque no hay cesión de la explotación de la finca, sino únicamente la conclusión de un contrato para la recolección de las cosechas a cambio de una parte de los productos (art. 5 LAR)²¹. En estos casos, la formulación de la declaración de cultivo compete, obviamente, al dueño de la finca, que es también quien mantiene la gestión y explotación de los olivares en ella ínsitos.

Las consideraciones efectuadas revelan, en suma, que las ayudas a la producción del aceite de oliva y a la aceituna de mesa, a diferencia de lo que acontece en otros sectores como el del viñedo o el de la cuota láctea, son derechos que permanecen íntima y plenamente vinculados a la explotación, de tal modo que no constituyen derechos o bienes incorporales que se segreguen de ésta y sean susceptibles de un tráfico jurídico-privado autónomo e independiente de la explotación de la finca en cuestión.

C) Objeto de las declaraciones de cultivo

a) Olivos en producción y olivos diseminados

Como ya hemos indicado, las declaraciones de cultivo son, en primera instancia, actos del administrado, mediante los que se comunican a la Administración una serie de datos e informaciones relativas a sus explotaciones. En concreto, dichas declaraciones deben desglosar por términos municipales el detalle de los olivos en producción que detenta cada oleicultor. El art. 2 del Reglamento (CE) 2366/1998, de 30 de octubre, fija como contenidos mínimos de las declaraciones de cultivo los siguientes:

- Nombre, apellidos y domicilio del oleicultor

21 Más problemática resulta, en cambio, la figura prevista en el art. 30 de la LAR, según el cual, los contratos en los que el aparcerero aporte únicamente su trabajo personal y, en su caso, una parte del capital de explotación y del capital circulante que no supere el 10% del valor total, deberán garantizar al aparcerero el percibo del salario mínimo que corresponda al tiempo de la actividad que dedique al cultivo de las fincas objeto del contrato y cumplirse, en general, lo dispuesto en la legislación laboral y de Seguridad Social. Recoge esta figura lo que en el ámbito del Derecho del Trabajo se conoce como la aparcería laboral, cuyo régimen jurídico se construye sobre la base de la fusión de normas del Derecho Civil y del Derecho Laboral (vid. V. SEMPERE NAVARRO, "Aparcería laboral", *EJB*, I, pp. 488-490). No obstante las profundas diferencias que este contrato guarda con la aparcería stricto sensu, la solución en lo que ahora nos interesa creemos debe ser idéntica a la que se mantiene con respecto a ésta.

- Localización o localizaciones de la explotación
- Número total de olivos en producción, incluidos los olivos diseminados
- Referencia catastral de las parcelas oleícolas de la explotación o, si no existe registro catastral, descripción exhaustiva de la explotación y de las parcelas oleícolas
- Respecto de cada parcela oleícola, el número de olivos en producción, la variedad predominante y la existencia de sistema de riego o de cultivos asociados

De los contenidos reseñados se desprende que el objeto fundamental de estas declaraciones de cultivo es proporcionar un conocimiento exacto sobre el número, la localización y las características de los olivos que cada oleicultor tiene en producción en cada momento, en la medida en que este conocimiento resulta esencial para la determinación del *quantum* de ayuda a la producción que le corresponde. En consecuencia, el núcleo de estas declaraciones de cultivo lo representan, en puridad, los denominados “olivos en producción” que, en principio, son también los únicos que pueden servir para el reconocimiento posterior de una ayuda a la producción.

El art. 1.2 a) del Reglamento 2366/1998, seguido en este punto fielmente por el también art. 1.2 a) del RAPAO, define el olivo en producción como “el olivo de una especie clasificada como cultivada, implantado de forma permanente, cualquiera que sea su edad y estado, pudiendo tener varios troncos distantes en la base unos de otros menos de dos metros”. Esta conceptualización se completa además con la de la inserción de estos olivos dentro de una misma parcela oleícola, lo que determina la distinción entre “olivos en producción” en sentido estricto y “olivos diseminados”, que son aquellos olivos en producción que no reúnen las condiciones necesarias para ser agrupados en una parcela oleícola, pero que, sin embargo, sí se toman en cuenta plenamente para el cómputo de la ayuda a la producción. En todo caso, cualquiera de estos dos tipos de olivos en producción requiere imprescindiblemente que hayan sido plantados con anterioridad al 1 de mayo de 1998.

La fijación de esta fecha proviene del art. 4 del Reglamento (CE) nº 1638/1998, de 20 de julio, que, viendo el peligro que para el equilibrio futuro del mercado pudiera suponer el mantenimiento del principio de

libertad de plantación, adoptó la determinación de excluir del régimen de ayudas a la producción todas las nuevas plantaciones que se hicieran con posterioridad a esa fecha de 1 de mayo de 1998. La medida atraía hacia sí todas las dudas que, como vimos, suscitaba en general el mencionado Reglamento y, en particular, el de su posible confrontación con el principio de la confianza legítima.

b) Olivos adicionales

No obstante, de esta radical exclusión se exceptuaron los denominados “olivos adicionales”, esto es, olivos plantados después del 1 de mayo de 1998, en virtud de un programa de reconversión aprobado por la Comisión, que no sustituían a un olivo cuyo arranque se hubiera producido con posterioridad a esa fecha, ya que éstos últimos seguían otro régimen diferente -el de la sustitución de olivos a partir de previos arranques²²-. Naturalmente, la circunstancia del programa en cuya virtud se efectuaba la plantación de olivos adicionales debía consignarse expresamente en la declaración de cultivo, puesto que, a partir del 31 de octubre de 2001, sólo las plantaciones de olivos adicionales que formasen parte de un programa aprobado por la Comunidad darían derecho a la percepción de ayudas a la producción.

D) Declaraciones previas de intención de plantar

Al margen de los supuestos que acabamos de describir, el propio ciclo vegetativo de los olivos aconseja la sustitución de los viejos olivos por otros nuevos. Este proceso que, como decimos, forma parte del ciclo natural de la vida, es contemplado por la legislación, que prevé la posibilidad de que, en tales supuestos, las declaraciones de cultivo se complementen o sustituyan, según los casos, por las denominadas declaraciones previas de intención de plantar.

a) La conversión de su naturaleza: de simple acto preparatorio a acto de autorización

22 Disponía al respecto el art. 5.I del Reglamento (CE) n° 2366/1998, de 30 de octubre, lo siguiente: “Las nuevas plantaciones efectuadas entre el 1 de noviembre de 1995 y el 31 de octubre de 1998 serán objeto antes del 1 de abril de 1999 de una declaración en la que consten los datos contemplados en el artículo 2, o, en su caso, las referencias a una declaración anterior en la que figuren los mismos datos. Esta declaración de las nuevas plantaciones irá acompañada de pruebas que demuestren a satisfacción del Estado miembro que: - o bien las plantaciones o parte de las mismas se llevaron a cabo hasta el 1 de mayo de 1998, - o bien las plantaciones se efectuaron después del 1 de mayo de 1998 y antes del 1 de noviembre de 1998 y llevaron aparejado el arranque durante dicho período de un número de olivos en producción que deberá ser precisado. Las pruebas podrán consistir en facturas de venta de viveros, en documentos de entrega de plantones, o en cualquier otro documento aceptado por el Estado miembro”

En general, las declaraciones previas de intención de plantar son también actos del administrado que, en principio, participan de los caracteres que ya hemos predicado de las declaraciones de cultivo. Por eso, en ellas, según lo que determina el art. 5.1 del RAPAO, han de mencionarse el número de olivos que se prevea plantar y la localización de los mismos, y, en su caso, el número de olivos que se vaya a arrancar y la localización de los mismos o el número de olivos arrancados y no sustituidos después del 1 de mayo de 1998. Se trata, en suma, de seguir manteniendo para el futuro la capacidad productiva, de cara a la percepción de la ayuda a la producción, sin que ésta se vea afectada por la disminución de potencial que supondría la merma de olivos ocasionada por el arranque.

Sin embargo, siendo esto así, también es verdad que el art. 5.2 RAPAO parece añadir otra funcionalidad adicional a estas declaraciones previas de intención de plantar, puesto que, a raíz de la presentación de estas declaraciones ante las Comunidades Autónomas, comienza, en realidad, un procedimiento administrativo que, a juzgar por lo previsto en el referido precepto, denota una incuestionable naturaleza autorizatoria. Señala, en efecto, el art. 5.2 del RAPAO que, cuando las Comunidades Autónomas *autoricen* nuevas plantaciones, tendrán en cuenta que

- Por cada olivo en producción arrancado sólo podrá *autorizar* el replante de un olivo, independientemente de los troncos que tenga
- En el caso de plantaciones en espaldera, se tomará el criterio de dividir la longitud total de la línea entre dos metros y considerar cada intervalo como un olivo.

Se deduce, en consecuencia, que a la finalidad meramente preparatoria que, de cara al régimen de ayuda a la producción, poseen las declaraciones de cultivo, las declaraciones previas de intención de plantar suman un perfil autónomo de procedimiento autorizatorio, mediante el cual la Administración autoriza las nuevas plantaciones y estipula las condiciones bajo las que éstas deben verificarse. Ciertamente, no avanza mucho más el RAPAO en orden al establecimiento del régimen jurídico de estas autorizaciones, quizá porque con buen criterio piense que tal tarea, al afectar al núcleo duro de la agricultura, compete en propiedad a las Comunidades Autónomas.

De todos modos, lo que sí queda claro es que la autorización a la que se refiere el art. 5.2 RAPAO se precisa únicamente para plantar, no así para proceder al arranque del olivo que, a diferencia de lo que acontece

en otros cultivos, parece, en principio, libre, como lo demuestra el hecho de que el contenido de la declaración previa de intención de plantar puede expresar bien la intención de arrancar olivos para proceder a su posterior sustitución por otros nuevos, bien el hecho ya consumado de haberlos arrancado y no sustituido después del 1 de mayo de 1998. A mayor abundamiento, prueba que la declaración previa de intención de plantar nada tiene que ver con una autorización de arranque, el dato de que el propio art. 5.1, segundo párrafo, del RAPAO subraya que lo que, en verdad, interesa no es el hecho mismo de arrancar, sino si el arranque lo ha sido de un olivo que tenía reconocida la percepción de las ayudas a la producción o no.

b) Los arranques y sustituciones y el principio de vinculación a la tierra

Al hilo de los arranques y sustituciones de olivos, se suscita también el alcance que al respecto tiene el principio de vinculación a la tierra. Sabemos que en otros sectores de la agricultura este principio no juega de modo absoluto, permitiendo lo que se da en llamar transferencias de derechos de plantación, que pueden realizarse entre distintos titulares y explotaciones. En el ámbito que en este estudio nos interesa, ni la normativa comunitaria ni la legislación nacional muestran declaraciones claras sobre el particular, por lo que, en principio, las hipótesis de trabajo que pudiéramos barajar son bien diferentes.

Cabría un primer entendimiento, de cariz, a nuestro juicio, excesivamente rígido, en virtud del cual el principio de vinculación a la tierra entrañaría que las nuevas plantaciones tendrían que realizarse necesariamente sobre la misma superficie de los olivos arrancados. Ciertamente, es verdad que éste es el supuesto que con mayor frecuencia se da. Un propietario arranca los olivos, ya viejos, enfermos o quemados, y en su lugar coloca nuevos plantones que, tras unos períodos carenciales de crecimiento, mejorarán la producción que daban los olivos extirpados. Sin embargo, aunque, como decimos, éste pueda ser quizá el supuesto que más comúnmente se dé, este entendimiento rígido puede generar perjuicios notables, particularmente en los casos en que, por ejemplo, el arranque de olivos obedezca a una intervención ablatoria de la Administración, ya porque ésta haya procedido a una expropiación completa o parcial de la finca en que aquéllos se ubican, ya porque, por razón de ocupaciones temporales o de establecimiento de servidumbres para redes o servicios de interés general, la permanencia de los olivos en los lugares afectados resulte imposible o inconveniente.

c) Los arranques motivados por actuaciones ablatorias de la Administración

a. La posición jurisprudencial con respecto a las subvenciones dejadas de percibir como consecuencia de las expropiaciones de fincas

Evidentemente, el Derecho comunitario no alude directamente a estas cuestiones, probablemente porque piensa que se trata de una cuestión que afecta al Derecho interno de los Estados miembros. Tampoco en el RAPAO y su normativa de desarrollo se hallan previsiones al respecto. Por su parte, la jurisprudencia ha mirado el problema exclusivamente desde el punto de vista de la determinación del justiprecio expropiatorio y así se ha negado a que en los expedientes de expropiación o de ocupaciones temporales se incorpore al justiprecio, junto al valor de la finca, la capitalización de las subvenciones dejadas de percibir, pues debe tenerse presente que el justiprecio del terreno expropiado proporcionará un valor sustitutorio del mismo que potencialmente permitirá adquirir otro bien que le permitirá solicitar las subvenciones PAC, quedando así compensada la pérdida de subvención que supuso la expropiación”²³

Con independencia de la simpleza que late en este pronunciamiento, puesto que si se adquiere otra finca de olivar los derechos de producción que se perciban serán los correspondientes a los olivos de la finca adquirida y no, evidentemente, los provenientes de la finca expropiada, el problema que esta doctrina jurisprudencial deja imprejuizado es si resultaría posible sustituir los olivos arrancados plantándolos en la misma o en otras fincas del expropiado. Como ya nos consta, la cuestión no es baladí, porque de que se admita o no tal conducta, depende que dichos nuevos olivos se consideren o no como olivos adicionales sin derecho a la percepción de la ayuda a la producción.

23 STSJ de Castilla-La Mancha de 19 de mayo de 2004, Ponente: Irazo Prades, JUR 180778, fdto. dcho. 4º. Hay que indicar que en esta sentencia, que versaba sobre la expropiación de una parte de la finca para la constitución en beneficio de REPSOL de una servidumbre de acueducto afectado a la construcción del gasoducto Cartagena-Puertollano, el Tribunal ni siquiera tiene la necesidad de plantearse el problema que en el texto nos ocupa porque, al tratarse de una expropiación parcial, el expropiado ha procedido, según consta en el relato de hechos de la sentencia, a replantar los olivos en la misma finca, por lo que el debate gira en torno a si se le han de abonar las cosechas pendientes y las ayudas y subvenciones comunitarias asociadas a las mismas.

En el mismo sentido, la STS , desestima el recurso de casación interpuesto contra la STSJ de Andalucía, Granada, de 9 de junio de 1999, ratificando que en la expropiación de unas fincas de olivar para la construcción de la autovía Bailén-Motril, no hay que tener en cuenta las subvenciones de la Unión Europea, ya que no pueden considerarse ingresos permanentes de la explotación agrícola, por cuanto su existencia, cuantía y forma de establecimiento dependen de circunstancias y eventos inseguros que no permiten asegurar su permanencia en el tiempo.

b. Trasplante de olivos en otra finca que explote el expropiado

Procediendo por partes, creemos que no habría inconveniente legal en que el trasplante de olivos se hiciese en la misma finca expropiada parcialmente o en otra finca que explote el expropiado. El art. 5.1 del RAPAO, cuando regula el contenido mínimo de las declaraciones previas de intención de plantar, determina que debe indicarse “el número de olivos que se prevea plantar y la *localización de los mismos*” y “el número de olivos que se vaya a arrancar y la *localización de los mismos*”, lo que, a nuestro juicio, demuestra que ambas ubicaciones pueden ser distintas y que lo que sí hay es que facilitarlas para que se puedan efectuar las comprobaciones y controles pertinentes. Aún más claramente, el propio art. 5.1 del RAPAO permite también que se sustituyan los olivos arrancados y no sustituidos después del 1 de mayo de 1998, sin que se exija, al menos expresamente, que se mencione la localización de los mismos, aunque, obviamente, como habrá que acreditar las circunstancias mismas del arranque efectuado, sea evidente que tal localización habrá de mencionarse, pero a los mismos efectos que más arriba hemos señalado.

En segundo término, a lo que decimos no se opone el hecho de que el arranque efectuado lo haya sido en virtud de un acto de *imperium*, y a que con el pago del justiprecio haya resultado ya indemnizado todo el interés del propietario. Cuando la normativa alude a los arranques, obviamente está pensando en los realizados voluntariamente por el titular, pero no destierra del todo la posibilidad de los que proceda arrancar por el concurso de fuerzas extrañas a la voluntad de éste. Por eso, junto a los olivos arrancados se habla también de los olivos *quemados*²⁴, esto es, de aquellos que hay que reponer porque, a consecuencia del incendio, no devienen ya aptos para la función productiva. Lo mismo, a nuestro juicio, sucede con los olivos que deben ser arrancados como consecuencia de una expropiación parcial o de una ocupación temporal o, incluso, de una expropiación total. Es una voluntad extraña a la del titular de la finca -en este caso, la voluntad de la Administración- la que procede al arranque; ahora bien, dicho arranque merma considerablemente la capacidad productiva del titular que no se ve del todo satisfecha con el pago del justiprecio expropiatorio.

24 Vid. art. 4.3 c) del Reglamento (CE) n° 2366/1998, de 30 de octubre.

c. No indemnización por las subvenciones dejadas de percibir y restablecimiento de la capacidad productiva global del expropiado: dos cuestiones diferentes

Es verdad, como enfatiza la jurisprudencia, que los derechos a la producción no son perjuicios autónomos, sino anejos a la expropiación y que aquellos derechos, en puridad, no son tales sino subvenciones futuras e inciertas y, por tanto, no indemnizables²⁵. No obstante, también es verdad que el núcleo de la cuestión no es tanto si cabe o no indemnizar autónomamente al expropiado por estas subvenciones futuras, cuanto si el interés legítimo que el propietario expropiado tiene a que, mientras se mantenga el régimen de las ayudas a la producción, esté en condiciones de solicitarlas, se conserva si, como resultado de la expropiación, y para restablecer su capacidad productiva global, pretende sustituir los olivos expropiados por otros nuevos plantones en otra o en la misma finca. La jurisprudencia afirma un tanto ingenuamente que la finalidad del justiprecio es indemnizar al expropiado en cuantía suficiente para adquirir otro bien análogo²⁶. Ahora bien, si se adquiere otra finca de cultivo distinto al olivar o, incluso, una finca compuesta de olivos adicionales sin derechos a la ayuda a la producción, ¿puede, en puridad, afirmarse que se está adquiriendo otro bien análogo al que fue expropiado?

Creemos que, por ello, resulta conveniente separar cuestiones. Evidentemente, una cosa es la expropiación del olivar que sólo puede tomar en cuenta, a los efectos indemnizatorios, la situación del bien en el momento de la expropiación²⁷ y que, consecuentemente, no puede computar en el justiprecio la cuantía de unas subvenciones fuertemente lastradas por el azar; y otra cosa distinta es que, desde la perspectiva

25 STSJ de Castilla-La Mancha de 19 de mayo de 2004, Ponente: Irazo Prades, JUR. 180778, fdto. dcho. 4°. Con agudeza expresiva, la STS de 5 de mayo de 1993, Ponente: Sánchez-Andrada Sal, RJ 3706, estima el recurso de apelación suscitado por el Abogado del Estado contra la STSJ de Madrid de 10 de julio de 1989, que en el justiprecio por la expropiación de una finca para la construcción de una carretera incluyó, por perjuicios ocasionados a los expropiados, una partida que respondía a la capitalización al 8% de la renta anual de 123.000 ptas en que estaba arrendada la finca expropiada. El TS declara ilegal la inclusión de esta partida, puesto que generaba “una duplicidad en la valoración de los factores determinantes de su justiprecio, al valorar los beneficios que produce la facultad arrendaticia inherente al dominio que la propiedad tiene sobre el terreno expropiado, además del valor de éste, sin tener presente que el justiprecio del terreno expropiado proporcionará un valor sustitutorio del mismo que potencialmente permitirá adquirir otro bien que produzca una renta similar a la pérdida, quedando así compensada la pérdida de la renta que supuso la extinción del arrendamiento primitivo; si además del precio correspondiente al valor del terreno, el propietario percibe una capitalización de la renta del arrendamiento éste habría podido adquirir dos fincas, una con el precio de terreno que se le expropia y otra con la partida indemnizatoria” (fdto. dcho 2°)

26 STS de 23 de abril de 1980, Ponente: Díaz de Lope-Díaz y López, RJ 1325, cdo. 4°

27 Como señala la STS de 25 de abril de 1994, Ponente: Mateos García, RJ 2773, fdto. dcho. 4°, “las tasaciones han de efectuarse con arreglo a los valores que tengan los bienes o derechos expropiados al tiempo de iniciarse el expediente justiprecio, esto es, ha de atenderse a la verdadera situación de los bienes en el momento de la expropiación (.), en cuanto los daños y perjuicios han de ser referidos a la misma fecha de la iniciación del expediente de justiprecio y ponderando la utilización efectiva de los bienes”

sustantiva de la normativa agrícola, no deba darse solución a la pérdida de capacidad productiva *pro futuro* que experimenta el olivareño expropiado que, queriendo seguir su actividad profesional en la misma o en otra finca, ve mermadas sus posibilidades de sustituir los olivos arrancados por otras nuevas plantaciones que realice en dichos lugares. Como se ve, no se trata de que estimemos estas mermas como indemnizables, sea por la vía de la expropiación, sea, incluso, por la senda de la responsabilidad por el funcionamiento normal de la Administración Pública, sino de que se permita aplicar el binomio olivo arrancado/olivo sustituido con derecho a la producción a los casos en que la pérdida de los olivos viene impuesta por un acto de *imperium* de la Administración Pública.

d. De la vinculación a la tierra a la vinculación a la explotación

En este sentido, hablando ya desde un marco más general, el principio de vinculación a la tierra estimamos que ha de ser entendido, también en el ámbito del sector oleícola, como principio de vinculación a la explotación, de tal manera que, cuando se procede al arranque de olivos, la sustitución no tiene que llevarse a cabo necesariamente en la misma superficie dejada por el olivo arrancado, sino en cualquiera de las unidades de producción que integran la explotación del titular y que estarán incluidas en las declaraciones de cultivo que éste tenga vigentes²⁸. Desde esta perspectiva, es, pues, desde la que deben resolverse las cuestiones que se suscitan con ocasión de la sustitución de olivos arrancados. El respeto a la libertad genérica y también a los derechos de propiedad y de libertad de empresa del productor proscriben, a nuestro juicio, otras interpretaciones más restrictivas de la normativa vigente que tendrían que venir avaladas expresamente por la propia legislación.

Por el contrario, en virtud de este principio de vinculación a la explotación, así entendida, sí que quedan vetadas las posibilidades de generar operaciones de transferencia de derechos de plantación más allá de las que se verifiquen por la transmisión misma de la explotación o de alguna de sus unidades productivas. Tal aserto se apoya además en la propia naturaleza jurídica de las ayudas a la producción que, como ya hemos constatado, no se configuran como verdaderos derechos o bienes incorporales susceptibles de un tráfico jurídico autónomo e independiente con respecto a la finca a que se adscriben, sino como simples subvenciones vinculadas a la producción.

28 Esto se confirma en el art. 4.2 del Reglamento (CE) n° 2366/1998, de 30 de octubre, cuando afirma que no tendrán la consideración de olivos adicionales, los que sustituyan a un olivo cuyo arranque haya sido realizado después del 1 de mayo de 1998, en caso de contabilización individual de los arranques y sustituciones, en la explotación del oleicultor de que se trate”

E) Presentación de las declaraciones de cultivo

a) Declaraciones de cultivo de olivos situados en distintas Comunidades Autónomas

Con los datos mencionados, los oleicultores y olivicultores deben presentar anualmente una declaración de cultivos, salvo que sus explotaciones no hayan experimentado modificaciones, en cuyo caso basta con que así lo manifiesten en la correspondiente solicitud de ayuda que en su momento presenten. Las declaraciones de cultivo, como actos del administrado que dan lugar a la incoación de un procedimiento administrativo, deben presentarse ante la Administración autonómica entre el 1 de octubre y el 30 de noviembre de cada año, indicando, como ya se ha destacado, la situación de los olivares en producción que exploten a 1 de noviembre, así como, en su caso, la copia de la declaración de intención de plantar. No obstante, en los casos en que el oleicultor esté asociado a una organización de productores reconocida, dicha presentación habrá de realizarse necesariamente ante ésta que será también la encargada de efectuar las comprobaciones a las que después vamos a aludir.

Ni la normativa comunitaria ni la nacional prevén los supuestos en que un mismo oleicultor pueda tener olivares en distintas Comunidades Autónomas, o de que, dentro de una misma Comunidad Autónoma, pueda estar asociado, por la ubicación de sus olivos, a distintas organizaciones de productores²⁹. La solución en ambos casos pasa, a nuestro parecer, porque se presenten tantas declaraciones de cultivo como resulten en estos casos precisas. Si se trata de oleicultores individuales con olivos ínsitos en distintas Comunidades Autónomas, el hecho de que las competencias en materia de agricultura pertenezcan a éstas, obliga a que el oleicultor presente una declaración de cultivo en cada una de ellas, comprendiendo la situación y circunstancias de los olivos ubicados en la respectiva Comunidad. Como decimos, pese al silencio normativo, la solución parece imponerse aplicando por analogía la previsión que se contiene para la presentación de las ayudas a la producción en el art. 8.2, segundo párrafo, del RAPAO, cuando se afirma que los oleicultores que posean parcelas en distintas Comunidades Autónomas (), deberán presentar una solicitud de ayuda en cada Comunidad Autónoma por las

29 El hecho de que la normativa comunitaria no exprese nada al respecto, resulta plenamente coherente, toda vez que, como sabemos, el Derecho Comunitario agrícola, en materia de ejecución, hace abstracción de la configuración interna que puedan tener los Estados miembros. Ahora bien, la misma importancia que la legislación comunitaria agrícola da en otras materias (cuota láctea, derechos de plantación de viñedos, etc) a las fronteras nacionales de los Estados, refuerza, en nuestra opinión, la solución que en el texto, más adelante, mantenemos.

parcelas situadas en ellas. La íntima dependencia y vinculación existente entre las declaraciones de cultivo y las posteriores solicitudes de ayuda a la producción avalan plenamente esta solución, aparte de que facilitan las comprobaciones y controles de las declaraciones formuladas por parte de las respectivas Comunidades Autónomas que, como decimos, son las únicas competentes para tales menesteres al tener la exclusividad de las competencias en materia agrícola.

b) Declaraciones de cultivo de olivos situados en una misma Comunidad Autónoma, pero pertenecientes a regiones productivas distintas

Lo mismo ocurre en los otros casos reseñados en que, aun dentro del ámbito territorial de una única Comunidad Autónoma, un oleicultor se halle asociado a distintas organizaciones de productores por razón de la situación geográfica de sus olivos. Puesto que en estos casos, la normativa impone que la tramitación y las comprobaciones de las declaraciones de cultivo, se hagan preceptivamente a través de las organizaciones de productores, parece, pues, lógico que tengan que presentarse también tantas declaraciones de cultivo como resulten necesarias por la propia naturaleza de las cosas.

c) Declaraciones de cultivo mixtas

Igualmente, parece lógico que en los casos en que un oleicultor tenga olivos con respecto a los cuales se halle asociado a una organización de productores y olivos para los que no lo esté, deban formularse sendas declaraciones de cultivo, una ante la organización de productores y otra ante la propia Administración de la Comunidad Autónoma.

F) Control y comprobación de las declaraciones de cultivo: la problemática del SIG-Oleícola

Presentadas las declaraciones de cultivo, “las autoridades competentes responsables de la gestión de la ayuda al aceite y las organizaciones de productores reconocidas comprobarán que las declaraciones de cultivo son conformes con el SIG Oleícola, reflejando tal circunstancia en la propia declaración de cultivo” (art. 2.4 del RAPAO). Estas comprobaciones consisten fundamentalmente en contrastar que los datos expresados en las declaraciones de cultivo se atemperan a los contenidos en el Sistema de Información Geográfica Oleícola. Por ello, es por lo que el art. 2.2 del RAPAO obliga a que en las declaraciones de cultivo que se presenten, se consignen las referencias de identificación de las parcelas catastrales que figuren en la base gráfica del SIG Oleícola, así como el número de olivos que en cada parcela catastral figure en dicha base gráfica.

a) El procedimiento de eliminación de discordancias

Si, a resultas de esas comprobaciones, se aprecian discordancias en más de un 3 por ciento entre los datos consignados en las declaraciones de cultivo y los que consten en el SIG Oleícola, se requiere al oleicultor para que, en el plazo de dos meses, presente las observaciones y propuestas que estime convenientes con los datos y documentos necesarios para la modificación o adaptación de los mismos a la base gráfica del SIG Oleícola.

Ahora bien, las peculiaridades que presenta nuestro modelo de Estado, se hacen bien patentes en este procedimiento de verificaciones y comprobaciones del que venimos hablando. Como hemos visto, las declaraciones de cultivo se presentan, según los casos, ante la Administración autonómica o ante las Organizaciones de Productores reconocidas, que son también las que efectúan las primeras comprobaciones entre los datos consignados en las mencionadas declaraciones de cultivo y los que, por su parte, figuren en el SIG Oleícola. Para ello y puesto que, como ya hemos destacado en el capítulo organizativo, el Sistema de Información Geográfica se gestiona directamente por el Estado a través de un Comité Permanente adscrito al Ministerio de Agricultura, se suscriben una serie de Convenios de Colaboración entre éste y las Comunidades Autónomas y las organizaciones de productores reconocidas para que éstas últimas puedan llevar a término su labor.

Mediante estos Convenios, sólo se autoriza la puesta a disposición de la base gráfica del SIG Oleícola para que se puedan efectuar las referidas comprobaciones tanto por las Administraciones autonómicas y organizaciones de productores como por los propios oleicultores. Es decir, en virtud de los mencionados Convenios, ni las Comunidades Autónomas ni las Organizaciones de Productores pueden proceder a alterar o modificar la citada base gráfica. Por ello, las comprobaciones que éstas últimas entidades y las Administraciones regionales realizan, son simples confrontaciones o cruces materiales de datos, de tal modo que si, como hemos señalado, existe plena conformidad entre las declaraciones de cultivo y los datos que obran en el SIG, en la propia declaración de cultivo se expresará esta conformidad, dándose por terminado el procedimiento administrativo que con aquélla principió.

Si, por el contrario, se aprecian, entre las declaraciones de cultivo y la base gráfica del SIG, discordancias que excedan del 3 por ciento, la Administración autonómica o las organizaciones de productores, según los casos, requieren al oleicultor para que, según hemos señalado, formule las observaciones y propuestas pertinentes. Pero, entonces, el

procedimiento abierto con la presentación de la declaración de cultivo, experimenta una mutación, en el sentido de que dichas observaciones y propuestas -que, sin embargo, sí que deben ser presentadas a través de la Comunidad Autónoma o de la organización de productores- son valoradas y resueltas por el Comité Permanente que gestiona el SIG Oleícola, quien, “hechas las comprobaciones adecuadas (...), modificará, de ser necesario, la base gráfica del SIG-Oleícola, poniendo de nuevo a disposición de los oleicultores, directamente o a través de las Comunidades Autónomas, de las organizaciones de productores de aceite de oliva y de aceituna de mesa (...), los nuevos datos incorporados” (art. 4 de la Orden del MAPYA de 13 de junio de 2001).

b) El papel del Comité Permanente

Así las cosas, no resulta fácil caracterizar, desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, la intervención que en este procedimiento tiene el Comité Permanente. Para empezar, es claro, desde luego, que lo que este Comité realiza, excede de lo que es una mera atribución consultiva. Los asientos y las modificaciones que el Comité practica en la base geográfica del SIG poseen un alcance declarativo de indudable importancia de cara a la determinación final de la ayuda a la producción, ya que a tal efecto sólo se computarán los olivos que expresamente hayan sido reconocidos por dicha base gráfica. Por ello, es por lo que decimos que la caracterización jurídica de este procedimiento no deviene fácil.

Ante todo, parece que la terminación del procedimiento compete, en todo caso, a la Administración autonómica o a la organización de productores. Si hay conformidad, éstas lo manifiestan en la propia declaración de cultivo; si no hay disconformidad y no prosperan tampoco ante el Comité las observaciones formuladas por el oleicultor, ellas habrán de instar también de éste que realice las pertinentes correcciones en su declaración de cultivo para que pueda emitirse la resolución de conformidad. Con dicha resolución se constata, como ya dejamos anotado más atrás, un requisito de capacidad preciso para que, en su momento, el oleicultor pueda solicitar la correspondiente ayuda a la producción.

c) Procedimiento administrativo y garantías de los oleicultores

Llegados a este punto, y avanzando en la línea de proporcionar posiciones de defensa al oleicultor, cabe preguntarse sobre qué opciones le caben al oleicultor disconforme con la determinación del Comité de no modificar la base gráfica del SIG Oleícola. Podría aducirse, en primer lugar, que el “disconforme” que la Administración autonómica o la organización

de productores plasma en la declaración de cultivo es una verdadera resolución que pone fin al procedimiento y que, como tal, es susceptible de recurso. Sin embargo, ha de repararse en que dicha resolución adquiere, en puridad, tal sentido, por la fuerza vinculante que sobre ella despliega la determinación del Comité Permanente. La cosa no cambiaría ni aunque considerásemos que el Convenio que el MAPYA suscribe con estas entidades es un Convenio de delegación, puesto que en las delegaciones intersubjetivas, a diferencia de las interorgánicas, los actos que dicta el ente delegado se entienden actos propios de éste³⁰.

Lo anterior no quiere decir, en nuestra opinión, que todo lo que en este procedimiento administrativo al que da lugar la declaración de cultivo del oleicultor, realiza la Administración de la Comunidad Autónoma, carezca de relevancia jurídica alguna. Quitando lo que es estrictamente la concordancia del número de olivos declarados con el número de los que constan en el SIG, la apreciación de las demás circunstancias de la declaración, incluyendo la de sus requisitos formales y de actividad, compete, según los casos, a la Administración autonómica o a las organizaciones de productores.

Vistas así las cosas, desde la panorámica global del procedimiento administrativo que nos ocupa, insistimos en que resulta difícil calificar jurídicamente la intervención que en este punto realiza el Ministerio de Agricultura a través del Comité Permanente, pues son varias las explicaciones que al respecto se nos ocurren. Pudiera pensarse, en primer término, que lo que, a través del Convenio mencionado, efectúan tanto la Administración autonómica como las organizaciones de productores, es una simple encomienda de gestión que no entraña el dictado de acto jurídico alguno, por lo que, en definitiva, la única voluntad vinculante es la que expresa la Administración del Estado, a través del Comité Permanente. Sin embargo, la declaración de conformidad que aquéllas plasman en la declaración de cultivo sólo puede ser entendida como un verdadero acto administrativo que acredita la plena capacidad del oleicultor para poder solicitar la ayuda a la producción.

Pudiera pensarse también que, dentro del procedimiento administrativo en el que se efectúa la declaración de cultivos, se inserta un informe vinculante, que, por la trascendencia que tiene sobre la resolución que se adopte, asume el carácter de acto de trámite cualificado, susceptible, por ello, de impugnación autónoma ante la Administración que lo adopta³¹. Pudiera

30 Sobre el tema, cfr. M. SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho Administrativo. Parte general*, tecnos, Madrid, 2005, pp. 249 y 250; y J.J. LAVILLA RUBIRA, "Delegación", *EJB*, II, pp. 1964-1968.

31 R. BOCANEGRA SIERRA, *Lecciones sobre el acto administrativo*, Civitas, Madrid, 2002, p. 59

pensarse, por último, que estuviésemos ante un procedimiento complejo en el que, con independencia de que la resolución la exprese siempre la Administración autonómica, intervienen con facultades decisorias ambas Administraciones, lo que se traduce en que se abra también una duplicidad de vías de impugnación, según cuáles sean las causas de desacuerdo que el oleicultor tenga a la postre con la resolución.

Ahora bien, ninguna de estas explicaciones nos parece convincente. El art. 25.3, segundo párrafo, del Reglamento (CE) 2366/1998, a cuyas soluciones se remite el art. 2.4 del RAPAO, preceptúa que, si después de denegadas las observaciones y propuestas formuladas por el oleicultor, éste no estuviera de acuerdo, “se procederá, a instancia del interesado, a una comprobación contradictoria cuyos costes, en caso de que no se confirmen los datos declarados (...), correrán a cargo del oleicultor”. A mayor abundamiento, el art. 25.4 del Reglamento comunitario incorpora éstos últimos datos como uno de los elementos informativos que, junto a los datos obtenidos por la Administración conforme a los medios de teledetección aérea y visitas *in situ*, permiten determinar finalmente en cada parcela el número de olivos que serán contabilizados por el Sistema de Información Geográfica. Quiere esto decir que, en nuestra opinión, el procedimiento de la declaración de cultivo culmina con una resolución de conformidad o con un requerimiento al oleicultor, por parte de la Administración autonómica, para que presente una nueva declaración de cultivo ajustada a los datos que, al respecto, obran en el Sistema de Información Geográfica Oleícola. Ahora bien, si lo que el oleicultor pretende es modificar o rectificar estos datos, lo que instará será un procedimiento nuevo y distinto del de la verificación de la declaración de cultivo, procedimiento en el que las Administraciones autonómicas y, en su caso, las Organizaciones de Productores sólo actuarán como instancias colaboradoras de la Administración del Estado³².

32 Esto es también lo que parece deducirse de las “Instrucciones para la cumplimentación de solicitudes de cambio al SIG Oleícola”, publicadas con fecha de octubre de 2003 por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en <http://www.mapya.es/sig/pags/sig/manual.pdf> (consulta de 7 de enero de 2005). En ellas, se dice que “la verificación del SIG fue una exigencia de la reglamentación comunitaria, en la que se establecía explícitamente que los números de olivos determinados en cada parcela de la base gráfica se compararían con los datos de las declaraciones de cultivo contenidas en la base de datos alfanuméricos. En casos de diferencia, el resultado del proceso solamente podía tener dos vías de salida, o el oleicultor cambiaba o corregía su declaración de cultivo, o el SIG había de ser modificado. En el primer caso, hubo que hacer una nueva declaración de cultivo sustitutiva de las existentes, y en el segundo caso se cumplimentó una solicitud de cambio al SIG” (p. 5). Este mismo proceder, que se empleó en la fase inicial de formación del SIG, es también el que se utiliza ahora, una vez en pleno funcionamiento el SIG, cuando se produce una discordancia entre los datos expresados en las declaraciones de cultivo y los que figuran en el SIG: “A fin de establecer el mecanismo que permita a los oleicultores que la evolución del cultivo del olivar en las parcelas de su explotación pueda ser reflejada en el SIG Oleícola, y que las declaraciones de cultivo realizadas por ellos en campañas de ayuda futuras sean coincidentes con los datos geográficos, se ha establecido el documento denominado *Solicitud de cambio al SIG Oleícola* similar al empleado durante el proceso de verificación, facilitando a los oleicultores la disponibilidad de documentos que les sirvan para realizar sus propuestas” (p. 7)

Ciertamente, el entrecruzamiento de procedimientos que aquí se dan puede resultar, a primera vista, de gran complejidad. Y así ha sido hasta la plena puesta marcha del SIG Oleícola, cuya elaboración ha sido el resultado de un proceso lento y costoso. Sin embargo, una vez elaborado, el sistema ha funcionado aceptablemente, evitando las situaciones de extremo casuismo que se dieron cuando, al amparo de la normativa anterior, la comparación de las declaraciones de cultivo se hacía con las parcelas catastrales, resultando frecuente que existiesen profundas discordancias -unas veces, involuntarias, y muchas, buscadas de propósito- entre el número de olivos que se declaraban y el número de olivos realmente existentes³³.

El pleno funcionamiento del SIG Oleícola ha tenido además dos virtualidades añadidas. Por un lado, ha supuesto una verdadera actualización del Catastro Rústico, cuya concordancia con la realidad dejaba mucho que desear. Así, el art. 7 de la Orden de 13 de junio de 2001 obliga a que los oleicultores inicien las actuaciones pertinentes para la modificación de los datos catastrales, cuando del análisis de los documentos del SIG-Oleícola se detecten errores o contradicciones con el catastro rústico. Por otra parte, y a la inversa, las modificaciones suscitadas en el Catastro Rústico se llevan también al SIG-Oleícola, originándose de esta forma una mutua

33 Como decimos, las situaciones que en este punto refleja la jurisprudencia son variopintas. Así, ha sido frecuente, en primer lugar, que se declaren más olivos de los que, en la realidad, existían, intentando excusarse en errores catastrales no corregidos, arrendamientos de más tierras o confusión de hectáreas con fanegas (STSJ de Andalucía, Sevilla, de 8 de enero de 2003, Ponente: Montero Fernández, JUR 127567, fdo. dcho 3º). Incluso, en algunos de estos casos, para mantener la cuantía global de las ayudas pedidas se invocan, junto a los consabidos errores catastrales, rendimientos de aceitunas que superan en un 572% la típica legal de la zona (SSTSJ de Extremadura de 30 de noviembre de 2000, Ponente: Méndez Canseco, JUR núms 32449 y 78059, fdo. dcho. 3º y de 14 de diciembre de 2000, Ponente: De la Cruz Mera, JUR 70165). No han faltado tampoco los casos contrarios, esto es, aquellos en los que la declaración de cultivos refleja menos olivos productivos de los que, en realidad, después, al realizar la inspección en campo, resultan. La razón de porqué durante los años noventa se instaló este proceder la explica con rico lujo de detalles la STSJ de Andalucía, Sevilla, de 17 de noviembre de 1998, Ponente: Pérez Nieto, RJCA 5006, fdo. dcho 2º, cuando ante un caso en que se habían declarado sólo 200 olivos en lugar de los 1610 existentes, se explaya afirmando que "la consignación del número de olivos explotados no es baladí, ya que la ayuda unitaria anual se reducirá proporcionalmente en el caso de que parte de la producción de olivas se destina a fines distintos de la producción de aceite (art. 1.5 del Reglamento 3061/1984). También se trata así de evitar transmisiones fraudulentas a los pequeños oleicultores que reciben una cantidad superior en concepto de ayuda unitaria. Dicho esto la no consignación del número de olivos en explotación por el solicitante de las ayudas supone un incumplimiento formal grave que justifica la no concesión de la ayuda". En otros casos, los Tribunales han ordenado igualmente el reintegro de las subvenciones, pues "no se trata de que la producción sea excesiva en relación a los olivos que se declaran que la generan, sino que no se han declarado la totalidad de los olivos que producen las aceitunas origen del aceite cuya producción se pretende subvencionar" (STSJ de Andalucía, Sevilla, de 6 de marzo de 2000, Ponente: Gutiérrez del Manzano, JUR 292176, fdo. dcho 3º). Por último, los desajustes también se han notado cuando se entregan aceitunas de olivos que no aparecen declarados, pero que, en contra de las comprobaciones de la Administración, se alegan que existen. Así, sucede en la STSJ de Andalucía, Sevilla, de 5 de abril de 2002, Ponente: Vázquez García, JUR 197153, en que el recurrente trataba de justificar en argumentos tan contradictorios como la procedencia del aceite de parcelas no declaradas, por un lado, y la sobreproducción de los olivos declarados superior con mucho a las oficialmente fijadas para la zona.

corriente de alimentación entre ambos instrumentos³⁴, que permitirá una permanente actualización de ambos, de tal manera que, conforme a lo que señala el art. 10.4 del RAPAO, a partir del 1 de noviembre de 2003, los olivos y las superficies correspondientes cuya presencia no esté certificada por el Sistema de Información Geográfica Español, no podrán dar derecho a una ayuda a la producción de aceite de oliva.

VI.3

El procedimiento para el otorgamiento de las ayudas y anticipos

1. La errónea calificación de las solicitudes de ayuda como documentos oficiales

Cumplimentada la declaración de cultivo, el oleicultor ya se halla en condiciones de poder solicitar propiamente la ayuda a la producción. A este respecto, el RAPAO determina que la solicitud deberá presentarse en el modelo normalizado que, al efecto, confeccionen las Comunidades Autónomas; y que tal presentación habrá de efectuarse además a través de los mismos conductos utilizados para la presentación de las declaraciones de cultivo y dentro de los plazos establecidos por el art. 8.2 del RAPAO. Por último, se señala, igualmente, la obligación de aportar, junto con la solicitud de ayuda, el certificado de la almazara, comprensivo de la entrada y molturación de las aceitunas, o el certificado de la empresa de transformación correspondiente, en el caso de que el destino de las olivas haya sido su industrialización como aceitunas de mesa.

Antes de estudiar con mayor detalle estos extremos, conviene insistir en que la solicitud de ayuda inicia un procedimiento administrativo autónomo y distinto del relativo a la declaración de cultivo que, más atrás, hemos analizado. Desde este punto de vista, tal solicitud deviene como un acto del administrado, que participa, por consiguiente, de todos los caracteres cosustanciales a este tipo de actos. Sin embargo, la jurisprudencia ha tildado en alguna ocasión estas solicitudes como documentos oficiales y mercantiles³⁵, lo que revela, en nuestra opinión, aparte de un exceso verbal

34 El art. 2.2, tercer párrafo, del RAPAO establece que, por el Comité Permanente, "se adoptarán las medidas necesarias para la actualización periódica de la base gráfica del SIG Oleícola en los municipios en que se produzcan renovaciones del Catastro de Rústica".

35 La SAP de Jaén núm. 109/1999, de 8 de noviembre, Ponente: Cáliz Covalada, ARP 4542 considera, como decimos, las solicitudes de ayuda a la producción documentos oficiales y mercantiles a los efectos de configurar un delito de falsificación de documentos de tal carácter. Apoya la sentencia la condición oficial "desde su origen y nacimiento" del documento en que "es un impreso -en el que se vierten unos datos y declaraciones- que por su formato y destino tienen un inequívoco carácter oficial". A nuestro juicio, el

notable, una inexactitud bien patente, ya que, por una parte, documento oficial (en el sentido de documento público) sólo es el que emite un órgano administrativo o, al menos, una persona o entidad privada que ejerza, por determinación legal, funciones públicas, circunstancias que, desde luego, no se dan en la solicitud de la que hablamos³⁶. La solicitud de ayuda a la producción la elabora y la firma el propio solicitante sin que el hecho de que se presente ante una Organización de Productores o ante la propia Administración le comunique un carácter oficial que transustancie su naturaleza jurídica de documento estrictamente privado. En todo caso, su carácter de documento oficial (en el sentido de documento administrativo) podría quizá derivarse posteriormente de su incorporación a un expediente administrativo, pero sólo a los efectos de que gozase de las garantías de custodia y confidencialidad de las que disfrutaban, en general y en mayor o menor grado, todos los documentos incluidos en un expediente administrativo³⁷.

tribunal cae en el lamentable error de confundir dos cosas bien diferentes: el documento y el impreso administrativo. Como bien aclara F. GONZÁLEZ NAVARRO, "Comentario al art. 46", en *Comentarios...*, cit., I, p. 831, mientras que el documento administrativo "es un soporte que contiene información, el impreso es un medio de obtener -y normalizar- la información que se precisa. De aquí que sólo el impreso cumplimentado sería documento administrativo. Pero ni aun esto es del todo exacto, pues sólo cuando su contenido se impute a la Administración (...), estaríamos en presencia de un documento administrativo en el sentido estricto de la expresión. *Un impreso de instancia cumplimentado por el interesado no sería nunca (...) un documento administrativo*". Atendiendo a tales consideraciones, la solicitud de ayuda a la producción, aunque se formalice en impreso oficial normalizado, nunca puede considerarse como un documento administrativo, puesto que su contenido no puede imputarse a la Administración, sino únicamente al administrado. Por ello, aunque en el caso de autos, el acusado hubiese presentado una solicitud de ayuda a la producción simulando los datos de otro labrador, no por ello tal conducta podía ser tipificada como un delito de falsedad en documento público (art. 392 en relación con los apartados 2º y 3º del art. 390 del CP), sino más propiamente como una estafa o como una falsificación de documentos privados (art. 395 CP). Cosa bien distinta es que, como parece, el acusado falsificase además el certificado de la almazara, lo cual sí que podría entrañar una falsificación de documento mercantil o, incluso, de documento público administrativo, si reparamos, según ya hemos notado en la parte organizativa de este estudio, en el ejercicio de funciones administrativas que parecen desplegar en este punto de las ayudas a la producción del aceite de oliva las industrias almazareras.

36 Hay que precisar que, salvo la mención a documento oficial contenida en el art. 390 del CP, la *summa divisio* que de los documentos se efectúa en nuestro Ordenamiento Jurídico es la que distingue entre documentos públicos y documentos privados. Conforme a lo que determina el art. 1216 CC, son documentos públicos los documentos autorizados por un notario o por un funcionario público competente con las solemnidades que requiere la ley. Precizando más, el art. 317 LEC considera documentos públicos, aparte de lo que aquél señala, las resoluciones y diligencias de actuaciones judiciales, los intervenidos por Corredores de Comercio colegiados, y las certificaciones que expidan los Registradores de la Propiedad y Mercantiles de los asientos registrales. Dentro, pues, de los documentos públicos, los documentos administrativos son, según el art. 46 de la LAP, "los válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas". Sobre el tema, véanse A. BONET y NAVARRO, "Documento (Derecho Procesal)", A. LÓPEZ y LÓPEZ, "Documento privado (Derecho Civil)" y R. BLANQUER UBEROS, "Documento Público", voces todas ellas incluidas en *EJB*, II, pp. 2569-2573 y 2576-2581.

37 La definición más acertada de "expediente administrativo" que se halla en nuestro Derecho la ofrece el art. 164.I del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales, que lo conceptúa como "el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedentes y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla". Desde este punto de vista, como decimos en el texto, las solicitudes de ayuda a la producción en cuanto que documentos que inician un procedimiento se integran en el expediente, que no es más que la constancia en papel del procedimiento. Así las cosas, lo que asume el carácter de documento público, a los efectos de custodia (art. 171 ROF) y regulación del derecho de acceso a los documentos en él incluidos (art. 37.I LAP), es el expediente mismo y no los diversos documentos que lo forman, cuyo carácter de documento público o no dependerá según ya nos consta de otros parámetros diferentes.

Por otra parte, aun considerando la solicitud de ayuda a la producción como un documento mercantil, el carácter cumulativo de documento “oficial” y “mercantil” que se predica de aquélla³⁸, reduce paradójicamente la posibilidad de estimar aquélla como un documento de tal tipo, ya que si la condición de “oficial” la asociamos con el sentido de documento público, únicamente entrarían en la categoría de documentos “oficiales” (*rectius*: públicos) y, a la vez, “mercantiles”, aquellos documentos mercantiles, a los que alude el art. 317 de la LEC, que hubiesen sido intervenidos por ciertos funcionarios públicos.

2. La utilización de modelos normalizados

A) La problemática de los actos-masa como explicación

El art. 8.1 del RAPAO determina que las solicitudes de ayuda y anticipo a la producción deben presentarse en modelo normalizado, aprobado por las Comunidades Autónomas. La circunstancia de que se opte en estos casos por el modelo de instancia normalizada tiene un perfecto encaje dentro de las previsiones genéricas que, al respecto, contiene el art. 70.4 de la LAP. Evidentemente, las solicitudes de ayuda a la producción constituyen un paradigma de los denominados actos masa a cuya particular problemática trata de dar respuesta el precepto mencionado³⁹. El número tan elevado de peticiones que se cursan cada cosecha, y la necesidad de que todas ellas se presenten y tramiten de manera conjunta explican suficientemente esta opción. Además, tampoco hay que olvidar que este tratamiento conjunto y homogéneo de la información facilita, sin duda, la gestión y el control de las ayudas pedidas, aspecto éste último que, como tendremos de ocasión de comprobar, asumen en esta temática una importancia inusitada.

B) Aportación de documentos

Ahora bien, con el art. 70.4 de la LAP, debe recordarse que los solicitantes, respetando y reflejando los contenidos mínimos requeridos por la instancia, pueden acompañar “los elementos que estimen convenientes para precisar o completar los datos del modelo”, lo cual significa mucho más que una simple aportación de documentos, comprendiendo, por

38 “En el caso, se trata pues de un documento oficial y a la vez mercantil porque va destinado a surtir efectos en la esfera mercantil” (fdto. dcho 1º)

39 Sobre la caracterización de los actos-masa, véanse entre nosotros, A.B. GÓMEZ DÍAZ, “La eficacia de las sentencias contencioso-administrativas: entre la dogmática y la ingeniería judicial”, *RAP* n° 144 (1997), pp. 254-257 y J.A. XIOL RÍOS, “Consideración de algunos aspectos del proceso administrativo como respuesta a los fenómenos de masificación social: la legitimación, la limitación de las instancias, el tratamiento en serie de los recursos y los efectos de la sentencia”, *Jurisdicción contencioso-administrativa: aspectos procesales*, Cuadernos de Derecho Judicial, CGPJ, Madrid, 1992, pp. 135-138, *passim*

ejemplo, la adición de escritos en los que se expliquen y pormenoricen cuestiones y circunstancias que el oleicultor estime de interés para el logro de su subvención y que, tal vez, en la instancia, al reflejarse únicamente mediante el lenguaje de las cifras, pudiesen quedar opacas o dar lugar a interpretaciones que frustrasen los términos de la pretensión.

El RAPAO confía lógicamente la confección de esos modelos normalizados de instancias a las Comunidades Autónomas, aunque, en todo caso, les obliga a incorporar unos requisitos mínimos que el propio RAPAO fija en su Anexo VI. En esencia, se trata, por un lado, de los datos personales y bancarios del oleicultor, que van a ser relevantes para proceder al pago de la ayuda o para la dilucidación de cualquier problema que durante la tramitación pueda presentarse, y que requiera la notificación o comparecencia del interesado. Por otra parte, la solicitud debe contener igualmente las constancias geográficas, numéricas y las circunstancias comerciales de las declaraciones de cultivo, de las aceitunas producidas por cada oleicultor con señalamiento de su destino y de las olivas entregadas a las almazaras o a las industrias de transformación autorizadas de las aceitunas de mesa.

Propiamente lo que, aunque resulte paradójico, no se contiene en la instancia es una pretensión clara e inequívoca. El oleicultor aporta, como hemos visto, los datos que afectan a su actividad productiva, pero no cuantifica en términos precisos el montante de la ayuda solicitada, por la sencilla razón de que ni siquiera, en términos estimativos, está en condiciones de determinarla *a priori*.

Al modelo normalizado de solicitud deben acompañar, según ya hemos anticipado, los certificados de las almazaras en donde se hayan triturado las aceitunas⁴⁰ o los certificados de industrialización de la aceituna de mesa. A diferencia de lo que ocurre con la solicitud, dichos certificados sí revisten carácter mercantil y podrían incluso reputarse documentos oficiales si estimásemos que las actividades que las almazaras y las industrias transformadoras realizan, dentro del régimen de las ayudas a la producción, son funciones públicas⁴¹.

40 Según el art. 6.4 del RAPAO dichos certificados se expedirán en un plazo máximo de un mes después de la finalización de la campaña de molturación. Se firmará por el titular o representante legal de la almazara un solo certificado por oleicultor y campaña, en tres ejemplares: un original, para los archivos de la almazara emisora y los dos restantes (original y copia) se entregarán al oleicultor, quien presentará el original junto a su solicitud de ayuda. Finalmente, los certificados se enumerarán con dígitos numéricos de forma correlativa, empezando por el uno, en un único listado.

41 La STS de 26 de febrero de 2003, Sala de lo Penal, Ponente: Giménez García, RJ 2254, no alberga duda alguna en atribuir al certificado de la almazara naturaleza de documento casacional y conferirle el carácter de prueba documental. En concreto, en el caso de la litis, los acusados habían falsificado, por dos campañas consecutivas y con respecto a dos almazaras distintas, sendos certificados en los que habían hecho constar unas entradas y molturaciones inexistentes.

Así, la importancia de estas certificaciones es determinante de cara al otorgamiento de las ayudas pedidas, puesto que si dichas certificaciones faltan, resultará de todo punto imposible dictar una resolución otorgando la ayuda al no disponer de los elementos esenciales para cuantificarla. A la ausencia de certificación, la jurisprudencia ha asimilado el acompañamiento de un certificado emitido por una almazara a la que le hubiese sido retirada con anterioridad la autorización administrativa para operar en el régimen de las ayudas a la producción⁴², llegando en estos casos a relativizar el posible desconocimiento que de tal circunstancia pudiesen tener los olivicultores, lo que significa aplicar, a nuestro juicio con buen criterio, el especial deber de estar diligentemente informado de quienes operan dentro de un ordenamiento sectorial concreto⁴³

3. La presentación de las ayudas

A) Presentación de las ayudas concernientes a aceitunas molidas en territorio español

La presentación de la solicitud se hace, siguiendo la misma dinámica de las declaraciones de cultivo, bien directamente ante la Administración

42 Así sucede en el caso contemplado por la STSJ de Castilla-La Mancha de 17 de julio de 2000, Ponente: Massó Garrote, JUR 272528, en la que los recurrentes para solicitar la ayuda a la producción de la campaña 95/96 presentaron un certificado de almazara, a la que le había sido retirada la autorización en noviembre de 1994, razón por la que la Dirección General para la Política Agraria Común de la Junta de Comunidades le denegó la ayuda, denegación que el Tribunal Superior de Justicia confirma.

43 Excelentes nos parecen los razonamientos de la STSJ de Castilla-La Mancha de 11 de febrero de 2002, Ponente: Montero Martínez, JUR 124936, cuando, ante la alegación de los recurrentes de que desconocían que la almazara en cuestión tuviese retirada la autorización, confirma las resoluciones recurridas por entender que los actores tuvieron ocasión de conocer tal circunstancia ya que “en efecto, hablamos de localidades pequeñas, que desde varios años atrás acudían a la misma almazara”. Además, para las fechas de entrega de las aceitunas, “si es que no conocían con bastante antelación la retirada de la autorización a la almazara, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha había comunicado expresamente tal circunstancia a todos los Ayuntamientos de la zona, que además de extender la noticia lo publicaron en sus respectivos tablones de anuncios. Luego en muchos de los casos, cuando se entregó la aceituna se estaba en plena disposición de saber que la almazara en cuestión no podía expedir los certificados y sin ellos (esto no se discute) no podían obtenerse las ayudas” (fdto. dcho. 3º). De todos modos, aunque autores como SANTI ROMANO, “Normas jurídicas (destinatarios de las), *Fragments de un diccionario jurídico* (trad. De Ayerra Redín y Sentís Melendo), Buenos Aires, 1964, pp. 239 y ss., relativizaron el alcance de la cuestión hasta entender que estábamos ante “un falso problema” (p. 253), hay que reconocer que, en general, el problema del conocimiento del Derecho como pusiera de relieve a principios de siglo XX, J. COSTA, *El problema de la ignorancia del Derecho*, Civitas, Madrid 2000, (quien –op. cit. p. 53- proponía incluso una inversión de la regla *nemini licet ignorare ius*) y más recientemente R. MARTÍN MATEO, “La ignorancia de las leyes. Las actuales circunstancias”, RAP n° 153 (2000), pp. 53-69, constituye uno de los problemas más graves (de “aporías” del Derecho habla A. NIETO GARCÍA, *Derecho Administrativo sancionador*, Tecnos, Madrid, 2005, 4ª ed., p. 413), que actualmente tenemos planteado. En el ámbito de la potestad sancionadora, A. NIETO ha apelado a la “prudencia práctica del juez que es a quien corresponde decir a la vista de las circunstancias del caso concreto” de cara a que juegue la fuerza exoneratoria o atenuadora del error (op. cit. p. 413). En cualquier caso, admite, extremo que creemos extensible a los que operan en un sector como el oleícola, una suerte de presunción *iuris et de iure* de que no ha habido error con respecto a los profesionales del sector (op. cit., p. 414), afirmaciones que, aunque, como decimos, son realizadas al hilo del procedimiento sancionador, las entendemos igualmente aplicables al caso que nos ocupa. Desde otra perspectiva más aplicativa, véase también el reciente e interesante estudio de J. ESTEVE PARDO, “La protección de la ignorancia. Exclusión de responsabilidad por los riesgos desconocidos”, RAP n° 161 (2003), pp. 53 y ss.

autonómica competente por razón de la localización de los olivos, bien a través de las Organizaciones de Productores, circunstancia que, como sabemos, resulta obligada en los casos en que el oleicultor esté adherido a una de ellas, hasta el punto de que su presentación ante la Administración, en lugar de ante la Organización de Productores, se ha sancionado en ocasiones, haciendo gala de un rigorismo extremo, con la denegación de la ayuda, cuando tal vez lo más acorde jurídicamente fuese que, apreciada por la Administración su pertenencia a una Organización de Productores, remitiese a ésta la solicitud para su pertinente tramitación⁴⁴, puesto que no hay que olvidar que lo que las Organizaciones de Productores ejercen en orden al control y la verificación de las ayudas a la producción son competencias que trazuman un inequívoco carácter administrativo, por lo que resultaría extraño que estas habituales fórmulas de colaboración que se dan entre los órganos de una misma Administración no se apliquen igualmente a casos como el que nos ocupa en que las Organizaciones de Productores actúan, en puridad, como órganos administrativos, haciendo lo que, de no mediar la atribución legal que, en su favor, se hace, lo deberían hacer los órganos de la Administración autonómica con la que colaboran.

B) Presentación de ayudas relativas a aceitunas entregadas en otros Estados para su molturación

Toda la vasta casuística que, al respecto, ya estudiamos en relación con las declaraciones de cultivo cobra aquí, según ya notamos, pleno vigor. El art. 9 del RAPAO, en concordancia con lo que establece el art. 13 del Reglamento (CE) 2366/1998, añade a todas esas vicisitudes que, a propósito de las declaraciones de cultivo ya analizamos, la previsión de que, por ejemplo, un oleicultor español entregase para su molturación sus aceitunas en una almazara de otro Estado miembro. En estos casos, ambos preceptos determinan que la solicitud de ayuda debe presentarse ante el organismo competente del Estado miembro en el que se haya producido el aceite, aunque después éste, una vez inspeccionada la almazara de que

44 En efecto, en el caso juzgado por la STSJ de Andalucía, Granada, de 15 de julio de 2002, Ponente: Garvín Ojeda, JUR 245314, la Administración denegó la ayuda a la producción solicitada por un oleicultor porque no había presentado su solicitud a través de la Organización de Productores que le correspondía por razón de la zona económica en que estaban enclavados los olivos. Sin embargo, la sentencia mencionada anula la resolución de la D.G. de Información y Gestión de Ayudas de la Junta de Andalucía, porque se ponen de relieve el cúmulo de errores en los que incurrió la resolución administrativa, que no habían tomado en cuenta las altas y bajas realizadas oportunamente por la recurrente. Como dato relevante hay que añadir que la sentencia no sólo se limita a anular la resolución recurrida, sino que declara también el derecho de la recurrente a percibir la ayuda a la producción de aceite de oliva correspondiente a la campaña 94/95, más los intereses legales devengados por dicha suma desde la fecha en que se pagaron las subvenciones correspondientes a la mencionada campaña hasta la fecha de su total pago, con expresa imposición de costas a la Administración

se trate, enviará la solicitud de ayuda, junto al informe evacuado, al Estado miembro donde se hubiesen cosechado las aceitunas que será ya quien se encargue de los posteriores controles y verificaciones y del pago de la ayuda que le corresponda. Desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, la forma de colaboración entre Estados que, mediante estos preceptos se instaura, se aproxima mucho a lo que pudiera ser, en sede de Teoría General de la Organización, un *auxilio*, en la medida en que se trata de la colaboración incidental que para un caso concreto puede requerir un Estado de otro de cara a facilitar el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas⁴⁵. Precisamente, el carácter incidental que reviste aquí la colaboración permite desechar fórmulas más permanentes de cooperación como podrían ser la gestión ordinaria de servicios.

C) El problema de la presentación de solicitudes de ayuda referidas a aceitunas entregadas en almazaras de Comunidades Autónomas distintas a donde se cosecharon

La figura que acabamos de analizar reviste particular interés para nuestro Derecho interno. Dentro de un marco de libertad de empresa, no resultaría improbable que un oleicultor, especialmente si no se encuentra adherido a una Organización de Productores, entregue, por razones que no vienen al caso, parte o la totalidad de la cosecha a una almazara situada en otra Comunidad Autónoma. Ciertamente, el art. 8.2 del RAPAO no se plantea el supuesto, ya que, como analizamos, sólo se ocupa de un problema diferente, el del oleicultor que posea parcelas en distintas Comunidades Autónomas, que debe, según los términos vistos, presentar tantas solicitudes de ayuda como resulten precisas. Ahora bien, que no se lo planteé ni significa que la hipótesis no pueda darse, ni tampoco que resulte inoportuna o ilegal la extrapolación de la solución prevista por el art. 9 del RAPAO. Es más, éste, en su art. 8.2, sólo se refiere, en el caso de los oleicultores no asociados a una Organización de Productores, a que las solicitudes de ayuda se presentarán ante las autoridades competentes, sin especificar además que éstas tengan que ser siempre las del lugar en que las aceitunas se hayan cosechado.

Aun así, conviniendo en que, a nuestro juicio, no resultaría ilegal que se extrapolase al ámbito de nuestro Derecho interno, la solución prevista por el art. 9 del RAPAO, nos parece poco conveniente dicha extrapolación desde el punto de vista del principio de eficacia. Sí es lógico que, en el caso de que un oleicultor tenga parcelas oleícolas en distintas Comunidades

45 Vid. sobre el auxilio, L.M. COSCULLUELA MONTANER, *Manual...*, cit., p. 191.

Autónomas, presente solicitudes en cada una de ellas, porque los datos sobre el factor determinante de la ayuda que son los olivos productivos sólo están en condiciones de controlarlos las Administraciones de las Comunidades Autónomas en que aquéllos se ubiquen. Sin embargo, en los supuestos en que la aceituna se molture en una almazara situada en otra Comunidad Autónoma, como lo relevante es la aceituna producida, se puede seguir el destino de la misma mediante el recurso a otras técnicas organizativas más eficaces, como podría ser también el simple auxilio, pero ceñido éste a que la Administración autonómica en la que se haya presentado la solicitud de ayuda -la del lugar en que las aceitunas se hayan cosechado- recabe de la Comunidad Autónoma en donde esté la almazara el correspondiente informe sobre la veracidad de los datos reflejados y de los documentos aportados en la solicitud.

La circunstancia de que el RAPAO no preste atención a este problema quizá resida en que pretenda respetar el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, confiando a éstas el que sean ellas las que, particularmente, diseñen sus recíprocos mecanismos de colaboración. Sin embargo, en un tema de tanta importancia, y teniendo en cuenta el embrionario estado en que se encuentran los mecanismos de colaboración entre las Administraciones Públicas españolas, tal vez no hubiese resultado inconveniente que, desde el propio Reglamento estatal, amparándose en la específica competencia de coordinación a la que alude el art. 149.1.13 CE, se hubiesen previsto estas técnicas de auxilio, aún si cabe más reforzadas en cuanto que el art. 4 de la LAP llama a unos contenidos mínimos de la coordinación entre Administraciones entre los cuales, sin duda, cabe perfectamente la técnica que aquí proponemos.

D) Requisitos de lugar y tiempo de presentación

a) Presentación en estafeta de correos de solicitudes de ayuda dirigidas a Organizaciones de Productores

La presentación de las solicitudes debe hacerse por los oleicultores antes del 1 de julio de cada campaña. Dicho plazo vale tanto para los casos en que el oleicultor presenta su solicitud ante la Administración como para aquellos otros en que, por pertenecer a una Organización de Productores, la debe presentar ante ésta. No obstante, en estos últimos supuestos, se ha suscitado el problema de si se considera presentada dentro de plazo una solicitud, dirigida a una Organización de Productores, que se cursa, mediante carta certificada, desde la estafeta de correos antes del 1 de julio, pero que llega a las oficinas de la Organización con posterioridad

a dicha fecha⁴⁶. Las mismas razones que más arriba esgrimíamos sobre la necesidad de que se cursen a las Organizaciones de Productores las solicitudes que los socios de éstas pudiesen presentar en la Administración autonómica, deben llevarnos aquí a estimar también la validez de las presentaciones efectuadas, no sólo ante las oficinas de Correos, sino ante cualesquiera de los lugares que menciona el art. 38.4 LAP. Resultaría incongruente con el postulado de garantizar el tratamiento común de los administrados preconizado por el art. 149.1.18 CE, permitirle al oleicultor no adherido a una Organización de Productores que pueda registrar su solicitud en cualquiera de los sitios que permite la Ley de Procedimiento Administrativo, y negarle, en cambio, dicha posibilidad al oleicultor asociado, cuando en ambos casos se están ejerciendo funciones públicas. Es más, la superior función constitucional que la Ley de Procedimiento Administrativo posee, obliga, por un lado, a que el resto de normas hayan de respetar las determinaciones que, en lo que ahora nos interesa, ella contiene; y a que, por otro lado, todos los sujetos que ejerzan competencias administrativas se sometan por igual y en las mencionadas facetas de su actividad a sus dictados con independencia de que sean Administraciones Públicas o de que se trate de personas privadas que, por atribución legal, o por cualquier otro título, gestionan dichas competencias.

b) Presentación de solicitudes en Ayuntamientos carentes de convenio

Aun así, los supuestos límite pueden plantearse cuando, por ejemplo, un Ayuntamiento actúe, sin que medie, conforme al art. 38.4 b) de la LAP, el pertinente convenio, como órgano beneficiario de las solicitudes de ayuda a la producción dirigidas tanto a la Administración como a las Organizaciones de Productores. La jurisprudencia penal da noticia en este sentido de actuaciones de ciertos Ayuntamientos que, en aras

46 Así ocurre en el caso examinado por la SJCCA de 25 de abril de 2001, Ponente: Quintana Carretero, RJCA 568, en la que un oleicultor había presentado, dentro de plazo, su solicitud de ayuda a la producción. Sin embargo, por el deficiente funcionamiento del Servicio de Correos, dicha solicitud llegó a la Organización de Productores Aprotiva de Córdoba, una vez que ésta ya había informado y remitido a la Administración autonómica todas las solicitudes a través de ella presentadas, razón por la que la Dirección General de Agricultura de la Junta de Andalucía estimó la posterior presentación como tardía y fuera de plazo y le denegó la ayuda solicitada. La propia Organización de Productores entabló entonces una reclamación de responsabilidad patrimonial contra la Entidad Pública Empresarial Correos y Telégrafos, reclamación en la que se pedía el abono de la cantidad dejada de percibir en concepto de ayuda a la producción y que fue desestimada por Resolución del Consejero Director General de Correos. Interpuesto recurso contencioso-administrativo lo estima parcialmente anulando la resolución recurrida por entender que el acto recurrido era nulo de pleno derecho puesto que la competencia para resolver la reclamación de responsabilidad patrimonial correspondía al Ministro de Fomento.

Aunque, como vemos, en el caso comentado se opta por seguir la vía del expediente de responsabilidad patrimonial contra Correos por la lesión económica que el mal funcionamiento de sus servicios ha irrogado al olivarero afectado, nada hubiera impedido, conforme a lo que indicamos en el texto, recurrir la resolución de la Dirección General del FAGA, basándose en que la solicitud está presentada dentro de plazo, porque dentro de plazo entró en el Registro de Correos.

a facilitar la presentación de las solicitudes de ayuda por parte de los agricultores del lugar, encargan a un funcionario de la Corporación la gestión administrativa de las mencionadas ayudas, gestión consistente en colaborar en la cumplimentación de los impresos, recogida de los mismos, elaboración de un listado de remisión, firmado por el Alcalde, y depósito, a efectos de registro de presentación, en las dependencias de Correos. Evidentemente, la falta en estos casos de un convenio que convierta el Registro del Ayuntamiento en un registro válido para recibir solicitudes dirigidas a la Administración autonómica, supone que las solicitudes sólo pueden entenderse debidamente presentadas cuando, posteriormente, el Ayuntamiento proceda a su registro en la oficina de Correos o a su presentación en los registros de los órganos administrativos competentes. No obstante esto, con independencia de la censura que, desde el punto de vista del Derecho de la competencia, pueda merecer esta actividad gestora del Ayuntamiento, la verdad es que éste sí que debe soportar las responsabilidades patrimoniales que deriven, en su caso, de la falta de presentación dentro de plazo de las solicitudes tuteladas⁴⁷.

c) El plazo de presentación: la reducción del importe de la futura ayuda por presentación tardía de la solicitud

El plazo para la presentación de las solicitudes de ayudas a la producción ostenta aún una particularidad. En lugar de tratarse de un plazo fijo, cuyo vencimiento determina que la instancia se considere fatalmente

47 Éste, precisamente, es el caso que se examina en la SAP de Ávila núm. 23/2002, de 9 de febrero, Ponente: Villalaín Ruiz, ARP 197, en la que la funcionaria, encargada de tales menesteres, dejó transcurrir el plazo sin presentar en Correos más de una treintena de solicitudes de ayuda que tenía confiadas. Para evitar que, ante el conocimiento por parte de los olivareros de que habían sido excluidos de las ayudas, se pudiesen dirigir las sospechas hacia ella, se hizo con el matasellos de la oficina de correos y lo estampó en la fotocopia del listado de envío postal, que el Alcalde había firmado a su debido tiempo, y que ella, por negligencia no lo había presentado en Correos. Para culminar del todo tal empresa, valiéndose del acceso y la confianza que tenía en la oficina postal, imputó a dicho envío el número de otro que, dentro de plazo, había realizado un particular a la Junta de Castilla y León y que versaba sobre otro objeto. Sobre la base de estos antecedentes, los olivareros afectados iniciaron expedientes de responsabilidad patrimonial contra la Junta de Castilla y León hasta que ésta, tras una investigación concienzuda, desveló toda la operación realizada por la funcionaria en cuestión a la que el Alcalde denunció penalmente. La AP de Ávila la condenó como responsable de un delito de falsedad en documento oficial cometido por funcionario público en el ejercicio de sus funciones, sentencia que fue casada por la STS de 4 de junio de 2003, Ponente: Conde-Pumpido Tourón, RJ 4291, que la condenó finalmente por un delito de falsedad en documento oficial cometido por particular, ya que "si bien la condenada era efectivamente funcionaria del Ayuntamiento, para la realización del documento falso no actuó en el ejercicio de sus funciones de auxiliar administrativo, que era el cargo que desempeñaba, sino suplantando al funcionario de Correos que era quien tenía que poner el sello de fechas, (puesto que) el documento base, consistente en el listado de solicitudes de ayuda a la producción de aceite, fue confeccionado por la acusada dentro del ámbito de sus funciones, y firmado por el Alcalde, pero ese documento como tal era auténtico" (fdo. dcho. 2°).

Como decimos en el texto, el supuesto al que acabamos de hacer referencia constituye un claro ejemplo en el que hubiera sido posible, aunque no consta que se haya realizado, la petición de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento, sin que importe, a la luz de lo previsto en el art. 144 de la LAP, que la actividad de gestión y tramitación de solicitudes que en la litis efectúa el Ayuntamiento, pueda reputarse como una actividad de Derecho Privado.

extemporánea, se abre un período de veinticinco días laborables durante los cuales las solicitudes todavía pueden ser presentadas y válidamente admitidas, aunque con la peculiaridad de que por cada día laborable de retraso se verifica una reducción del 1 por ciento sobre el importe de la ayuda a la que tendrían derecho los oleicultores en caso de presentación en el plazo fijado (arts. 12.3 Reglamento CE 2366/1998 y 8.2, último párrafo, del RPAO).

Desentrañar la naturaleza jurídica de estas reducciones no es, desde luego, empresa fácil. Resulta difícil creer que estemos ante una sanción, pues ésta exigiría el incumplimiento previo de un deber jurídico, circunstancia que no se da con respecto a la presentación en plazo de las solicitudes, actuación que más que los perfiles de un deber reúne más propiamente los ribetes de una carga, esto es, los de un comportamiento que el sujeto tiene que llevar inexorablemente a término si pretende aspirar al otorgamiento de la ayuda a la producción⁴⁸. Tampoco puede estimarse como un reintegro parcial de la subvención, que en su momento se conceda, puesto que el reintegro requiere incumplir las condiciones bajo las que la ayuda se otorgó, condiciones que sólo pueden tomarse en cuenta a partir de la concesión efectiva de la subvención. Además, sólo forzando en exceso la naturaleza de las cosas podría hablarse de reintegro de algo que todavía ni se ha pagado ni se sabe si se tendrá derecho a que se le pague. De esta guisa, parece, como decimos, difícil catalogar estas retenciones dentro de alguna de las categorías jurídicas que tradicionalmente conocemos, inclinándonos más modestamente por considerarlas como unas previsiones *sui generis* que el legislador comunitario ha incluido en virtud de su *voluntas legis*.

De todos modos, la inexorable aplicación de estas retenciones por presentación tardía de las solicitudes de ayuda a la producción encuentra una excepción en el supuesto de que medie una fuerza mayor; concepto éste que hay que interpretar dentro de los parámetros de anormalidad e imprevisibilidad que caracterizan la construcción de dicho concepto en el ámbito de la jurisprudencia comunitaria⁴⁹.

48 Por ello, no resulta parangonable la reducción de la que hablamos con los apremios que hay que pagar en el ámbito tributario por la presentación a liquidación de determinados impuestos fuera de plazo.

49 Véanse entre otras las SSTJCE de 27 de octubre de 1987, *Theodorakis*; y de 19 de abril de 1988 (as. 71/87: Grecia contra Comisión), fdto. 16; así como la STPICE de 6 de marzo de 2003 (as. Acumulados T-61 y 62/2000: Italia contra Comisión), fdtos. 75 a 81.

El pago de los anticipos: su naturaleza de procedimiento integrado en otro

Las solicitudes presentadas dan lugar a una serie de actos de instrucción, tendentes a comprobar la veracidad de los datos suministrados por los oleicultores en sus respectivas solicitudes de ayuda. No obstante, hay que advertir que, durante esta fase de instrucción, se realizan, en puridad, dos tipos de controles distintos. Por un lado, las simples comprobaciones formales, necesarias para que, en su caso, puedan abonarse a los oleicultores los correspondientes anticipos; y, por otro lado, otras comprobaciones o controles ya más profundos que se vinculan más propiamente al pago definitivo de la ayuda.

1. Comprobaciones formales por la Administración o por las Organizaciones de Productores

Los actos integrantes de esa primera comprobación formal de las solicitudes presentadas los realizan, según los casos, la Administración autonómica o las organizaciones de productores ante las que se hayan presentado aquellas solicitudes, aunque, en éste último caso, las autoridades autonómicas deben verificar, mediante muestreos, que las organizaciones de productores a las que han reconocido han realizado los controles que les incumben [art. 13.1 e) del RAPAO]. Ni la legislación comunitaria ni la nacional expresan con claridad cuál es el contenido concreto de estos actos de comprobación, puesto que los preceptos que ambas normativas dedican a la enumeración de los controles constituyen un batiburrillo en donde se mezclan con poco orden y concierto todas las manifestaciones de la actividad genérica del control sobre las ayudas, tanto los controles necesarios para proceder al pago del anticipo como los más rigurosos exigidos para el pago definitivo de la ayuda. De todos modos, parece que, a juzgar por lo que señala el art. 11.2 del RAPAO, lo que habrá que constatar en estas primeras comprobaciones será, al menos, “la coincidencia de los datos de la solicitud de ayuda con los de la declaración de cultivo y los del SIG Oleícola”, comprobaciones a las que los arts. 8.1 y 12 del Reglamento (CEE) 2261/1984, añaden “la concordancia entre los datos facilitados por cada oleicultor sobre, por una parte, las cantidades de aceitunas trituradas y las cantidades de aceite obtenidas y, por otra parte, las cantidades de aceitunas y de aceite indicadas en la prueba de la trituración”. Es decir, el alcance de estos actos de comprobación se extiende, en suma, a apreciar la adecuación o congruencia entre los datos que alega el oleicultor y los que son deducibles de su declaración de cultivo y de las certificaciones de almazara que aporta.

A) *El resultado del control de las Organizaciones de Productores produce un acto plúrimo*

El plazo del que disponen las organizaciones de productores para efectuar dichas verificaciones es muy exiguo, ya que el art. 12.2 del RAPAO preceptúa que las organizaciones de productores deben presentar, una vez al mes, ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente o, en su caso, ante el órgano competente del Estado miembro donde se haya producido el aceite, las solicitudes de ayuda y anticipo presentadas durante el mes anterior, por los miembros que hayan finalizado su producción de aceite y que, realizadas las verificaciones pertinentes, hayan resultado de conformidad. En todo caso, estas presentaciones conocen una fecha tope, la del 1 de agosto, sólo prorrogable hasta el 14 del mismo mes con respecto a aquellas solicitudes que los oleicultores asociados hubieren presentado con retraso, esto es, con posterioridad al 1 de julio.

Lo más sobresaliente de estos actos de instrucción, que efectúan, en el lugar de la Administración, las organizaciones de productores, es que, una vez realizados, no originan una remisión individualizada de las solicitudes de los oleicultores asociados, sino que éstas se agrupan en una única solicitud de ayuda a la producción que la Organización de Productores formula y presenta a la Administración. Se produce así, *mutatis mutandi*, una suerte de acto plúrimo, en el cual se incorporan, mediante relación ordenada, los oleicultores para los que se solicita la ayuda y el anticipo de ésta, con expresión sintetizada de los datos relativos a sus declaraciones de cultivo y a sus certificaciones de almazara, extremos éstos cuya documentación acreditativa queda, en todo caso, depositada en las dependencias y oficinas de las Organizaciones de Productores para que, si procede, dichos datos sean examinados por la Administración autonómica o por la Agencia del Aceite de Oliva u organismos pagadores⁵⁰.

50 La Resolución de la Agencia para el Aceite de Oliva de 1 de junio de 1992 (BOE de 29 de junio), por la que se establecen la documentación e informes que han de facilitar las organizaciones de productores de aceite de oliva reconocidas y sus uniones a efectos del control de la ayuda a la producción, preceptúa que, entre otros extremos que las Organizaciones de Productores deben tener a disposición de la Agencia, ha de constar “un registro de entradas y salidas de documentos, que se llevará sin enmiendas ni raspaduras, debidamente diligenciados por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, en la que tenga su sede social; en él se reflejará el movimiento de declaraciones de cultivo y de solicitudes de ayuda de sus miembros, así como sus modificaciones (incorporaciones o renunciaciones) que se produzcan entre sus asociados y los informes y documentaciones que se dirijan a la Agencia para el Aceite de Oliva por diversos motivos, y, en particular, las de aquellos miembros, cuya producción media sea de al menos 500 kg de aceite de oliva por campaña, en que no se dé la correspondencia entre la información del oleicultor sobre las cantidades de aceite trituradas y de aceite obtenido y las contenidas en la prueba de la molturación. Asimismo se reflejará en dicho registro el movimiento de la correspondencia oficial con la Comunidad Autónoma. La última inscripción del día quedará subrayada en el registro al final de la jornada” [apartado A), primero, letra f)]

En virtud de esta naturaleza de acto plúrimo que ostenta la solicitud de ayuda y anticipo que la Organización de Productores remite a la Administración autonómica, cada una de las peticiones individuales que en aquélla se recogen mantiene su sustantividad, de tal modo que los errores o discrepancias que los órganos competentes de la Administración autonómica o estatal puedan, en su caso, apreciar, sólo afectan a las peticiones que tengan tales taras y no, desde luego, a las demás.

B) Plazos para el pago de los anticipos

El mismo proceder que las organizaciones de productores aplican a sus asociados ha de aplicar también la Administración autonómica con respecto a las solicitudes que ante ella hayan presentado directamente los restantes oleicultores. La normativa no expresa con claridad un plazo para culminar tales actos de instrucción y pagar los anticipos. Aunque el art. 11.1 del RAPAO marca el 16 de octubre de cada campaña como la fecha *a partir* de la cual “la Comunidad Autónoma pagará el anticipo”, evidentemente ello no quiere ni puede significar que este día del 16 de octubre represente también el *dies ad quem* en el que deban concluirse tanto los actos de comprobación formal de las solicitudes de ayuda que ante la Administración se hayan presentado directamente por los oleicultores, como las verificaciones y muestreos que ésta hace con respecto a los actos de comprobación que hayan llevado a término las organizaciones de productores. Entre otras razones, la fecha del 16 de octubre no puede erigirse en el día final para la terminación de esos controles previos al pago de los anticipos porque ni siquiera constituye el día inicial para proceder a dicho pago, ya que éste sólo podrá producirse después de que las instancias comunitarias hayan publicado la producción estimada y la cuantía del importe unitario a anticipar.

Atendiendo a éstas últimas consideraciones, hay que convenir en que aquí la cuestión verdaderamente relevante no es tanto conocer el plazo del que dispone la Administración para efectuar las mencionadas comprobaciones, como más propiamente determinar el tiempo en que deben pagarse los anticipos y las consecuencias que se producen si ese período transcurre. Sólo desde este enfoque salvaremos la aparente antinomia que se da entre un precepto que establece en términos inequívocos la obligación de pagar los anticipos y la falta de determinación -al menos, explícita- de un plazo para el cumplimiento de dicha obligación. La resolución de estas cuestiones exige, a nuestro juicio, reparar, por un lado, en la naturaleza jurídica que los anticipos poseen, y en insertarlos, por otro, dentro del procedimiento administrativo de la concesión de ayudas a la producción.

2. Naturaleza jurídica de los anticipos

A) Finalidad económica de los anticipos

En orden a su naturaleza jurídica, los anticipos de ayuda que se pagan a los oleicultores son en sí medidas de fomento que guardan cierta autonomía con respecto a las ayudas mismas. La finalidad de los anticipos no es, como si de una medida provisional se tratase, asegurar la eficacia de la resolución que, en su momento, se dicte, puesto que esta eficacia está garantizada, en todo caso, mediante el pago de la ayuda que corresponda. Es más, lo común en el género de las ayudas es que estos anticipos no se den. Por consiguiente, no se frustra la finalidad de la ayuda porque su importe no se anticipe. Más bien, lo que se pretende con el otorgamiento de los anticipos que, en puridad, pudieran no darse, como sucede en otro tipo de ayudas- es contribuir a la capitalización del oleicultor, de modo que pueda, con el ministerio de los anticipos, subvenir a los gastos que la recolección misma ya le ha producido. En este sentido, cabe recordar, como ya han hecho en alguna ocasión nuestros Tribunales, que el importe de la ayuda a la producción supone aproximadamente el 40 por ciento del precio total del aceite⁵¹, por lo que el anticipo de una parte de la ayuda facilita al oleicultor unos recursos económicos que le pueden resultar muy útiles para hacer frente a los costosos gastos que la recogida, almacenamiento y transporte de la aceituna originan⁵², argumento éste que se haya además reforzado por el hecho de que la ayuda no se paga, como veremos, hasta mediados de la campaña siguiente.

B) Los anticipos como instrumento de crédito

En mérito a lo que acabamos de señalar, debemos reiterarnos en que los anticipos presentan una naturaleza jurídica substantiva con respecto a las ayudas mismas. El hecho de que, en realidad, constituyan medios

51 “Esta no es una afirmación gratuita, sino que los daños y perjuicios de difícil reparación están reconocidos por la propia Administración en el informe de 3 de noviembre de 1997 (folio 90 del expediente) donde se afirma “La retirada de la Autorización, no supone el cierre de la Almazara, aunque en la práctica dada la subvención, que perciben los oleicultores por cada kilo de aceite producido por sus aceitunas molturadas en las almazaras Autorizadas, hace que las que no posean esta calificación no puedan competir en un mercado donde la ayuda supone aproximadamente el 35-40 % del precio total que percibe el oleicultor por su aceituna”. Lo que se traduce en la imposibilidad de continuidad en la explotación del negocio” (STSJ de Andalucía, Sevilla, de 27 de marzo de 2000, Ponente: Alejandro Durán, JUR 2001/14523, fdo. dcho. 4º)

52 Hay que tener en cuenta además que en la mayoría de los casos los oleicultores pertenecen a una cooperativa, lo que supone que el precio de sus cosechas –que deben entregar obligadamente en la cooperativa- no se les abonará a la entrega de la aceituna, sino transcurrido un tiempo que suele ser muy dilatado, hasta el punto de que se confunde con el inicio de la campaña siguiente. De esta guisa, es, por tanto, frecuente que el oleicultor no disponga sino de sus ahorros para solventar los gastos que la recogida y el acarreo de la aceituna originan, por lo que los anticipos, como decimos en el texto, pueden contribuir decisivamente a disponer de un capital que haga frente a tales necesidades.

provisionales de capitalización de los oleicultores hasta que se les paguen las cosechas o hasta que se les abonen las ayudas a la producción, nos pone sobre la pista de que con los anticipos nos encontramos ante una genuina medida de fomento, que guarda además cierta autonomía con respecto a la ayuda a la producción, en el sentido de que lo que pretenden los anticipos no es incidir sobre el mercado -finalidad, como antes hemos subrayado, típica de las ayudas a la producción-, sino procurar a los oleicultores unos recursos económicos, evitándoles que tengan que acudir a medios de financiación privados. Desde esta perspectiva, la naturaleza jurídica del anticipo se aproxima, en puridad, a la de un préstamo sin interés que se le hace al oleicultor a reserva de lo que le corresponda más adelante en concepto de ayuda⁵³. Es verdad que la circunstancia de que el agricultor no tenga que devolver el principal, si después la ayuda se le concede, impide efectuar una asimilación completa del anticipo con respecto a los préstamos en sentido estricto. Sin embargo, esto no es óbice para que sí podamos estimarlo como una forma de crédito clasificable sin excesivos esfuerzos dentro de los estímulos económicos que señorean la actividad administrativa de fomento. El interés o la utilidad pública de la actividad fomentada que actúan como justificaciones de esta modalidad de acción, tendríamos que buscarlos en el interés mismo que despierta la actividad económica que desarrolla el oleicultor, que no sólo actúa como un factor dinamizador de la economía local en zonas generalmente con altos déficits de empleo, sino que contribuye de manera decisiva dentro de estos espacios a propulsar el desarrollo rural y evitar la desertificación del campo. Proporcionarle, entonces, al oleicultor unos recursos para que, por un lado, pueda liquidar los gastos contraídos con el cierre de la campaña, y,

53 Dentro de las técnicas de estímulo económico clasifica F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo...*, cit. II, p. 255 a los anticipos a los que cataloga como "préstamos de dinero que la Administración Pública ofrece para facilitar el desarrollo de una actividad de interés público". También en parecidos términos se pronuncia J.L. VILLAR EZCURRA, *Derecho Administrativo especial. Administración Pública y actividad de los particulares*, Civitas, Madrid, 1999, p. 115 quien afirma que los anticipos, en sintonía con lo que expresamos en el texto, "asumen la forma de préstamo sin interés (o si se quiere con subsidación total de intereses), pero cuyo importe debe ser devuelto por el particular lo cual hace que no se incluyan como modalidad de la subvención". Esta idea de crédito, que poseen los anticipos, es precisamente la que enfatizaba J.L. VILLAR PALASÍ, "Las técnicas administrativas de fomento y de apoyo al precio político", *RAP* n° 14 (1954), pp. 114-116, quien incluso abordó una clasificación de los anticipos en créditos sometidos íntegramente al Derecho Privado; créditos otorgados por acto administrativo, pero que luego siguen un régimen de derecho común y, finalmente, créditos públicos en sentido estricto entre los que habría que incluir los anticipos que en este momento nos ocupan. Evidentemente, la cuestión más espinosa que con respecto a los anticipos de las ayudas a la producción existen, estriba en la devolución del capital, que no tiene que traducirse en todos los casos en una "transferencia o salida de capital". Lo que funciona, en primera instancia, es una compensación entre el montante total de la ayuda que corresponde al oleicultor y las cantidades que ya le han sido anticipadas. Sólo si, a resultados de esta compensación, sucede que la cantidad que se le anticipó al oleicultor es superior a la que, a la postre, le corresponde, el oleicultor devolverá el exceso a la Comunidad Autónoma. De la misma forma, si el anticipo recibido es menor a la ayuda que le pertenece, la Comunidad Autónoma pagará el defecto. Precisamente, es este mecanismo de compensaciones futuras con el montante final de la ayuda que se le reconozca lo que explica que no se requiera la prestación de garantía alguna, tal y como suele ser usual en otros tipos de anticipos

por otro, pueda afrontar los nuevos gastos que la nueva campaña genera, constituye, en suma, el sentido y la finalidad de estos anticipos.

C) *Autonomía de los anticipos con respecto a la ayuda*

Junto a su caracterización como típicos instrumentos de fomento, los anticipos muestran también, como decimos, una cierta autonomía con respecto a las ayudas a la producción, con las que, por lo demás, mantienen conexiones y dependencias evidentes, según más adelante tendremos ocasión de comprobar. Dicha autonomía se percibe, en primer lugar, en que la suerte de la ayuda no se liga de manera fatal a la de los anticipos. La resolución que conceda o deniegue finalmente la ayuda en ningún modo se sentirá vinculada por la circunstancia de que el oleicultor goce previamente de un anticipo. Antes bien, lo que a la inversa sucederá es que si, tras los controles más exhaustivos que en orden al otorgamiento de la ayuda se efectúen, se concluye en que no hay derecho a la misma, los anticipos recibidos habrán de ser devueltos. Esto revela que los anticipos no son causa de las ayudas, pero que éstas sí lo son de los anticipos. La jurisprudencia ha dejado un claro testimonio al respecto cuando exige sin ambages la devolución de los anticipos en los casos en que no se otorga finalmente la ayuda a la producción⁵⁴.

D) *El anticipo como derecho debilitado. La importancia de la “causa” del anticipo*

Muy estrechamente enlazado con lo anterior debe destacarse también que el otorgamiento del anticipo describe un supuesto de *derecho debilitado*. En la medida en que la causa del anticipo hay que encontrarla en la propia causa de la ayuda, el hecho de que ésta quede sin causa hace perder su sentido al anticipo otorgado. La jurisprudencia con gran acierto ha notado esta característica negando que para la devolución de las cantidades anticipadas haya de seguirse el procedimiento de la revisión de oficio⁵⁵. Evidentemente, si la ayuda a la producción no se concede, no

54 STSJ de Andalucía de 18 de marzo de 2003, Sevilla, Ponente: Moreno Carrillo, JUR 217121.

55 “...mal cabe hablar de que no se ha seguido el procedimiento de revisión de oficio legalmente establecido, ya que la resolución de instancia no tiene carácter revisor de un acto anterior, sino que se trata de una resolución que pone fin al procedimiento administrativo, una vez realizados los controles preceptivos para la realización de la ayuda. Lo sucedido es que la actora ha percibido un anticipo de la ayuda solicitada, de conformidad con el art. 12 del Reglamento (CEE) n° 2261/1984, del Consejo de 17 de julio, por el que se adaptan las normas generales relativas a la concesión de ayudas, como las que ahora nos ocupan; por tanto, no estamos ante un acto previo a revisar, en cuanto que el procedimiento no había finalizado aún” (STSJ de Andalucía de 18 de marzo de 2003, Sevilla, Ponente: Moreno Carrillo, JUR 217121, fdo. dcho. 3°). Más contundentemente aún la STSJ de Andalucía de 17 de noviembre de 1998, Sevilla, Ponente: Pérez Nieto, RJCA 5006, afirma que, con el otorgamiento de los anticipos, “no existió acto declarativo de derecho a la ayuda, que de haber existido, se hubiera podido revocar sin acudir al expediente del art. 103 de la Ley 30/1992,

sólo sucederá que el otorgamiento del anticipo habrá quedado sin causa, sino que la situación del oleicultor se equiparará en este punto a la del oleicultor al que, una vez concedida la ayuda, se le obliga a su reintegro por desvelarse, como consecuencia de los posteriores controles, que no reunía las condiciones necesarias para que recibiese la ayuda o que, para obtenerla, falseó los datos de sus declaraciones de cultivo o de sus producciones⁵⁶. Con los anticipos ocurre, por tanto, lo mismo que acontece con otros típicos derechos debilitados, como las reservas de revocación o las concesiones con cláusula de precario, en que la provisionalidad del disfrute del derecho se ha *causalizado* en su mismo acto de otorgamiento por referencia a otro acto con el que mantienen una estrecha dependencia o vinculación jurídica⁵⁷.

E) El anticipo como procedimiento integrado en el procedimiento complejo de la ayuda a la producción

Las anteriores consideraciones nos despejan extraordinariamente el camino para abordar la otra cuestión que, en orden a la caracterización última de los anticipos, habíamos adelantado. Nos referimos a su engarce

visto que el solicitante habría obtenido la subvención sin reunir las condiciones requeridas" (fdo. dcho. 3^o). Aunque referida a la devolución de los anticipos recibidos en concepto de la antigua ayuda al consumo resulta también de interés la STSJ de Valencia de 14 de mayo de 2001. Ponente: Belmont Mora, JUR 302882, que muy discutiblemente basa el que no sea necesaria la revisión de oficio en que los anticipos de las ayudas constituyen, en realidad, donaciones sometidas a condición.

56 Por ello, muy acertadamente la STSJ de Andalucía de 18 de marzo de 2003, concluye que procede el reintegro de los anticipos porque "aunque en principio se anticipó a la actora la ayuda que había solicitado, sin embargo, una vez comprobado que no se correspondía con la realidad el número de olivos declarados, obviamente venía en la obligación de reintegrar la cantidad percibida en exceso, al amparo del art. 112 de la Ley de Hacienda Pública, según el cual procederá el reintegro de las cantidades percibidas por: b) obtener la subvención sin reunir las condiciones requeridas para ello" (fdo. Dcho. 3^o)

57 En rigor, la terminología de derecho debilitado se aplica a aquellos derechos que nacen vinculados al cumplimiento de una carga o condición, en tanto no se cumplan, o a una reserva de revocación, que la Administración puede usar libremente y que, en caso de que lo haga, no da derecho a indemnización (*vid.*, entre otros, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Curso...*, cit. I, pp. 674 y 675; L. COSCULLUELA, *Manual...*, cit., p. 463, y la espléndida monografía de J.M. SALA ARQUER, *La revocación de los actos administrativos en el Derecho español*, IEAL, Madrid, 1974). De todos modos, como destaca R. MARTÍN MATEO, "La cláusula de precario en las concesiones de dominio público", *RAP* n^o 56 (1968), pp. 100 y 101, en muchos de estos casos, lo que destaca precisamente es el "factor causal", esto es, que la vigencia misma de un acto depende causalmente de otro, razón por la que en el texto preferimos para el caso que nos ocupa la denominación de "derechos casualizados". Muy bien expresa esta vinculación la STSJ de Andalucía de 17 de noviembre de 1998, Sevilla, Ponente: Pérez Nieto, RJCA 5006, cuando, ante la alegación de los recurrentes de que la resolución administrativa por la que se ordenaba el reintegro de las cantidades anticipadas carecía de motivación, afirma lo siguiente: "...tampoco puede hablarse de falta de motivación del acto impugnado, dado que éste se encuentra indisolublemente conectado con una resolución antecedente de la misma fecha, emitida, por el Director General de Información y Gestión de Ayudas, notificada a la recurrente, y que le denegaba las ayudas solicitadas por su marido, por haber solicitado la ayuda para aceite producido por aceitunas obtenidas de olivos no declarados en el plazo y forma establecido para las declaraciones de cultivo de olivar, motivación que por la Sala se estima suficiente atendiendo al art. 54.1 de la Ley 30/1992". En fin, sobre la revisión de todas estas categorías, deben leerse las sugerentes observaciones de T. CANO CAMPOS, *La invalidez sobrevenida de los actos administrativos*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, pp. 130-136, en el sentido de considerar que en algunos de estos casos más que ante revocaciones por motivos de oportunidad ante lo que estamos es ante supuestos de ilegalidad sobrevenida

dentro del procedimiento administrativo de otorgamiento de las ayudas a la producción. Si bien se observa, los actos de instrucción que culminan con la concesión del anticipo, reúnen, desde el punto de vista procedimental, la misma autonomía que, con respecto a la ayuda a la producción, poseen los propios anticipos. Ciertamente, se trata como si, dentro de un procedimiento más amplio -el que conduce al otorgamiento o denegación de la ayuda- coexistiese otro procedimiento menor, más modesto -el que lleva al otorgamiento, en su caso, del anticipo-. Hace ya años F. GONZÁLEZ NAVARRO llamó la atención sobre lo necesario que era superar en muchos casos lo que él llamaba la perspectiva del procedimiento lineal. En su lugar, advertía que resultaban mucho más frecuente de lo que se piensa la existencia de lo que gráficamente calificaba como procedimientos *complejos*, esto es, un *procedimiento de procedimientos*, en el que “el dato decisivo (...) viene dado, en primer lugar, por la conexión entre procedimientos distintos, y en segundo término, por el hecho de que ese sucesivo encadenamiento entre los mismos sirve de presupuesto a la acción administrativa, que, en definitiva, justifica, explica y da sentido a todos ellos”⁵⁸.

En realidad, el procedimiento para el otorgamiento de los anticipos vive dentro del procedimiento general de las ayudas a la producción. Su suerte final, como hemos visto, va profundamente unida a éste. Es verdad que, en contra de su caracterización como procedimiento autónomo dentro del procedimiento marco de las ayudas, podría argüirse que el procedimiento de anticipo no resulta imprescindible para que la resolución final de las ayudas se adopte, pues éste procedimiento pudiera muy bien haberse construido sin prever la figura de los anticipos. No obstante, previstos éstos, hay que convenir, con la jurisprudencia comunitaria, en que el mecanismo de las ayudas a la producción es un todo dentro del cual los anticipos constituyen una de sus piezas más importantes. Desde el punto de vista de la financiación de las ayudas, los anticipos no son sólo elementos que evitan la descapitalización de los oleicultores, sino engranajes que coadyuvan a racionalizar el pago mismo de las ayudas facilitando, “con vistas a la producción y efectividad del acto que culmina el procedimiento global”, su desembolso.

a) Sirve para facilitar los controles

Al mismo tiempo, a través de las comprobaciones formales que preceden al reconocimiento de los anticipos es posible advertir ya las irregularidades

| 58 “Comentario al art. 1”, en *Comentarios...cit.*, I, pp. 85 a 92.

o discordancias más groseras que se aprecian entre la documentación aportada y los datos que a la Administración o a las Organizaciones de Productores ya les constan, lo que permite simplificar extraordinariamente los posteriores actos de instrucción, ahorrando en algunos casos a la Administración la carga de tener que proseguir el procedimiento.

Por último, el procedimiento del pago del anticipo comprende, junto a las actuaciones de comprobación o control propiamente dichas, otros actos -los de determinación de la producción estimada o los del cálculo de rendimientos- que son particularmente valiosos para tener ya una idea muy aproximada del quantum total de aceite se ha producido en la campaña, de los rendimientos medios obtenidos y, en fin, del montante total al que ascenderá la ayuda a la producción al término de la campaña; datos todos ellos que, puestos en relación con el volumen de la cantidad nacional garantizada, permitirán ir haciendo ya los ajustes necesarios de cara al pago último de la ayuda a la producción.

b) Resolución y pago de los anticipos

a. El plazo para resolver sobre los anticipos: su naturaleza de crédito. Consecuencias

Advertida, por tanto, la naturaleza de procedimiento *integrado* en otro procedimiento que posee el que lleva al reconocimiento, suspensión o denegación de los anticipos, hay que entender que, en lo tocante al plazo para concluirlo, el silencio que, al respecto guarda tanto la normativa comunitaria como la legislación nacional, obliga a aplicar las reglas existentes para otros procedimientos de naturaleza análoga. En este sentido, la jurisprudencia ha resaltado ya en algunas ocasiones la supletoriedad que a este respecto despliega la normativa general sobre subvenciones en todo lo atinente a las ayudas oleícolas, en general, y a las ayudas a la producción, en particular. Sin embargo, a pesar del amplio concepto de subvención que, al igual que el RD 2225/1993, de 17 de diciembre, maneja el art. 2 de la reciente Ley General de Subvenciones, la verdad es que en el punto que ahora nos ocupa, albergamos serias dudas de que el plazo de seis meses que fija su art. 25.4 resulte aplicable al plazo para proceder al pago de los anticipos. Estas dudas no derivan sólo de que la naturaleza jurídica de los anticipos los acerque, según hemos visto, más que a una subvención (aun entendida ésta en sentido lato), a un instrumento de crédito, excluidos precisamente del ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones por su art. 2.4 h). Esta conceptualización no constituye, empero, una dificultad insalvable en la medida en que la Disposición adicional sexta de la Ley General de Subvenciones permite

que, en defecto de normativa específica, se apliquen las prescripciones de esta Ley a los créditos sin interés o con interés inferior al mercado concedidos por los entes públicos a los particulares. La inaplicabilidad del plazo establecido por el art. 25.4 de la Ley General de Subvenciones deriva, a nuestro juicio, de que dicho plazo se establece para los procedimientos de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, previsión que se adapta poco a la naturaleza de los anticipos. Así las cosas, lo lógico es pensar, por tanto, que las lagunas que la normativa oleícola muestra en el tema en estudio han de ser colmadas recurriendo al plazo supletorio que la LAP señala, plazo a contar desde que la obligación de pago resulta exigible a la Administración, esto es, desde que las instancias comunitarias publican las producciones estimadas y el índice de tipo unitario a anticipar, parámetros que resultan imprescindibles de cara a que la Administración autonómica pueda cumplir el deber que le impone la normativa vigente.

b. Contenido de la resolución

La resolución que pone término al procedimiento de otorgamiento de los anticipos puede tener contenido diverso y conforma, en todo caso, una decisión precisada de motivación y susceptible de recurso⁵⁹. Evidentemente, si las comprobaciones y verificaciones realizadas por la Administración han resultado de conformidad, la Administración procederá a emitir la correspondiente orden de pago⁶⁰, abonando al oleicultor, bien directamente, bien a través de su organización de productores⁶¹ las cantidades que le correspondan en función del tipo unitario que se haya fijado por la Comisión y de la ponderación que, sobre la base de los rendimientos también determinados por ésta, se establezcan sobre la cantidad de aceite o de aceituna de mesa producida.

59 Por ello, estimamos muy errónea la doctrina que, en punto a los anticipos percibidos en concepto de ayudas a la superficie, sienta la STSJ de Andalucía, Sevilla, de 25 de enero de 2002, Ponente: Estepa Moriana, JUR I 11478, que, estimando los anticipos como actos de mero trámite, motivados "por la inmediatez de los pagos de las ayudas financiadas con fondos comunitarios", afirma que no son resoluciones y que, por tanto, "no decide cuestiones de fondo, no contiene motivación como acto administrativo, ni contempla interposición de recurso alguno". Ciertamente, toda esta disquisición la efectúa para declarar que el reintegro de los anticipos no precisa seguir el procedimiento de la revisión de oficio, solución que, como se lee en el texto, compartimos, pero que para llegar a ella no exige, en nuestra opinión, negar esas garantías que la sentencia citada niega en el caso de la litis.

60 En la práctica, sucede que muchas veces la resolución que se dicta, tanto para reconocer los anticipos como las ayudas, se reducen a la emisión de la propia orden de pago, práctica que, como reconoce la STSJ de Cataluña de 14 de junio de 2001, Ponente: Vives de la Cortada Ferrer-Calbetó, RJCA I 154, fdto. dcho. 2º, hay que estimar viciosa, ya que "dicha orden de pago no contenía las menciones que debe contener la notificación de todo acto administrativo y, por ello, no es sino en el momento de interponer el recurso correspondiente cuando hay que entender subsanada la notificación defectuosa".

61 Sobre ello, véase la STJCE de 14 de julio de 1994 (as. C-186/93: UNAPROL), fdto. 22º

Ahora bien, si de la instrucción practicada, se deducen contradicciones entre los datos aportados por el solicitante y los que posee la Administración, el sentido de la resolución puede variar atendiendo a las causas que originan estas discrepancias. Tratándose de que los datos relativos al número de olivos resulten discordantes con los que obran en el SIG-Oleícola, el oleicultor habrá de tramitar, conforme a los procedimientos anteriormente descritos, las correspondientes correcciones, de modo que coincidan los datos que en su solicitud refleja con los expresados en sus declaraciones de cultivo y con los que consten en el SIG-Oleícola, instrumento que a la postre, y salvo que sus datos se corrijan, resulta, en todo caso, dirimente.

c. La posible adopción de medidas provisionales: suspensión o aplazamiento del pago de los anticipos

Caso muy distinto es que las discrepancias versen sobre las cantidades de aceite producidas, supuesto en que el art. 11.3 del RAPAO habilita a la Administración para que aplaze el pago de, al menos, el 25 por ciento del anticipo de la ayuda. Este aplazamiento sólo cabe por unas causas tasadas que el propio art. 11.3 del RAPAO concreta en que:

- La solicitud de ayuda presentada por el productor represente más del doble de la cantidad que se obtenga multiplicando el nº de olivos declarados por el rendimiento medio de la zona homogénea en que se encuentre principalmente la explotación⁶².
- La solicitud de ayuda presentada por el productor proceda en más de un 75 por ciento de una zona homogénea en la que las solicitudes de ayuda correspondan a una producción total que rebase en más del 30 por ciento la cantidad que se obtenga multiplicando el rendimiento medio de la zona por el número de olivos de las explotaciones que estén principalmente situadas en ella.
- Las solicitudes de los productores cuya producción proceda en más de un 75 por ciento de almazaras con respecto a las cuales se haya presentado una propuesta de retirada de la autorización por un período de entre uno y cinco años.

62 No obstante, según lo que determina el propio art. 11.3 del RAPAO, "el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, a petición de las Comunidades Autónomas y antes del 15 de octubre de cada campaña, podrá adaptar los límites de rebasamiento de las cantidades resultantes de los rendimientos medios (...) dentro de un margen del 20% de más o de menos, considerando los rendimientos de la zona regional"

De todos modos, hay que señalar que esta suspensión no es obligada para las Comunidades Autónomas en el caso de que un análisis complementario demuestre que el nivel de rendimiento que se desprende de las declaraciones del interesado tiene una explicación objetiva.

Como se deduce de lo expuesto, la naturaleza jurídica de estos aplazamientos encaja dentro de lo que sería una medida provisional que persigue conseguir la más óptima correspondencia entre las cantidades que se anticipan y las que, en su día, tras la realización de controles más exhaustivos, corresponda abonar en concepto de ayuda final⁶³. Sin embargo, también aquí hay que notar que la configuración de esta supuesta medida provisional no se ajusta a la caracterización general que de estas medidas hace el art. 72 de la LAP. Como se recordara, este precepto permite adoptar medidas provisionales, incluso antes de incoar un procedimiento -las denominadas medidas provisionales a las que se refiere el art. 72.2 de la LAP-; aunque “en todo caso, se extinguirán con la eficacia de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento correspondiente” (art. 72.4).

Es verdad que en el caso que nos concierne la finalidad de esta suspensión del pago del anticipo persigue asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer y es verdad también que las causas que dibuja el RAPAO para poder acordarla constituyen, de darse, “elementos de juicio suficiente” para suspender el pago del anticipo. Sin embargo, la regulación que en este punto establece la normativa oleícola nuevamente tropieza con la concepción lineal de los procedimientos que acoge la LAP, ya que la suspensión se acuerda en la resolución de uno de los procedimientos que integran el procedimiento global de ayuda, aunque sus efectos miran indudablemente a la resolución que concede o deniega la ayuda a la producción. Así las cosas, es evidente que, aun reconociendo la incuestionable naturaleza de medida provisional que poseen estas suspensiones o aplazamientos de los anticipos, es difícil encorsetarlas dentro de la regulación general establecida por el art. 72 LAP, debiendo convenir en que se trata de una medida provisional “*sui generis*”⁶⁴.

63 Con rotundidad lo expresa el guión segundo del apartado 1º del art. 17 bis del R (CEE) 2261/1984, cuando afirma que el “importe unitario de la ayuda a la producción que pueda anticiparse (...) deberá ser de una cuantía tal que, habida cuenta de las previsiones de producción de la campaña, se evite el riesgo de que se efectúen pagos indebidos a los oleicultores”.

64 Sobre esta suspensión hay que reseñar que el Derecho Comunitario que prevé la posibilidad de los anticipos [arts. 12 R (CEE) 2261/1984 y 16.1 R (CE) 2366/1998], no prevé, en cambio, estos tipos de aplazamiento que se aplican, por ministerio del art. 11 del RAPAO, en el ordenamiento español. Esto, evidentemente, no quiere significar que tales medidas de suspensión no resulten factibles, ya que uno de los pilares básicos de la financiación de la política agrícola común es, como se sabe, la creación de un sistema descentralizado de gestión de los gastos comunitarios (cdo 5º del Reglamento 1258/1999, de 17 de mayo), por lo que,

En todo caso, la suspensión del pago del anticipo tiene que ser levantada el 1 de abril siguiente al final de la campaña, sin perjuicio, claro está, de que pueda procederse a su levantamiento antes, si los controles más exhaustivos que preceden al definitivo pago de la ayuda desvelasen que los fundamentos bajo los que se adoptó la medida provisional resultaban infundados. Sólo en el supuesto de que la suspensión se hubiese acordado por razón de que la producción de los oleicultores procediese en más de un 75% de almazaras afectadas por propuestas de retirada de la autorización, la vigencia de la medida se prolongará “hasta que se tome una decisión sobre las propuestas”, lo que, a nuestro juicio, significa que la suspensión del pago afectará no sólo al de los anticipos, sino muy probablemente también al de las propias ayudas.

VI.5 | Controles y comprobaciones de las ayudas

Abonado el anticipo, el procedimiento de concesión de las ayudas a la producción continúa con una serie de comprobaciones y controles más exhaustivos mediante los cuales se pretende advenir de manera definitiva los datos y realidades expresados en las solicitudes de ayuda. Al mismo tiempo, durante esta fase, se realizan también una serie de actuaciones de colaboración entre las Comunidades Autónomas y el Estado dirigidas a proporcionar a la Comunidad Europea las informaciones precisas para que la Comisión pueda calibrar el *quantum* exacto de las ayudas que corresponden a cada Estado, estableciendo además los criterios y parámetros para su reparto entre los oleicultores respectivos.

I. Enumeración de los controles

Tanto los arts. 28 y 29 del Reglamento (CE) 2366/1998, como el art. 13 del RAPAO cifran los controles que deben emprender, en nuestro caso, las Comunidades Autónomas, en una serie de verificaciones que se concretan en:

como en alguna ocasión ha recordado el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el diseño de estos mecanismos internos de pago queda comprendido dentro de la competencia normativa atribuida a los Estados miembros, con el límite de que dicha normativa no pueda perjudicar la aplicación uniforme y la eficacia del Derecho comunitario [STJCE de 14 de julio de 1994 (as. C-186/93: UNAPROL), fdo. 26^o]. No se duda, pues, desde esta perspectiva, que la medida adoptada por el RAPAO no sólo no impide la aplicación uniforme y efectiva del Derecho Comunitario, sino que, por el contrario, la reafirma, al orientarse a una mayor racionalidad y gestión de los recursos financieros. Sin embargo, el hecho de que se prevea por vía reglamentaria, y de que se construya al margen de lo que constituye la pieza arquitectural básica del procedimiento administrativo en el ordenamiento español, imprime dudas sobre su adecuación al Derecho interno.

- La correspondencia entre la cantidad de aceite resultante de la contabilidad de existencias de almazaras autorizadas y la indicada en los certificados que se acompañan a las solicitudes de ayuda.
- La compatibilidad entre las producciones de aceite y aceituna declaradas por cada oleicultor en su solicitud de ayuda y los datos de su declaración de cultivo
- La correspondencia entre los datos de las declaraciones de cultivo y los datos de la base gráfica informatizada de referencia del SIG Oleícola
- Realizar contrastes de datos para determinar la existencia de las parcelas declaradas y evitar que se conceda ayuda por partida doble en virtud del régimen de ayuda a la producción de aceite de oliva y aceitunas de mesa y de los demás regímenes de ayudas por los que se efectúen declaraciones de superficie
- Verificar, mediante muestreos que las Organizaciones de Productores a las que han reconocido han realizado los controles que les incumben.
- Comprobar si las uniones de productores reconocidas han realizado las verificaciones oportunas sobre los controles encomendados a las organizaciones de productores
- En las regiones de las Comunidades Autónomas en las que no haya finalizado la constitución del SIG Oleícola, las declaraciones de cultivo serán sometidas a controles sobre el terreno en los porcentajes que se establezca al efecto en la reglamentación comunitaria
- Comprobar el cumplimiento de los requisitos exigidos a almazaras autorizadas y organizaciones de productores y uniones reconocidas.

2. La inscripción de estos controles en el marco global de las ayudas a la producción

En realidad, este amplísimo elenco de actuaciones de control que se han de llevar a cabo, se reduce, como vemos, a redimensionar los controles individuales, efectuados para el pago de los correspondientes anticipos, dentro del marco más amplio del sistema global de las ayudas a la

producción. Si, mediante las comprobaciones formales que se actuaban para el pago del anticipo, se confrontaba la solicitud de cada oleicultor con la constancia que de los datos, que aportaba en su solicitud, se tenía, a través de los controles que, a partir de momento se actúan, se contrastan esos mismos datos con las comprobaciones que se efectúan sobre los datos e informaciones globales de los distintos operadores que participan en el mecanismo de estas ayudas.

A) Controles sobre almazaras y oleicultores: la complicada naturaleza jurídica de algunas de las consecuencias previstas para el caso de que se detecten irregularidades

Así, pueden advertirse varios vectores o líneas de actuación en el desarrollo de estas tareas de control que se realizan de cara al pago de las ayudas. En primer lugar, se examinan las cifras globales de las almazaras para comprobar hasta qué punto la cantidad que éstas han certificado a los respectivos productores tienen su reflejo en la contabilidad del conjunto de trituraciones y en las cantidades de aceite producidas en sus instalaciones. Las rigurosas obligaciones formales que, como en el capítulo organizativo hemos reseñado, pesan sobre las almazaras y los controles e inspecciones a que han de someterse, responden precisamente a esta finalidad. En este sentido, el art. 10 del RAPAO establece un complejo mecanismo de correcciones a la cantidad de aceite con derecho a ayuda para los casos en los que la cantidad para la cual se solicita la ayuda no pueda ser confirmada por la cantidad que certifique la almazara autorizada. De esta manera, se pondrán de relieve los supuestos más groseros de incumplimientos de los oleicultores, como pueden ser las falsificaciones de los certificados de las almazaras⁶⁵, el reflejo en sus solicitudes de certificaciones sobre datos que no les corresponden⁶⁶, o la cuantificación de una producción que no guarda concordancia con el número y el rendimiento de los olivos que poseen⁶⁷. Aunque es verdad que la progresiva implantación del SIG-Oleícola ha atenuado, sin duda, la frecuencia de estos fenómenos, por el conocimiento casi exacto que aquél proporciona sobre la situación del oleicultor, el mencionado art. 10 del RAPAO fija una serie de correcciones en la cuantía del aceite con derecho a la producción en función del porcentaje del excedente existente entre la cantidad de aceite declarada y la que le correspondería atendiendo al número total de olivos que figuren en el SIG o al que resulte de las comprobaciones *in situ* efectuadas al efecto. De esta guisa, en el caso de que dicho porcentaje resulte superior al 55

65 SAP de Jaén de 8 de noviembre de 1999. Ponente: Cáliz Covaleta. ARP 4542

66 STS de 19 de marzo de 2001. Ponente: Móner Muñoz. RJ 3560

67 STSJ de Andalucía, Sevilla, de 18 de marzo de 2003, Ponente: Moreno Carrillo, JUR 217121

por ciento, el oleicultor y las parcelas en cuestión no podrán acogerse al régimen de la ayuda en la campaña de que se trate; previsión que, si el excedente supera el 75 por ciento, determina también la imposibilidad de acogerse al mencionado régimen durante la campaña siguiente.

Esta última medida no nos suscita problemas especiales de encaje jurídico si la referimos a la campaña vigente. Aparte de que puede comprenderse como una pérdida de las condiciones requeridas para obtener la subvención, el art. 28 del Reglamento (CE) 2366/1998, en sus apartados 3º y 4º, habilita a los Estados para que rechacen las solicitudes de ayuda en las que figure una cantidad de aceite incoherente. Sin embargo, en el supuesto de la extensión de la medida a la siguiente campaña, se desvela un incuestionable carácter sancionador, que, a nuestro juicio, no satisface las exigencias del principio de legalidad formal, puesto que ha sido introducido, pensamos que sin base comunitaria alguna, por el art. 10.2 c) in fine del RAPAO⁶⁸

Ahora bien, hay que destacar que este cruce de datos que se produce entre los suministrados por el oleicultor y los que constan en la documentación de la almazara, proyecta, a su vez, efectos sobre la propia almazara, en la medida en que contribuye igualmente y en paralelo a su control⁶⁹. Se pone así de relieve la unicidad del sistema de ayudas a la producción, que permite, en materia de controles, verificar simultáneamente la rectitud de los oleicultores y la de los distintos operadores que en este complejo mecanismo intervienen.

B) Controles sobre las organizaciones de productores

Al igual que sucede con las almazaras, también otro vector hacia el que apunta el sentido de los controles que preceden al pago definitivo de la ayuda a la producción, se contrae a supervisar las actividades de comprobación que han efectuado, en su caso, las organizaciones de

68 Incluso, el propio art. 10.2 del RAPAO es consciente de que está tipificando una sanción, puesto que afirma que, en los casos en que se aprecien excedentes entre la cantidad de aceite declarada y el número de árboles que realmente posee, "la determinación de la cantidad que podrá optar a la ayuda y, en su caso, de otras sanciones, se realizará en función del porcentaje del exceso de árboles declarados". Desde esta perspectiva, no cabe duda de que, careciendo la sanción que tipifica el RAPAO de la más mínima cobertura comunitaria, resulta difícil buscarle un anclaje dentro de nuestro Derecho interno, sin que quepa entender que lo que el RAPAO hace es extender la sanción, tradicionalmente prevista en el art. 82 de la LGP y recogida hoy también por el art. 63 de la Ley General de Subvenciones, de no poder optar a ayudas durante los próximos cinco años, ya que a estas sanciones se llega a través de un específico procedimiento sancionador que el RAPAO encubre en un simple procedimiento de corrección de las cifras declaradas en las solicitudes.

69 En concreto, el art. 19.3 a) del RAPAO fija como una de las circunstancias para calibrar la responsabilidad de las almazaras por las diferencias de aforo, el contraste entre las toneladas de aceite declaradas y las cantidades de aceituna recibidas y trituradas.

productores. El art. 10.1 del RAPAO expresa así que las Comunidades Autónomas, antes de proceder al pago de las ayudas, verificarán mediante muestreos que las organizaciones de productores a las que han reconocido, y sus uniones, han realizado los controles que les incumben, lo que significa volver a examinar, desde una perspectiva más profunda, la compatibilidad entre las producciones de aceite y aceituna declaradas por cada oleicultor en su solicitud de ayuda y los datos de su declaración de cultivo, así como comprobar la correspondencia entre los datos de estas declaraciones y los de la base gráfica informatizada de referencia del SIG-Oleícola.

C) Los controles practicados en el contexto de la PAC: la dinámica de los controles cruzados y el principio de que ninguna parcela sea objeto de más de una solicitud de pagos

Por último, los controles que en este momento efectúan las Comunidades Autónomas tienen también un objetivo final más ambicioso: situar la consideración de las ayudas a la producción del aceite de oliva dentro del marco global de la Política Agraria Común. En este sentido, el art. 10.1 d) del RAPAO subraya que se realizarán “contrastos de datos para determinar la existencia de las parcelas declaradas y evitar que se conceda ayuda por partida doble en virtud del régimen de ayudas a la producción del aceite de oliva y aceitunas de mesa y de los demás regímenes de ayuda por los que se efectúen declaraciones de superficie”. Evidentemente, de lo que se trata aquí es de salvaguardar la integridad del presupuesto comunitario impidiendo que un agricultor cobre por una misma parcela ayudas por diversos conceptos. Así, desde la perspectiva de lo que se ha dado en llamar “sistema integrado de gestión y de control de primas”⁷⁰, la normativa comunitaria ha venido estableciendo a partir de los años noventa el principio de que “ninguna parcela de cultivo podrá ser objeto de más de una solicitud de pago compensatorio”. Este principio, que, tras las últimas reformas de la Política Agraria Común, alcanza casi un carácter absoluto, ha conocido, sin embargo, excepciones⁷¹. Una de ellas ha sido precisamente la de permitir la compatibilidad sobre una misma parcela de cultivos herbáceos y de cultivos arbóreos, con la salvedad de que en dichos casos la superficie por la que se soliciten los pagos compensatorios

70 Como sintetiza C. BLUMANN, *Politique agricole commune...*, cit., pp. 354 y 355, los principios vertebradores de este sistema, se cifran en la existencia de una base de datos informática destinada a registrar para cada explotación las demandas de ayudas; un sistema alfanumérico de identificación de las parcelas agrícolas; un dispositivo permanente de registro de las solicitudes de ayuda formuladas cada año por los agricultores, que descansa sobre la superficie precisa de las explotaciones; y, finalmente, por un sistema muy estricto de controles.

71 Por ejemplo, la STSJ de Andalucía, Sevilla, de 21 de diciembre de 2002, Ponente: Frías Martínez, JUR 2003, 231167, entiende compatible el cobro de las ayudas a la producción de algodón sin desmontar con los pagos por superficie de colza, en cuanto que permitidos por el Reglamento 1251/1999

se corrija en proporción al número de árboles presentes, eludiendo así la percepción de ayudas por partida doble⁷².

Por tanto, el hecho de que, a través de los controles para la concesión de la ayuda a la producción, se consideren estos extremos, rebasa, como vemos, el plano unilateral de este tipo de ayudas para observarlas y valorarlas desde un prisma más global en el que se implican, en puridad, todas las ayudas comunitarias que tienen por objeto los productos agrícolas. Algunas Comunidades Autónomas, en línea con lo que va a ser el nuevo sistema de ayudas a partir de la campaña 2005/2006, ensayaron incluso, dando un paso adelante en la facilitación de estos controles, lo que llamaron la “declaración única de cultivo”, en cuya virtud cada agricultor debía presentar anualmente a la Administración un único documento en el que se reflejasen todas las parcelas que cultivaran con indicación expresa del tipo de cultivo al que se dedicasen. En dicho documento se subsumirían, evidentemente, las declaraciones de cultivo de olivar sujetas al régimen de las ayudas a la producción⁷³.

- 72 Cfr. art. 4.2 del Reglamento (CEE) 2780/1992, de 24 de septiembre, De un caso de éstos, referido al olivar, da noticia la STSJ de Madrid de 13 de septiembre de 2001, Ponente: Martínez Álvarez, JUR 2002, 12524. En ella, la Consejería de Economía de la Comunidad de Madrid había denegado al recurrente la solicitud de ayuda por superficie a cultivos herbáceos porque el declarante había declarado como barbecho, cultivo de cereal y girasol, un olivar. El Tribunal, tras examinar la normativa comunitaria entonces aplicable, estima el recurso, procediendo, como se indica en el texto, a minorar de la superficie sujeta al pago compensatorio el terreno ocupado por el olivar, reducción que “será el resultante de minorar la superficie total de la parcela en el doble de la superficie ocupada por los árboles en la época de máximo desarrollo” (fdo. dcho 6^o). Sin embargo, el art. 11.2 de la Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León de 21 de mayo de 2002 (BOCL n.º 100, de 27 de mayo), entendía en términos absolutos esta incompatibilidad, determinando que “las ayudas contempladas en la presente Orden son incompatibles con las ayudas que se obtengan de los demás regímenes de ayuda comunitarios por los que se efectúen declaraciones de superficie, siempre y cuando dichas ayudas correspondan a una misma superficie”
- 73 La Orden del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña de 20 de diciembre de 2000 (DOGC n.º 3294, de 29 de diciembre) estableció y reguló en el ámbito de Cataluña la “declaración única de cultivos”, cuyo campo de aplicación comprendía, según su Anexo I, tanto las solicitudes de ayuda correspondientes a cultivo de superficie (entre las que se incluían las ayudas para la producción de aceite de oliva y aceituna de mesa) como las solicitudes de ayuda correspondientes a primas ganaderas. El mecanismo consistía en presentar una declaración anual de todas las subparcelas catastrales que explotase el titular de una explotación agrícola, con indicación del uso o el aprovechamiento que en ella se llevase a cabo, su superficie y, en su caso, los compromisos que pudiesen afectarle (art. 1). Dicha declaración que debía, por consiguiente, incluir la totalidad de los cultivos herbáceos, leñosos y los pastos de un declarante, se concebía como un requisito indispensable para solicitar cualquiera de las ayudas relativas a las explotaciones agrarias, aunque no alteraba el plazo para la presentación de las distintas ayudas que sería, naturalmente, el que fijasen sus respectivas convocatorias, salvo que el plazo de éstas y el de la presentación de la declaración única de cultivos coincidiesen, en cuyo caso se efectuaban conjuntamente. Además, la presentación de una declaración única de cultivo se consideraba requisito indispensable para las solicitudes de calificación de empresa prioritaria; las de ayuda a la primera instalación y planes de mejora y las del cese anticipado de la actividad agrícola (art. 2.3). Como decía el Preámbulo de la Orden citada, su finalidad era “establecer un mecanismo que facilite estas funciones a las Administraciones Públicas competentes en la concesión y el control de las ayudas que provienen de fondos comunitarios”
- De todos modos, posteriormente, la Orden del mismo Departamento de 5 de diciembre de 2001 (DOGC n.º 3539, de 21 de diciembre), a la vez que cambió la denominación de “declaración única de cultivo” por la de “declaración única agraria”, modificó el Anexo del Reglamento para excluir de su ámbito de aplicación precisamente las ayudas a la producción del aceite de oliva y de la aceituna de mesa, secuencia que sigue la vigente Orden ARP/455/2004, de 23 de noviembre (DOGC n.º 4288, de 27 de diciembre), aunque, puesto que cierra el Anexo con la fórmula abierta de que entraran también en el campo de aplicación de la “declaración única agraria”, “cualquier otra ayuda relativa a un cultivo de superficies agrícolas o medidas agroambientales que se convoque durante el año en curso” abre la vía para que, en futuros ejercicios, y atendiendo a los nuevos derroteros que experimentarán las ayudas al aceite, queden, por consiguiente, incluidos.

3. La actividad de supervisión de la Agencia para el Aceite de Oliva

A) Enumeración de los controles que realiza

Ahora bien, el control de las ayudas a la producción del aceite de oliva y de la aceituna de mesa presenta de todos modos una particularidad que no ofrece parangón en otros sectores. Se trata de que a la actividad de control que realizan las Comunidades Autónomas se superpone la que, a su vez, y de manera simultánea, efectúa el Estado, a través de la Agencia para el Aceite de Oliva. El propio art. 10.2 del RAPAO especifica los términos de este solapamiento, en la medida en que atribuya a la Agencia la comprobación de las actividades de las organizaciones de productores y sus uniones; y la constatación de la exactitud de los datos que figuren en las declaraciones de cultivo y en las solicitudes de ayuda mediante controles *in situ* y administrativos de un porcentaje representativo de oleicultores de la Comunidad Autónoma. Actividades de comprobación que se completan con el control, que también realiza, de la actividad de las almazaras y de las industrias transformadoras de aceitunas.

B) Delimitación con los controles que efectúa la Comunidad Autónoma

De esta simple enunciación de cometidos se deduce claramente, como decimos, la existencia de una zona de confluencia muy amplia entre las labores de control que desarrollan las Comunidades Autónomas y las que, por su parte, despliega la Agencia para el Aceite de Oliva; superposición que, como reconoce la misma Memoria de la Agencia, carece de parangón en otros sectores de la política agraria⁷⁴. De todos modos, esta zona de confluencia es sólo parcial, porque los cometidos de control que la Agencia para el Aceite de Oliva tiene atribuidos son, a nuestro juicio, más amplios y no se contraen únicamente al momento de conceder las ayudas.

74 En efecto, como la propia Agencia reconoce en su *Informe de la campaña 2002-2003*, http://oracle2.mapya.es/documentos_aaoliva/MEMORIA-AAO-2001-2002.pdf, pp. 5 y 6, (consulta de 30 de enero de 2005), la atribución de estas funciones de control a la Agencia supuso "auténtico régimen especial, excepcional para el régimen de controles de las ayudas comunitarias", ya que "es preciso indicar que la introducción de este Organismo de Control en el régimen de los controles de las ayudas comunitarias al aceite de oliva supuso, en nuestro ordenamiento, un hecho extraordinariamente importante. En efecto, en virtud de la Constitución española de 1978 y de los Estatutos de Autonomía aprobados, la agricultura pasó a ser competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. A ellas correspondía, en su virtud, todo lo relativo a la gestión, aprobación, pago y control de las ayudas comunitarias aprobadas en las diferentes organizaciones comunes de mercado. Excepcionalmente, en el caso de las ayudas comunitarias al aceite de oliva, esta última función, el control, debería ejercerse conjuntamente con la Agencia para el Aceite de Oliva, organismo dependiente del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. La asignación de funciones entre la Agencia y las Comunidades Autónomas se determinó en la reglamentación comunitaria y en los Programas de Actividades y Presupuesto de la Agencia para cada campaña de comercialización"

a) Fases en que se desarrolla el control de la Agencia

En efecto, mientras que el art. 13.1 del RAPAO enumera, como hemos visto, los controles que han de realizar las Comunidades Autónomas *antes del pago de las ayudas*, el apartado 2º de dicho precepto, cuando enuncia las competencias de la Agencia para el Aceite de Oliva, deja muy claramente establecido que estos controles no sólo inciden sobre lo que pudiéramos denominar la fase instructora del procedimiento para el otorgamiento de las ayudas a la producción, sino que abarca también el control y la comprobación de las ayudas concedidas [art. 13.2 b) del RAPAO]. El propio Real Decreto 257/1999, de 12 de febrero, por el que se regula supervisión de las ayudas comunitarias al aceite de oliva y la aceituna de mesa por la Agencia para el Aceite de Oliva, da cumplida noticia de ambos campos de actuación de la Agencia, ya que, si, por un lado, señala que es competencia de ésta “comprobar la exactitud de los datos que figuren en las declaraciones de cultivo y en las solicitudes de ayuda, sin perjuicio de los controles realizados por el organismo pagador de las ayudas” [art. 2 b)], por el otro, cuando indica en qué pueden consistir las propuestas de regularización que, con respecto al incumplimiento de sus obligaciones por parte de los oleicultores y olivicultores, formule la Agencia, separa nítidamente lo que es la “denegación de la ayuda a la producción (...) en el caso de que el oleicultor u olivicultor hubiere dejado de cumplir las obligaciones que le incumben como solicitante de la ayuda”, de lo que es la propuesta de “devolución de la ayuda que haya sido indebidamente percibida por el oleicultor u olivicultor, en el caso de que los datos de la declaración de cultivo de olivar no se ajusten a la situación realmente existente” [art. 31.2, letras a) y c)]. Es más, abundando en la primera faceta de los controles previos a la concesión de la ayuda, el art. 31.2 b) habilita igualmente a la Agencia para que su propuesta consista en la “determinación de la cantidad a la que el oleicultor u olivicultor tiene derecho de acuerdo con las comprobaciones realizadas, si aún no ha percibido la ayuda correspondiente”.

b) La identificación de las distintas tareas de control

En todo caso, a pesar de la existencia de esta concurrencia de controles, la normativa no confunde los papeles de lo que pueden hacer las Comunidades Autónomas, como organismos pagadores y gestores de las ayudas, y lo que, por su parte, puede efectuar la Agencia, como órgano supervisor de las ayudas a conceder o ya concedidas. El art. 10.2 del Real Decreto 257/1999, preceptúa en este sentido que “la Agencia para el Aceite de Oliva, cuando compruebe en el desarrollo de sus funciones el incumplimiento de las condiciones que dan derecho a la obtención

de las ayudas, o hechos que impliquen una infracción administrativa a las normas que regulan el otorgamiento de dichas ayudas, dará cuenta de sus actuaciones al órgano que tenga la competencia para la gestión de la ayuda a fin de que éste incoe el correspondiente procedimiento administrativo”. Como se advierte, el reparto de roles, al menos, sobre el papel, es aparentemente nítido: a todo lo más a lo que parece puede llegar la Agencia es a formular lo que el RD 257/1999 llama “propuestas de regularización” que, en puridad, parecen ser, estrictamente eso, actos de “deseo”, mediante los cuales la Agencia expresa lo que, a su juicio, debiera ser la actuación a emprender por la Comunidad Autónoma como órgano de gestión de las ayudas.

Ahora bien, ni la Ley 28/1987, de 11 de diciembre, por la que se creó la Agencia para el Aceite de Oliva, ni el Reglamento que la desarrolla, establecen mecanismos para el caso de que las Comunidades Autónomas no sigan el “deseo” formulado por la Agencia a través de la pertinente propuesta de regularización. Dicha normativa parece confiarlo todo al principio de colaboración entre Administraciones y a los convenios que, en su caso, se suscriban entre ambas entidades para el óptimo desempeño común de sus respectivas funciones, colaboración que, por cierto, no ha salido muy bien parada del juicio al respecto formulado por el Tribunal de Justicia comunitario. Sólo en muy limitados casos, el art. 30 del Real Decreto 257/1999, permite a la Agencia “advertir” o “requerir” directamente a los sujetos responsables para que, en el plazo que se les señale, adopten las medidas necesarias para el cumplimiento de la normativa sobre las ayudas comunitarias al aceite de oliva; requerimientos y advertencias que, en puridad, parecen dirigidos, a pesar de que, según el art. 30 se formulen una vez “finalizada la actividad comprobatoria inspectora”, a evitar que el resultado de la inspección sea una propuesta de regularización en los términos ya vistos. Incluso, según este mismo precepto, si las faltas apreciadas, durante la inspección, alcanzasen una cierta entidad, parece que el mencionado requerimiento ni siquiera podría efectuarlo la Agencia, sino que, por el contrario, tendría igualmente que proponerlo a la Comunidad Autónoma para que fuese ésta la que lo formulase.

c) El papel institucional de la Agencia para el Aceite de Oliva le permite impugnar los actos e inactividades de las Comunidades Autónomas

No obstante el silencio legal que la normativa ofrece de cara a hacer más efectivas las competencias de la Agencia para el Aceite de Oliva, no ha de impedir, a nuestro juicio, que ésta pueda impugnar, -en su caso, previo el requerimiento indicado por el art. 44 de la LJCA-, las ayudas concedidas por la Comunidad Autónoma sin seguir las propuestas de minoración o

denegación de la Agencia. A ello contribuye, desde luego, la plena autonomía administrativa y el deber de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de la normativa comunitaria con que el Reglamento (CEE) nº 2262/1984, de 17 de julio, singulariza el estatus del organismo coordinador de las ayudas comunitarias en materia del aceite de oliva⁷⁵. Mayores dudas caben, en cambio, como veremos, con respecto a la posibilidad de impugnar la inactividad de la Comunidad Autónoma en los casos en que las propuestas de regularización hayan consistido cabalmente en una propuesta de devolución o de sanción.

C) El suministro recíproco de información entre las distintas Administraciones Públicas

Señalábamos anteriormente que la fase de instrucción del procedimiento para el otorgamiento de las ayudas a la producción para el aceite de oliva y la aceituna de mesa, no sólo comprendía actuaciones de control y comprobación, sino que también abarcaba el suministro de una serie de informaciones de las Comunidades Autónomas al Estado y de éste a las instancias comunitarias, imprescindibles para que, en su momento, puedan liquidarse las ayudas concedidas. Realmente, los actos de comunicación de los que hablamos, no son actos que pertenezcan a la instrucción de un procedimiento de ayuda concreto; antes bien, se realizan en unas determinadas fechas, una vez que se están instruyendo todos los procedimientos de ayuda y que, por los datos obtenidos de todos ellos, se puede ya fijar la estimación final del aceite producido durante la campaña

75 Llama la atención de todos modos que normativa nacional que disciplina la Agencia para el Aceite de Oliva no enfatice suficientemente estos aspectos. Su Ley de creación sólo afirma que posee personalidad jurídica y patrimonio propios (art. 1.1), caracteres que reitera su Reglamento de desarrollo detallando en los términos ya señalados en el texto y en el capítulo organizativo las funciones concretas en que se traduce la supervisión de las ayudas que el Reglamento (CEE) nº 2262/1984 atribuye a la Agencia. Por el contrario, se echa en falta un precepto que afirmase en términos más rotundos la "capacidad" de la Agencia para promover todo tipo de actuaciones dirigidas a la correcta aplicación de las ayudas comunitarias. Sin embargo, pensamos que la atribución de dicha capacidad va implícita en la propia normativa comunitaria que inspira y a la que se remite la normativa nacional, ya que precisamente el sentido y la finalidad de crear, en este campo específico del aceite de oliva, un organismo nacional de supervisión, carente de parangón en otros sectores de las ayudas agrícolas, es, precisamente, salvaguardar y procurar la mejor aplicación de la normativa y de los fondos comunitarios.

Por lo dicho, y, aunque tampoco se diga en las normas, es obvio que la Agencia no sólo podrá requerir a los interesados o formular la correspondiente propuesta de regularización a las Comunidades Autónomas, sino también poner en comunicación de la Fiscalía aquellos hechos que, en el desarrollo de sus actividades inspectoras, se pongan de relieve. En este sentido, la propia Agencia en su *Informe...*cit., p. 11, señala que "con motivo de las comprobaciones efectuadas en el curso de los controles llevados a cabo en el régimen de la ayuda a la producción de aceite de oliva, la Agencia puso en conocimiento del Ministerio Fiscal, en la campaña 1998/1999, algunos hechos que, a su entender, podrían constituir un delito contra la Hacienda Pública, al haberse solicitado una importante cantidad de ayuda falseando las condiciones requeridas para ello. Desde entonces, la Agencia ha venido prestando todos los medios precisos, con la asistencia de los funcionarios inspectores que se han considerado precisos en cada momento, a fin de auxiliar a la Policía Judicial en las tareas de investigación y esclarecimiento de los hechos denunciados, a fin de poder, en su día, depurar la autoridad judicial lo que resulte conforme a Derecho".

y del volumen del aceite y de aceituna de mesa para los que se solicita la correspondiente ayuda.

En este sentido, tanto la normativa comunitaria como la legislación nacional establecen un flujo de comunicaciones entre todas las Administraciones Públicas implicadas en el sistema de las ayudas a la producción, informaciones a las que, a su vez, somete a plazos de cumplimiento muy estrictos. Así:

- El art. 17.2 del RAPAO determina que las “autoridades competentes remitirán a la Agencia para el Aceite de Oliva los datos para la fijación de los rendimientos a los que hace referencia el art. 18 del Reglamento (CEE) n° 2261/1984”, esto es, los rendimientos en aceitunas y aceite fijados por zona de producción homogéneas. Aunque la normativa nacional no fija plazo para el suministro de esta información, ésta debe ser, en todo caso, anterior al 31 de mayo de cada año, día que el art. 18 del Reglamento (CEE) n° 2261/1984 pone como tope para que los Estados, a su vez, se los faciliten

- Antes del 5 de mayo, el art. 17.3 a) del RAPAO obliga a que las Comunidades Autónomas comuniquen al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación la cantidad de aceite a la que se le reconoce el derecho a la ayuda y las aceitunas destinadas a la transformación en aceituna de mesa (en equivalente de aceite) admitidas para el pago de la ayuda a la producción correspondientes a la campaña precedente. La finalidad de esta comunicación es que la Comisión pueda fijar para España, sobre esos datos, la producción real para la que se haya reconocido la ayuda y el importe unitario de la ayuda a la producción, aplicándole, en su caso, el coeficiente de sobrepasamiento de la Cantidad Nacional Garantizada o el coeficiente de adición por defecto de la producción alcanzada en otro Estado miembro al que más arriba hicimos referencia. En todo caso, el Ministerio dispone de un plazo de dos meses para transmitir dicha información a la Comisión, ya que ésta, en virtud de lo que dispone el art. 17 bis.2 del Reglamento (CEE) 2261/1984, según la redacción dada por el Reglamento (CE) 1639/1998, debe fijar tales cifras “en el plazo máximo de ocho meses después del final de la campaña”, esto es, antes del 1 de julio del año siguiente.

D) La “autonomía de decisión” de la Comisión europea con respecto a los datos que suministran los Estados miembros

Importa reseñar que la Comisión puede corregir estos datos que les suministran los Estados miembros, poseyendo al respecto lo que el Tribunal de Justicia ha caracterizado como “una autonomía de decisión”. En efecto, en la STJCE de 25 de junio de 1997, el Tribunal desestimó las alegaciones italianas de que la Comisión había pasado de los datos de producción y de rendimientos facilitados por la Agencia italiana para el control de la producción del aceite de oliva (AGECONTROL). Después de subrayar los amplios poderes de ejecución de los que, al respecto, goza la Comisión, el órgano de justicia comunitario concluye en que “la Comisión es la única responsable de establecer y fijar las distintas cantidades que se han de tomar en consideración para el otorgamiento de las ayudas”, gozando para ello de “una potestad discrecional”, que también se aplica a la comprobación de los datos de base, y sin que, en virtud de ello, su actividad de comprobación haya de quedar limitada a “simples retoques de esos datos, sino que puede sustituirlos por datos que haya obtenido directamente de los operadores económicos utilizando sus propios parámetros, con la condición, no obstante, de que los datos reflejen fielmente la situación y evolución reales del mercado”⁷⁶.

4. Resolución y pago de las ayudas a la producción

A) La problemática interpretación del plazo de noventa días para proceder al pago. El desarrollo autonómico

Realizados los controles, la Comunidad Autónoma pagará, según el art. 11.5 del RPAO, el saldo de la ayuda a los productores en los noventa días siguientes a la fijación por parte de la Comisión Europea de la producción efectiva de la campaña de que se trate, así como del importe unitario de

76 STJCE de 25 de junio de 1997 (as. C-285/94: Italia contra Comisión), fdtos. 23 y 27 a 32, principalmente. En el caso concreto, que analizaba esta sentencia, Italia impugnaba, mediante un recurso de anulación, la fijación que el Reglamento 1840/1994, de 27 de julio, había efectuado de los rendimientos estimados en aceitunas y en aceite de Italia para la campaña 1993/1994. Como decimos, la Comisión no acepta los datos remitidos por AGECONTROL y emprende actuaciones propias para comprobar cuáles deben ser las cifras verdaderas. El Tribunal de Justicia, lejos de reprochar el proceder de la Comisión, señala muy expresivamente que si el rendimiento fuera el resultado de un simple cálculo a partir de los datos inmodificables facilitados por los Estados, “la intervención tanto del Comité de Gestión (...), como de la Comisión sería superflua y (...) la definitiva fijación de los rendimientos correspondería a cada Estado productor” (fdto. 27). Para ello, como decimos en el texto, el Tribunal reafirma la potestad discrecional de la que, al respecto, goza la Comisión, en cuya virtud “podía comprobar la exactitud de los datos remitidos por las Administraciones nacionales y, en su caso, corregirlos por sí misma” con el límite de que “el ejercicio de esta potestad no debe ser contrario ni a la normativa base ni a la aplicación que, en el caso de datos, está recogida, principalmente, en el R. 2261/84” (fdto. 23).

la ayuda a la producción. La confusa redacción del RAPAO suscita dudas sobre si ese plazo de noventa días hay que entenderlo referido únicamente al pago de la ayuda o, si, por el contrario, afecta también a la resolución. En otras palabras, de lo que se trata es de saber si la resolución estimatoria o denegatoria de la ayuda debe producirse con anterioridad a ese momento, quedando sólo pendiente su eficacia, esto es, su pago. Parece lógico pensar que, puesto que el contenido fundamental de la resolución será la fijación del importe final y definitivo de la ayuda, aquélla sólo podrá producirse una vez que su determinación cuantitativa pueda concretarse, empresa para cuyo cálculo resultarán imprescindibles, como hemos visto, las cifras de producción efectiva y del importe unitario emitidas por la Comisión. Quiere señalarse con ello que el plazo del que disponen las Comunidades Autónomas para dictar la resolución, mediante la que se estima o deniega la solicitud de ayuda, tendrá que contarse evidentemente desde que se publique el Reglamento comunitario que determine la producción efectiva del Estado de que se trate y el índice unitario correspondiente. De todos modos, sorprende que, habida cuenta la importancia que el señalamiento del plazo máximo para terminar un procedimiento proyecta sobre los derechos y situaciones de los particulares, hayan sido contadas las Comunidades Autónomas que se hayan preocupado de regularlo y aclararlo con respecto a las ayudas a la producción del aceite de oliva. Es más, las pocas que lo han hecho, tampoco puede estimarse que lo hayan abordado de una manera satisfactoria, pues o bien han contado los plazos desde que se presenta la solicitud inicial, prescindiendo, por tanto, de la especial contextura que, como sabemos, posee este procedimiento complejo; o bien lo han contado correctamente desde que se publica el Reglamento comunitario que establece los parámetros necesarios para el cálculo definitivo de la ayuda, pero señalando unos plazos que exceden, notablemente, de los que fija tanto la normativa comunitaria como el mencionado art. 11.5 del RAPAO para proceder al pago, circunstancia que tratan de salvar permitiendo que se pague el saldo de la ayuda antes de emitir la resolución⁷⁷.

77 Efectivamente, han sido pocas las Comunidades Autónomas que han abordado normativamente la cuestión del plazo máximo para dictar resolución en los procedimientos administrativos de otorgamiento de ayudas a la producción del aceite de oliva. Prescindiendo de la particular configuración que el procedimiento de ayudas a la producción posee, Aragón determina un plazo máximo para notificar la resolución expresa de dieciocho meses [art. 5 de la Orden del Departamento de Agricultura de 25 de marzo de 2003 (BOAR n° 42, de 9 de abril)], plazo que, puesto que no se determina otra cosa, parece que hay que contar desde que se presenta la solicitud de ayuda, esto es, por regla general, y tal y como afirma el art. 4 de la mencionada Orden, entre el 1 de abril y el 30 de junio, por lo que el plazo terminaría, según los casos, y salvo las suspensiones que pudieran darse, entre el 1 de octubre y el 30 de diciembre del año siguiente. El silencio, además, tendría carácter negativo.

Por su parte, Castilla y León cuenta el plazo correctamente desde que entre en vigor el Reglamento comunitario que fije los importes definitivos, pero se da un plazo de 180 días naturales para dictar la resolución [art. 9.3 de la Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería de 21 de mayo de 2002 (BOCL n° 100, de 27 de mayo)]. Este plazo contraría, por tanto, el fijado por el Reglamento estatal, que tiene en

B) Una posible solución: la inversión del sentido del silencio: algunas consecuencias

Posiblemente, lo que lata en éstas últimas determinaciones sea una deficiente apreciación del problema de fondo. A nuestro juicio, es posible compatibilizar la circunstancia de que el plazo máximo para resolver la solicitud de ayuda sea noventa días a contar desde la publicación del Reglamento comunitario que fija los índices unitarios y la producción efectiva, con la obligación que se establece de librar en dicho plazo, el pago del saldo de la ayuda. La normativa autonómica a la que hemos aludido parte, en línea con lo que constituye la regla general en materia de subvenciones, de considerar el silencio que se produce cuando la Administración no resuelve en plazo la solicitud de ayuda como un silencio con efectos desestimatorios. Sin embargo, sí obliga paradójicamente a la Administración a que proceda al pago en los noventa días siguientes a la publicación del Reglamento comunitario, a pesar de que, como hemos señalado, marca plazos superiores para que se produzca el silencio. Quizá la solución al problema habría que invertirla y considerar que en estos casos el silencio que se produce tiene carácter estimatorio, lo que significa que, en principio, y a reserva de los controles posteriores, se dan por buenas las cantidades de aceite o de aceituna producidas por el oleicultor y recogidas en su correspondiente solicitud, por lo que, publicados los coeficientes comunitarios, procede aplicarlos a dichas cantidades y determinar y pagar el saldo de la ayuda que reste por solventar después del abono de los anticipos.

Esta solución no se opone a nuestro Derecho interno. El art. 25.4 de la reciente Ley General de Subvenciones entiende, ciertamente, desestimatorios los efectos del silencio que se produce en esta materia; sin embargo, hay que notar que dicho precepto, conforme a lo que determina la Disposición final primera de la mencionada Ley carece de carácter básico, por lo que los efectos del silencio deben ser modulados, caso por caso, por los legisladores autonómicos. Por otra parte, el hecho de que, a través del silencio positivo se declare un derecho, no impide obviamente el reintegro de la subvención en los casos en que preceptúa el art. 37 de la Ley General de Subvenciones, ya que, como ya hemos advertido, el reintegro no equivale a una revisión

este punto carácter básico. Teniendo en cuenta que, por ejemplo, para la campaña 2002/2003, última para la que, a la fecha, han sido fijados los parámetros comunitarios, el Reglamento comunitario no se publicó hasta el 15 de julio de 2004, el plazo máximo para dictar resolución vencería aproximadamente el 15 de enero del siguiente año. Sin embargo, esta antinomia la salva el art. 10.6 de la Orden castellano-leonesa, reproduciendo los términos del art. 11.5 del RAPAO, y, por tanto, obligando a la Comunidad Autónoma a que pague el saldo de la ayuda en los noventa días siguientes a la fecha de publicación –ahora ya no es la fecha de la entrada en vigor– del Reglamento comunitario. Esto, en definitiva, supone anticipar la ejecución del acto al acto mismo

de oficio de la resolución recaída. Es más, al mismo resultado se llega, si se hubiese emitido resolución otorgando la ayuda, se hubiese pagado ésta y hubiese de procederse, después, a la apertura de un procedimiento de reintegro, a resultas de la propuesta de regularización que sobre la ayuda concedida formulase la Agencia para el Aceite de Oliva.

Por otra parte, desde la perspectiva comunitaria, otorgar carácter estimatorio al silencio es quizá lo que mejor se acompase con las exigencias que, en punto al pago de las ayudas, viene marcando la jurisprudencia del Tribunal. En efecto, el Tribunal de Justicia rechaza que pueda considerarse fuerza mayor el impago de las ayudas dentro del plazo establecido, basándose en que no ha habido tiempo para concluir los controles establecidos por la normativa comunitaria⁷⁸. Aún más, en alguna otra decisión se ha llegado a plantear si el bloqueo de los pagos no constituye un supuesto indemnizable, apreciación que el Tribunal remite a la legislación nacional⁷⁹ y que, en nuestro caso, da incluso para pensar si la inacción de las autoridades nacionales, que no proceden al pago de la subvención dentro de los noventa días fijados por el art. 16.2 del Reglamento (CE) 2366/1998, puede ser vencida mediante la interposición de un recurso de inactividad (art. 29 de la LJCA), ya que, por una parte, estaríamos ante una obligación líquida de la Administración que no precisa de acto posterior de concreción, y, por otra parte, la resolución reconociendo la ayuda o el silencio al respecto habría generado un verdadero derecho subjetivo del oleicultor⁸⁰.

78 En la STJCE de 13 de julio de 2000 (as. C-243/97: Grecia contra Comisión), el Gobierno de la República Helénica alegaba que no había procedido al pago de las ayudas dentro de plazo –plazo que, por cierto, excepcionalmente se había ampliado para Grecia y España por el Reglamento (CEE) 2796/1993, de 12 de octubre–, porque no había concluido los controles para la totalidad de los productores, a pesar de que “los servicios competentes hicieron lo imposible para pagar a los beneficiarios dentro de plazo” (fdto. 20º). El Tribunal rechaza, no obstante, que nos encontremos ante una fuerza mayor; puesto que “ha quedado igualmente acreditado que el Gobierno helénico sólo invocó el argumento basado en la existencia de un caso de fuerza mayor después de la fecha prevista en el Reglamento núm. 2796/93, y que no realizó ninguna gestión ante las instancias comunitarias para que se modificara dicha fecha, a pesar de que conocía con anterioridad las dificultades que alega” (fdto. 24º).

79 Aunque referida a un supuesto de bloqueo de pagos adeudados por el almacenamiento de aceite de oliva durante las campañas 91/92 y 92/93, a la espera de una comprobación de su contenido en ceras, la STJCE de 15 de septiembre de 1998 (as. T-54/96: Italia contra Comisión), afirma con rotundidad que, en el caso concreto, el bloqueo de los pagos era sólo imputable a las autoridades nacionales que tenían tanto la libertad de desatender la opinión de la Comisión como de pagar a los demandantes, por lo que “el juez comunitario no es competente, en todo caso, para garantizar la reparación de dicho perjuicio” (fdto. 67º) que debe ser ventilado ante las autoridades nacionales y conforme a la legislación nacional.

80 El TSJ de Cataluña en su sentencia de 14 de junio de 2001, Ponente: Vives de la Cortada Ferrer-Calbetó, RJCA 1154, valora en el caso concreto que se le somete –abono de saldo que el recurrente estima inferior al que le correspondía de acuerdo con los anticipos que se repagaron–, la alegación de la procedencia del recurso de inactividad. A pesar de que en el supuesto que analiza rechaza esta invocación, reconoce, estudiando los requisitos del art. 29.1 de la LJCA, que “no se produce discusión alguna en torno a la obligación que pesa sobre la Administración de prestar la ayuda correspondiente, sino sólo sobre su cuantía y, lo que es más importante, el actor no ha efectuado reclamación previa alguna a la Administración que concedió la subvención en octubre de 1998, presupuesto necesario para el ejercicio de la acción procesal” (fdto. dcho. 3º). Como fácilmente se aprecia, la decisión del tribunal catalán es correcta, pues ante lo que estaba no era, en puridad, ante una inactividad de la Administración, esto es, ante una negativa a pagar la ayuda;

C) La denegación de la ayuda

a) Necesidad de motivación

Lo que no ofrece dudas, en cambio, es que la Administración autonómica puede denegar, dentro o, incluso, antes de que trascurra el plazo máximo establecido legalmente, la ayuda solicitada, no sólo no teniendo que proceder, como es obvio, al pago del saldo de la ayuda, sino incoando, al mismo tiempo y, en su caso, el correspondiente procedimiento de reintegro para recuperar los anticipos que, en su día, se le adelantaron al oleicultor. Evidentemente, estas resoluciones denegatorias deben ser suficientemente motivadas, sin que resulten admisibles motivaciones vagas e imprecisas que impidan conocer al olivicultor las razones exactas por las que se le deniega la ayuda o por las que no se le reconoce en toda su extensión para la totalidad de las aceitunas o del aceite producido durante la campaña⁸¹.

b) La devolución de la ayuda abonada o de sus anticipos

Lógicamente, el proceder de la Administración no podrá ser el mismo en los casos en que se deniega totalmente la ayuda que en los supuestos en que se estima la ayuda, o se le estima ésta, pero sin comprender toda la cantidad de aceite o de aceituna alegados en la solicitud. En todos estos casos, la Administración ponderará si el importe que ahora se le reconoce está completamente cubierto o no por el anticipo que anteriormente se le pagó. Si el anticipo pagado es menor que la cantidad que ahora se le reconoce, se procederá al pago del saldo correspondiente. Por el contrario, si la cantidad anticipada resulta mayor que el importe al que, finalmente, tiene derecho, los caminos a seguir serán muy diferentes, según que el desfase se produzca porque la producción efectiva final del Estado miembro haya desbordado las previsiones que se tuvieron al conceder el anticipo, o porque, a resultados de los controles realizados, se hayan detectado irregularidades o falseamientos de los datos alegados en la solicitud del oleicultor.

sino ante una discrepancia sobre el volumen de la ayuda, circunstancia que, obviamente, escapa al ámbito objetivo del recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración. Sin embargo, sí es de valorar positivamente que el órgano jurisdiccional no albergue duda alguna en afirmar que, en estos casos, se da la obligación de la Administración y, consiguientemente, visto desde el lado activo, el derecho del administrado a percibir la prestación, en este caso, el pago de la subvención. En general, sobre el recurso de inactividad, véase nuestro trabajo "El recurso contencioso administrativo contra la inactividad y la vía de hecho de la Administración en la nueva Ley de la Jurisdicción", *La riforma della giustizia amministrativa in Italia ed in Spagna*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 107-143 y bibliografía allí citada.

81 Hay que destacar que la STSJ de Andalucía, Sevilla, de 17 de noviembre de 1998, Ponente: Pérez Nieto, RJCA 5006, considera motivación suficiente para proceder a la denegación de la ayuda, "haber solicitado la ayuda para aceite producido por aceitunas obtenidas de olivos no declarados en el plazo y forma establecido para las declaraciones de cultivo de olivar" (fdto. dcho. 3°); motivación que se nos antoja excesivamente vaga e imprecisa.

a. Devolución en los casos de desajuste entre la ayuda anticipada y la producción global reconocida definitivamente al Estado: ¿deben abonarse intereses de demora?

Aunque no es normal que, en la práctica, existan grandes desajustes entre las producciones estimadas y el importe unitario que dan lugar al pago del anticipo y las producciones efectivas y los importes unitarios definitivos que se toman en cuenta para el pago de la ayuda, hipotéticamente estos desajustes pueden darse, de modo que la cantidad cobrada como anticipo resulte netamente superior a la que, finalmente, proceda. En estos casos, resulta obvio que el oleicultor habrá de devolver el exceso, compensando el resto de la cantidad percibida. Sin embargo, pensamos que, salvo que tal vez haya resistencia a la devolución por parte del agricultor, el procedimiento a seguir para esta devolución no será el de reintegro, puesto que, a nuestro juicio, no se da ninguna de las causas que, según el art. 37 de la Ley General de Subvenciones, da lugar al recurso a este procedimiento. La cuestión, ciertamente, no es baladí, ni responde a un prurito doctrinal. Antes bien, el procedimiento de reintegro conlleva, como elemento natural, el abono no sólo del capital, sino también del interés de demora, interés que el art. 38.2 de la Ley General de Subvenciones, cifra actualmente en el interés legal del dinero incrementado en un 25%, salvo que la Ley de Presupuestos Generales del Estado establezca otro diferente. Sería absurdo *penalizar* al oleicultor con el pago de este incremento del interés de demora cuando, por su parte, ni ha habido falseamiento de los datos de su solicitud, ni ha existido tampoco incumplimiento de las obligaciones impuestas en razón de la subvención otorgada, sino, en todo caso, una acción imputable a la Administración que apreció mal la realidad del mercado oleícola a la hora de cuantificar los índices sobre los que se abonarían los anticipos. En definitiva, aunque en estos casos, bastaría con que en la resolución de la ayuda se le requiriese el pago voluntario del exceso, procediendo, en caso de rebeldía, a la ejecución forzosa del acto por los medios normales contemplados en la legislación de procedimiento administrativo; la realidad es que la cantidad recibida se estime con un pago indebido, acudiendo al específico procedimiento de devolución de ingresos indebidos al que se refiere el art. 77 de la Ley General Presupuestaria y que determina, como se sabe, el deber de abonar el interés de demora -cifrado únicamente en el interés legal del dinero- desde el momento en que se produjo el cobro⁸².

82 En efecto el art. 77 de la LGP (Ley 47/2003, de 26 de noviembre) entiende por pagos indebidos el que se realiza por error material, aritmético o de hecho, a favor de persona en quien no concurra derecho alguno de cobro frente a la Administración con respecto a dicho pago o en cuantía que excede de la consignada en el acto o documento que reconoció el derecho del acreedor. Evidentemente, la mala apreciación de la realidad del mercado oleícola podría considerarse como un error de hecho, que haría entrar, por consiguiente, estas devoluciones dentro del específico procedimiento que regula este precepto de la Ley General

b. Devoluciones debidas a actuaciones imputables al oleicultor

Muy diferente es el supuesto en que la devolución proceda en su totalidad o parcialmente porque, tras los controles, se advierta que el oleicultor no reunía las condiciones requeridas para percibir la subvención o para percibirla en toda la extensión de su petición inicial. En estos supuestos, es evidente que estaremos, como la jurisprudencia afirma, ante una necesaria aplicación del procedimiento de reintegro, tanto si la ayuda se ha denegado y procede la devolución de lo anticipado, como si se ha concedido, pero con deducción de un cierto porcentaje de las cantidades inicialmente solicitadas, bien porque, por ejemplo, el número de olivos declarado no coincidiera con los registrados en el SIG-Oleícola, bien porque no se certificase la totalidad del aceite producido o de la aceituna transformada. Como decimos, en todos estos casos la jurisprudencia no duda en declarar que procede la aplicación del procedimiento de reintegro previsto legalmente⁸³.

D) El reintegro de las ayudas

a) La doctrina jurisprudencial sobre los reintegros

Lo reciente de la regulación del procedimiento de reintegro por parte de la Ley General de Subvenciones⁸⁴, obligó a la jurisprudencia a que, en la materia que nos ocupa, marcara una serie de hitos de cara a que la Administración pudiese proceder a los mencionados reintegros. Así, en primer lugar, señaló que, a falta de una regulación específica para los reintegros de las ayudas a la producción, éstos debían seguir el camino que marcaba la Ley General Presupuestaria, normativa a la que, por lo demás, se remitía el art. 8 del Reglamento de Procedimiento para la concesión de subvenciones públicas. En este sentido, la jurisprudencia mantuvo que la naturaleza de la subvención “coloca al receptor de la subvención en una posición singular que tiene su reflejo en el art. 81 de la Ley General Presupuestaria, por el que se obliga a someterse a las pertinentes comprobaciones o a reintegrar las cantidades percibidas en el caso de que se obtenga la subvención (...), sin reunir las condiciones

Presupuestaria. Por lo demás, en orden al interés de demora, el apartado 4º del art. 77 de la LGP indica que el reintegro de estos pagos devengará el interés previsto en el art. 17 de esta Ley y desde el momento en que se produjo el cobro. Según el mencionado art. 17, dicho interés es el interés legal del dinero que fija la Ley de Presupuestos, sin añadirle, por tanto, las penalizaciones que se prevén para los supuestos de reintegro.

83 Cfr., entre otras muchas, la STSJ de Andalucía, Sevilla, de 6 de marzo de 2002, Ponente: Montero Fernández, JUR 118661.

84 Arts. 41 a 43

requeridas para ello”⁸⁵. Es más, puesto que la competencia para incoar estos procedimientos de reintegro corresponde a los órganos gestores de las ayudas, que, en el caso que nos ocupa, son, como ya nos consta, los órganos autonómicos, en algunas decisiones los Tribunales invocaban directamente la normativa presupuestaria de la Comunidad Autónoma de que se tratase o hacían jugar cumulativamente la legislación nacional y autonómica recayente sobre la hacienda pública⁸⁶.

Ahora bien, la falta de construcción en éstas últimas normas de un verdadero procedimiento administrativo de reintegro, llevó también a los Tribunales a marcar sobre la base de lo previsto en el art. 8 del Reglamento de Procedimiento para la concesión de subvenciones públicas, las características o trámites esenciales que se debían hacer presentes en estos procedimientos de reintegro. Señaló así que la incoación de este procedimiento -que, obviamente, siempre se producía de oficio- no precisaba una motivación autónoma específica, pudiéndose hallar ésta en la resolución administrativa denegatoria que le sirviese de título⁸⁷. Además, puesto que el reintegro mantiene una sustantividad propia con respecto al procedimiento sancionador al que, en su caso, pudieran dar lugar los incumplimientos realizados por el agricultor⁸⁸, no era factible trasladar a aquél el arsenal de garantías que rodean y singularizan a los procedimientos

85 STSJ de Andalucía, Sevilla, de 6 de marzo de 2000, Ponente: Gutiérrez del Manzano, JUR 292176, fdo. dcho. 2º.

86 En este sentido, la STSJ de Andalucía, Sevilla, de 6 de marzo de 2002, Ponente: Montero Fernández, JUR I 18661, referido a un reintegro de ayudas a la producción, afirma que “el art. 81 de la Ley General Presupuestaria regula las ayudas y subvenciones públicas cuya gestión corresponda en todo o en parte a la Administración del Estado o a sus Organismos Autónomos, también para los supuestos de subvenciones o ayudas financiadas en todo o en parte con fondos de la Comunidad Económica Europea, extendiéndose el ámbito de la regulación al caso de que la entrega y distribución se efectúe a través de las Comunidades Autónomas o de entidades colaboradoras, siendo también de aplicación al caso la Ley de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma Andaluza” (fdo. dcho. 2º)

87 Así sucede en el caso contemplado por la STSJ de Andalucía, Sevilla, de 17 de noviembre de 1998, Ponente: Pérez Nieto, RJCA 5006, en el que el Tribunal desestima la alegación de falta de motivación aducida por la recurrente contra la Resolución de la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Junta de Andalucía que le imponía la obligación de devolver determinadas cantidades de dinero -341.667 pesetas- recibidas por el marido fallecido de la recurrente en relación a las campañas de producción de aceite de oliva 1992/1993 y 1993/1994, cantidades recibidas en concepto de ayuda a la producción. El Tribunal entiende que “tampoco puede hablarse de falta de motivación del acto impugnado, dado que éste se encuentra indisolublemente conectado con una resolución antecedente de la misma fecha, emitida por el Director General de Información y Gestión de Ayudas, notificada a la recurrente y que le denegaba las ayudas solicitadas por su marido” (fdo. dcho. 3º), acto éste último en el que había que hallar la motivación del acto recurrido.

88 “...se colige sin dificultad que entre los deberes a cumplimentar se impone un deber a los beneficiarios de acreditar el cumplimiento de la finalidad y condiciones por las que se concedieron la ayuda o subvención; y que claramente se distingue dos procedimientos, uno que es estrictamente el procedimiento de control que puede desembocar en el reintegro de las cantidades percibidas, y otro, completamente ajeno al presente, que es el procedimiento sancionador para exigir la responsabilidad administrativa en que haya podido incurrir el beneficiario. La cuestión que se ventila en el procedimiento que nos ocupa (...), es simplemente la de reintegro de las sumas percibidas dentro del ejercicio de la facultad de control expresamente prevista a favor de los entes otorgantes de la subvención; distinto y diferenciado claramente de lo que es el procedimiento sancionador” [STSJ de Andalucía, Sevilla, de 6 de marzo de 2002, Ponente: Montero Fernández, JUR I 18661, fdo. dcho. 2º]. En el mismo sentido, véase también la STSJ de Andalucía, Sevilla, de 6 de marzo de 2000, Ponente: Gutiérrez del Manzano, JUR 292176, fdo. dcho 2º

sancionadores⁸⁹, bastando, eso sí, con que se preservara el derecho de audiencia y las posibilidades de contar con los medios de defensa de su derecho (entre los que se halla, desde luego, el de proponer los medios de prueba que estime pertinentes)⁹⁰. Esta construcción jurisprudencial se acerca, en definitiva, a la que erigen, hoy, los arts. 41 a 43 de la nueva Ley General de Subvenciones⁹¹.

b) ¿Es factible abrir un nuevo procedimiento de reintegro tras la perención de un procedimiento de reintegro anterior

De todos modos, el punto más espinoso existente con respecto a los procedimientos de reintegro, radica en determinar si, tras la declaración de caducidad o de perención del procedimiento⁹², resulta factible la apertura de un nuevo procedimiento de reintegro. El art. 8.2 del RD 2225/1993, de 17 de diciembre, preceptuaba que, si no hubiera recaído resolución expresa transcurridos seis meses desde la iniciación, “se iniciará

89 Como dice la STSJ de Extremadura de 20 de diciembre de 2001, Ponente: Méndez Canseco, JUR 70370, ante un caso en que se ordenaba por parte de la Junta de Extremadura el reintegro de una parte de la ayuda a resultas de haberse tenido que recalcular su importe por la constatación de más olivos de los declarados, no es “valorable la buena o mala fe del oleicultor en cuanto nos hallamos ante procedimientos de concesión de subvenciones públicas, en los que los derechos procesales de los particulares no tienen porqué coincidir con las de los procesos sancionadores. Ello implica que no entra en juego la presunción de inocencia que se pretende por la actora, sino antes al contrario, que la actuación inspectora administrativa ha de presumirse correcta mientras no se demuestre lo contrario, por lo que la carga de la prueba recae sobre el solicitante, y las normas facultan a la Administración para solicitar pruebas adicionales en orden a comprobar la subvencionabilidad” (fdto. dcho. 3º)

90 Por su interés, merece que reproduzcamos aquí parte del fundamento segundo de la STSJ de Andalucía, Sevilla, de 6 de marzo de 2002, ya citada: “...la cuestión que se ventila en el procedimiento que nos ocupa, que la resolución recurrida puso fin, es simplemente la de reintegro de las sumas percibidas dentro del ejercicio de la facultad de control expresamente prevista a favor de los entes otorgantes de la subvención; distinto y diferenciado claramente de lo que es el procedimiento sancionador. Por lo que siendo el objetivo de este recurso contencioso-administrativo la resolución que se integra dentro del procedimiento de control y no sancionador, ha de rechazarse de plano todas aquellas alegaciones e invocaciones de garantías procedimentales propias y exclusivas del procedimiento sancionador, que obviamente por su distinto ámbito, resultan de todo punto extrañas al presente. Siendo de aplicación al caso el procedimiento establecido en el RD 225/1993, de 17 de diciembre y en concreto lo dispuesto sobre el procedimiento de control de las subvenciones, art. 8. El procedimiento seguido se ha ajustado a los dictados del RD 2225/1993, su finalidad era comprobar el cumplimiento del objeto, condiciones y finalidades de la subvención, conforme a los deberes que se le impone al beneficiario en los términos legales vistos; procedimiento que se ha iniciado de oficio, y se ha garantizado, a pesar de las protestas de la parte actora, a los principios y garantías que han respetarse en este tipo de procedimientos. El único requisito exigido es el de respetar el trámite de audiencia, y resulta evidente que dicho trámite se ha respetado, dando traslado a la recurrente, la que hizo uso del mismo manifestando lo que fue de su interés y posteriormente presentando los documentos que tuvo por conveniente (...) No es aplicable al caso ni la presunción de inocencia ni las exigencias de prueba de cargos suficiente para dirigir el reproche sancionador”

91 Señalan, en efecto, estos preceptos que “el órgano concedente será el competente para exigir del beneficiario o entidad colaboradora el reintegro”; que “el procedimiento de reintegro de subvenciones se regirá por las disposiciones generales sobre procedimientos administrativos contenidas en el título VI de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre”; que “se iniciará de oficio” y que “en la tramitación del procedimiento se garantizará en todo caso el derecho del interesado a la audiencia”.

92 El término de “perención” del procedimiento, como se sabe, lo acuñó el Prof. F. GONZÁLEZ NAVARRO, en su temprano trabajo “La llamada caducidad del procedimiento administrativo”, RAP n° 45 (1964), siendo después objeto de recreación en otras obras suyas posteriores y en los *Comentarios* que, en unión del Prof. GONZÁLEZ PÉREZ, alcanza ya su 3ª edición.

el cómputo del plazo de caducidad, establecido en el art. 43.4 de la LAP”, que, en su redacción entonces imperante, suscitaba notables problemas hermenéuticos, ya que hacía depender el archivo de las actuaciones de la presentación de una solicitud en tal sentido por parte del interesado o de una providencia que, de oficio, así lo ordenara, existiendo para ambas actuaciones un plazo de treinta días desde el vencimiento del plazo en que la resolución debió ser dictada. La reforma de la LAP, operada en 1999, modificó esta cuestión, en el sentido de que su nuevo art. 44.2 suprimió la necesidad de que el interesado tuviese que pedir la caducidad del procedimiento. Ahora, el transcurso del plazo producía *ipso iure* la caducidad, sin necesidad, como decimos, de excitación por parte del administrado. Sin embargo, con esta redacción no desaparecen del todo las dudas interpretativas, ya que, si bien el art. 44.2 señala contundentemente que “la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones”, renuncia por sí mismo a dilucidar la cuestión que más arriba hemos dejado planteada. De todos modos, en la medida en que el art. 44.2 de la LAP remite los efectos del archivo de las actuaciones a lo que el art. 92.3 establece, con ocasión de la caducidad de los procedimientos por causa imputable a los interesados, es posible entender que, no habiendo prescrito aún la acción de la Administración para proceder al cobro de su derecho de crédito, es factible aún para ésta incoar un nuevo procedimiento de reintegro. Así, según creemos, hay que entender la previsión que se fija en el mencionado art. 92.3 de la LAP, cuando se afirma que “la caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción”⁹³.

En esta misma línea de discurso se sitúa ahora la Ley General de Subvenciones, que además de elevar el plazo de caducidad de los procedimientos de reintegro a doce meses, añade que, por su transcurso, “se producirá la caducidad del procedimiento, sin perjuicio de continuar las actuaciones hasta su terminación y sin que se considere interrumpida la prescripción por las actuaciones realizadas hasta la finalización del citado plazo”. Lo que, dentro de la ambigüedad que encierra la última parte del precepto, equivale a decir que no sólo resulta viable iniciar un nuevo procedimiento de reintegro, mientras no haya prescrito el derecho de la Administración para cobrar este ingreso de derecho público⁹⁴,

93 En este sentido, V. AGUADÓ I CUDOLÁ, *Prescripción y caducidad en el ejercicio de potestades administrativas*, Escola d'Administració Pública-Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 1999, p. 60.

94 Esto es también lo que opina M. REBOLLO PUIG, “El reintegro de subvenciones”, *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, Thomson-Civitas, Pamplona, 2005, pp. 497 y 498 y nota 142, quien, tras tildar de ininteligible el precepto en cuestión, añade que “opto por pensar que, aunque dicho de forma completamente equivocada, sólo se pretendía aclarar que, como se viene aceptando con carácter general, tras la caducidad de un

afirmaciones muy distintas de lo que, en ocasiones, ha mantenido la jurisprudencia sobre la improcedencia de declarar la caducidad de un acto mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción de la acción o del derecho⁹⁵.

Como antes hemos indicado, es posible que la revocación de la ayuda y la procedencia del reintegro, se adopten después de haber sido concedida. Así sucede primordialmente en los casos en que, a resultas de las inspecciones efectuadas por la Agencia para el Aceite de Oliva, ésta detecta irregularidades de tal entidad que le llevan a formular a la Administración gestora de la ayuda lo que su normativa reguladora denomina “propuesta de regularización”. Ya hemos advertido que esta “propuesta” sólo supone un emplazamiento al órgano que tenga la competencia para la gestión de

procedimiento de reintegro se puede iniciar otro con el mismo objeto y que, por tanto, las actuaciones a que se refiere, son las que se practicarán en ese segundo procedimiento”. En materia oleícola, esta cuestión ha sido abordada por nuestra jurisprudencia fundamentalmente al hilo del reintegro de anticipos y ayudas percibidos en concepto de las desaparecidas ayudas al consumo. Así muy claramente la SJCCA de 26 de abril de 2000, Ponente: Quintana Carretero, RJCA 1867, en un caso en que se ordena el reintegro de una ayuda al consumo en un nuevo procedimiento que se inicia una vez caducado el primero que se incoó, sostiene: “...la caducidad del expediente o procedimiento de reintegro de subvención declarada por Resolución del Presidente del FEGA de 26 de octubre de 1998, en atención al transcurso del plazo previsto por el art. 8 del Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, en relación con el art. 43.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no impide en modo alguno a la Administración actuante la incoación de nuevo expediente con el mismo objeto, pues a tenor de lo dispuesto en el art. 92.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones de la Administración, aunque los procedimientos caducados no interrumpen el plazo de prescripción. Si a ello le añadimos que al constituir las cantidades a reintegrar como ayudas al consumo del aceite de oliva, indebidamente reconocidas, ingresos de derecho público por mandato del art. 81.10 de la Ley General Presupuestaria, les son de aplicación las disposiciones previstas en dicha Ley y, en particular, su art. 40, según el cual el derecho de la Hacienda Pública para reconocer o liquidar créditos a su favor prescribe a los cinco años desde que pudo ejercitarse, debe concluirse en el supuesto que nos ocupa que la incoación del nuevo expediente de reintegro de ayudas al consumo de aceite de oliva, llevada a cabo por acuerdo de 16 de noviembre de 1998 por el Presidente del FEGA fue conforme a Derecho” (fdto. dcho 3º, *in fine*).

Hay que advertir, sin embargo, que, aunque, en general, los Tribunales han afirmado lo que se adelanta en el texto, en muchas ocasiones para llegar a ello hayan incurrido en una deficiente apreciación de la naturaleza jurídica del procedimiento de reintegro que le ha llevado a conclusiones claramente erróneas. Así, sucede en el caso contemplado por la STSJ de Extremadura de 14 de marzo de 2002, Ponente: Méndez Canseco, JUR 128943, en donde el Tribunal, partiendo convenientemente del RD 2225/1993, de 17 de diciembre, se deja arrastrar finalmente por la invocación que efectúa de la STS de 24 de abril de 1999 –sobre caducidad de un procedimiento sancionador– para, aplicándole su doctrina, concluir en que, de los arts. 92.3 y 63.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo, se deduce que “la nueva Ley Procedimental no ha comportado modificación alguna respecto de la doctrina tradicional del Tribunal bajo la vigencia de la vieja Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, de que la demora del procedimiento más allá del plazo legalmente establecido no tiene más efectos que el de la responsabilidad del funcionario causante de la demora, pero en modo alguno puede ser la caducidad, por sí sola causante de la nulidad del acuerdo final sancionador” (fdto. dcho 2º) [en el mismo sentido, del mismo Tribunal y ponente, la sentencia de 23 de enero de 2001, RJCA, 499].

95 En la STSJ de la Comunidad Valenciana de 26 de abril de 2002, Ponente: Márquez Bolufer, JUR 269045, en materia de retirada durante un año de los beneficios del régimen de ayudas al consumo otorgados a una empresa, se afirma que “al ser reiterada la doctrina de nuestra jurisprudencia en el sentido que la caducidad sólo afecta a la tramitación del procedimiento, y de estimarse sólo conllevaría la iniciación de un nuevo procedimiento para alcanzar el mismo resultado que el anterior, de tal modo que se halla íntimamente ligada a la prescripción, y no procedería la declaración de caducidad mientras no se estimase la existencia de prescripción” (fdto. dcho 2º)

la ayuda para que incoe el correspondiente procedimiento administrativo, de tal modo que la revocación y el reintegro de la ayuda se adoptará, en su caso, por la Administración autonómica y nunca por la Agencia⁹⁶.

La normativa básica estatal no expresa qué grado de vinculación tienen estas propuestas para las Comunidades Autónomas, por lo que, en principio, y a falta de regulaciones específicas más precisas, parece que habrá que estar a lo que la legislación general determine de acuerdo con la naturaleza del procedimiento que la Agencia para el Aceite de Oliva proponga iniciar a la Comunidad Autónoma. Así, si la propuesta es, por ejemplo, de “imposición de sanción” [art. 31.2 d) del RD 257/1999], parece que, como mínimo, a la Agencia le asistirán los mismos derechos que el REPEPOS reconoce a los denunciantes, esto es, la notificación, al menos, del acuerdo de iniciación (art. 13.2), o de los motivos por los que la incoación no procede [art. 11.2] y también la de la resolución que, en su caso, recaiga, aunque el REPEPOS no prevea este derecho para los casos de denuncia, pero sí para los de petición razonada de otro órgano (art. 20.5)⁹⁷, ya que en este punto la actuación que desarrolla la Agencia encuentra similitudes con ambas posiciones. Ahora bien, al margen de los procedimientos sancionadores, y puesto que la propuesta de regularización de la Agencia puede tener asumir otros contenidos como la propuesta de incoación de expedientes de denegación, total o parcial, de la ayuda ya percibida o a percibir, no creemos que existan dudas en que puedan jugar los mecanismos que, con carácter general, describe el art. 44 de la LJCA, bajo la rúbrica de las diligencias preliminares y que, en realidad, cimentan los resortes para la construcción del contencioso interadministrativo en nuestro ordenamiento jurídico.

Pues bien, sobre estas premisas, es factible que la Administración autonómica, atendiendo los requerimientos de la Agencia para el Aceite de Oliva, inicie y concluya un procedimiento de reintegro, no ya de los

96 Con rotundidad lo expresa el art. 10.2 del RD 257/1999, de 12 de febrero, cuando afirma que “la Agencia para el Aceite de Oliva, cuando compruebe en el desarrollo de sus funciones el incumplimiento de las condiciones que dan derecho a la obtención de las ayudas, o hechos que impliquen una infracción administrativa a las normas que regulan el otorgamiento de dichas ayudas, dará cuenta de sus actuaciones al órgano que tenga la competencia para la gestión de la ayuda, a fin de que éste incoe el correspondiente expediente administrativo”.

97 No obstante lo que decimos en el texto, la verdad es que no deja de suscitar dudas la aplicación de las previsiones del REPEPOS al supuesto que nos ocupa, ya que su art. 1º determina que la potestad sancionadora de las Comunidades Autónomas se ejercerá mediante el procedimiento establecido en este Reglamento “en defecto total o parcial de procedimientos específicos previstos en las correspondientes normas” únicamente “respecto de aquellas materias en que el Estado tiene competencia normativa plena”, circunstancia que evidentemente no se da en el tema en estudio. Por ello, la aplicabilidad que preconizamos en el texto sólo puede hacerse valer, en su caso, mediante la invocación de la cláusula de suplencia, cuya interpretación, haciendo realidad el alarde circense del más difícil todavía, todavía resulta más complicada de entender tras lo que ha añadido el Tribunal Constitucional en su recentísima sentencia de

anticipos, sino de la ayuda definitivamente otorgada. De nuevo aquí, hay que reiterar que esta revocación de la ayuda, aunque afecte a un derecho ya declarado, ni entraña una revisión de oficio, ni comporta una naturaleza sancionadora, sino que el procedente reintegro es la consecuencia natural de que el oleicultor ha obtenido la subvención falseando las condiciones requeridas para ello u ocultando aquéllas que lo hubieran impedido, comportamientos que el art. 31.2 c) del RD 257/1999 concreta en que los datos de la declaración de cultivo de olivar no se ajustan a la situación realmente existente. Por otra parte, el hecho de que estos controles que despliega la Agencia sean posteriores a la concesión de la ayuda ni tiene nada de extraño, ni tampoco atribuye una exclusiva a ésta, ya que también son posibles otros controles por parte de otros órganos, nacionales y comunitarios, y, por supuesto, por parte también de la propia Administración autonómica.

En efecto, desde el punto de vista del control de las subvenciones, no hay inconveniente alguno en que éste se realice con posterioridad al otorgamiento de la ayuda. Incluso en el Derecho General de Subvenciones, en donde la regla general es que el administrado realice primero la actividad o comportamiento que conlleva la subvención y luego, una vez controlada su efectiva realización, se proceda al pago de la misma, se prevén controles posteriores al pago que pueden determinar, en su caso, el reintegro de la subvención⁹⁸. Menores inconvenientes hay aún, en el ámbito de las ayudas a la producción del aceite de oliva, en el que, como hemos visto, no sólo se financia una actividad que está ya realizada, sino que además los imperativos del Derecho comunitario obligan a liquidar los pagos dentro de unos plazos muy exigüos, sin que la falta de terminación de los controles pueda convertirse en excusa o pretexto para no pagar o para dilatar el pago. La jurisprudencia ha notado particularmente esta posibilidad, afirmando que, aparte de que ninguna norma de derecho positivo avala la exigencia de que los controles hayan de ser previos al abono de la ayuda, “es del todo lógico que para no perjudicar el dinamismo propio de toda actividad económica empresarial, ciertos controles puedan llevarse a la práctica tras la percepción de las ayudas”⁹⁹.

98 Por todas, la SAN de 30 de octubre de 2002, Ponente: García Gonzalo, JUR 25548, afirma que “el control del cumplimiento del objeto, condiciones y finalidad de la subvención se efectuará de conformidad con lo dispuesto en el Texto refundido de la Ley General Presupuestaria, y demás normas reguladoras de la subvención. El art. 81.9 de este Texto establece que procede el reintegro de las cantidades percibidas y las exigencias de interés de demora desde el momento del pago de la subvención, dando a estas cantidades la consideración de ingreso de derecho público (...). De este modo, el límite temporal para que la Administración constate el cumplimiento de la subvención o ayuda pública es el de cinco años, en aplicación del art. 46 de la Ley General Presupuestaria sin que se puedan invocar las exigencias de un procedimiento de revisión” (fdto. dcho. 3°)

99 STSJ de Andalucía, Sevilla, de 11 de febrero de 2002, Ponente: Moreno Retamino, JUR 148577, fdto. dcho. 2°.

Entre ellos, obviamente, las inspecciones que efectúa la Agencia para el Aceite de Oliva, cuya entrada en juego además únicamente se puede producir a partir de que las Comunidades Autónomas les faciliten los datos precisos para el ejercicio de sus competencias. El art. 17.2, *in fine*, del RPAO establece, en efecto, el deber de las Administraciones autonómicas de remitirle en un plazo de noventa días naturales contados a partir de su presentación, cuantos documentos sean necesarios para el control de las ayudas y, en particular, las declaraciones de cultivo, las solicitudes de ayuda y anticipo, y los saldos de las ayudas correspondientes a los oleicultores. Teniendo en cuenta esto y que, según determina el art. 18.4 del RD 257/1999, el plazo del que dispone la Agencia para la finalización de sus actuaciones de inspección es de dieciocho meses, se obtiene cumplida nota de que dichos controles y, consiguientemente, los procedimientos de reintegro y de otra índole que de los mismos pudieran derivarse, resultarán muy posteriores al reconocimiento y al pago de las correspondientes ayudas a la producción.

Además, en el seno de estos últimos procedimientos, la actuación de la Administración gestora de las ayudas, no tendrá que ser, en todo caso, automática, dando por buenas todas y cada una de las apreciaciones y conclusiones efectuadas por la Agencia para el Aceite de Oliva, sino que, en el curso de la instrucción de los mismos, legítimamente emprenderán todas las comprobaciones y constataciones que estimen pertinentes de cara a la resolución. En este sentido, la propia jurisprudencia comunitaria testimonia alguno de estos desencuentros¹⁰⁰.

Por último, a los controles posteriores al reconocimiento de la ayuda, que, como vemos, efectúan tanto las Comunidades Autónomas como la Agencia para el Aceite de Oliva, se suman los que, desde el Derecho interno, pueden acometer la Intervención General del Estado y el FEGA, y, desde las instancias comunitarias, la Comisión, el FEOGA y el propio Tribunal de Cuentas europeo.

5. Resoluciones denegatorias o revocatorias de ayuda, luego anuladas por los Tribunales

A) El carácter reglado de las ayudas y los poderes de enjuiciamiento de los Tribunales

100 Con ocasión de la STJCE de 8 de mayo de 2003 (as. C-349/97: Reino de España contra Comisión), relativa a la impugnación de la liquidación de las cuentas españolas correspondientes al ejercicio presupuestario de 1993, el Tribunal de Justicia realizó unas serias advertencias sobre la insuficiente comunicación existente entre la Agencia para el Aceite de Oliva y las Comunidades Autónomas, relaciones a las que juzga de "demasiado limitadas" (fótos. 51 a 57, *passim*).

Ahora bien, el problema realmente importante se plantea cuando, por cualquiera de los caminos más arriba indicados, se adopta una resolución denegatoria o revocatoria de la ayuda, que posteriormente resulta anulada por los Tribunales. En estos casos, la consideración del recurso contencioso-administrativo como un recurso de plena jurisdicción apoya la tesis de que los Tribunales no han de limitarse exclusivamente a anular la resolución administrativa denegatoria, sino que, por norma, deben restablecer plenamente al administrado en su situación jurídica individualizada, ordenando a la Administración el pago de la ayuda que le corresponda. Al menos, creemos que esto debe ser así respecto de aquellos casos en que la estimación del recurso contencioso-administrativo no se haya basado en cuestiones puramente formales o procedimentales. Siendo la ayuda a la producción una ayuda esencialmente reglada en la que el cómputo de su importe se puede determinar mediante simples operaciones aritméticas, una vez que se compruebe la corrección de las cantidades y calidades del aceite declarados, no se ve en qué medida una decisión jurisdiccional de esta índole puede traspasar las fronteras y los límites del enjuiciamiento para adentrarse en las tareas propias de la Administración. Mantener otra cosa significaría, en puridad, una denegación de la tutela judicial efectiva, en la medida en que se sometería al oleicultor a esperar el desenlace de otro de nuevo procedimiento administrativo en el que la resolución ajustada a Derecho habría de concordar plenamente con la que ya hubiera podido determinar el Tribunal aplicando los datos incontrovertidos e incontrovertibles que constan en el expediente¹⁰¹.

101 La cuestión que planteamos en el texto se relaciona con los denominados poderes de sustitución del juez, esto es, si al estimar un recurso contencioso-administrativo el juez debe limitarse simplemente a anular la resolución ilegal o puede, en cambio, adoptar la decisión que le parece correcta. Como se sabe, el tema ha sido objeto de un arduo debate entre la doctrina española, planteado al hilo del control de las potestades discrecionales. Representante de la posición contraria a reconocer estos poderes de sustitución, fue M. SÁNCHEZ MORÓN, *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, Tecnos, Madrid, 1994, pp. 155 y 156, quien se opuso abiertamente a la posibilidad de reconocer esta potestad a los jueces, potestad cuyo reconocimiento significaría un "activismo judicial": "...en nuestro sistema constitucional, como en los demás países de nuestro entorno, la función de los órganos del poder judicial (...) no consiste en sustituir los órganos de gobierno y administración en la definición de los intereses públicos a perseguir y en la determinación de las medidas a adoptar en el marco (impreciso) del Derecho". Postura a la que se adscribieron, entre otros, M. BELTRÁN DE FELIPE, *Discrecionalidad administrativa y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1995, pp. 205 y ss., y L. PAREJO ALFONSO, *Administrar y juzgar: dos funciones distintas y complementarias. Un estudio del alcance y la intensidad del control judicial a la luz de la discrecionalidad administrativa*, Tecnos, Madrid, 1994, pp. 48 y ss. Frente a ellos, T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *De la arbitrariedad de la Administración*, Civitas, Madrid, 1994, pp. 174 y ss., (y también E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Curso...*, cit. I, pp. 485 y ss) defendió estos poderes de sustitución, como una manifestación más del principio de la tutela judicial efectiva y del control de racionalidad que el juez realiza sobre la decisión administrativa. Ahora bien, como matizaba muy bien el autor citado, que los Tribunales puedan controlar el núcleo duro de la decisión discrecional no significa que pueda siempre sustituir la decisión administrativa por una suya propia, circunstancia que sólo resultará factible cuando eliminada la solución discrecional adoptada por la Administración, su posibilidad de adoptar otra solución se reduzca a una sola. Esta es la posición que acoge, por ejemplo, la paradigmática STS de 15 de marzo de 1993, Ponente: Delgado Barrio, RJ 2523

En este sentido, el comportamiento de los Tribunales al respecto abona cuanto acabamos de decir. Así, en casos en que se estima el recurso contencioso-administrativo porque se pone de manifiesto el error palmario en el que ha incurrido la Administración deduciendo del importe de la ayuda unas cantidades que se demuestra estaban plenamente contabilizadas, el Tribunal no ha tenido empacho alguno en que se corrija el importes del reintegro de la ayuda que debe efectuar el oleicultor¹⁰². Lo mismo ha sucedido, en materia de ayuda al consumo, ante la falta de resolución expresa de la solicitud de ayuda, silencio que el administrado entendió como denegación presunta de la subvención pedida. En este caso, el Tribunal, aun reconociendo con propiedad que la prueba de que reunía las condiciones le compete al interesado, estima el recurso y declara su derecho a percibir “las 267.666 pesetas solicitadas en dicho concepto, y a los intereses legales devengados” desde que transcurrió el plazo establecido por la legislación comunitaria para proceder al pago de la ayuda¹⁰³.

B) ¿Responsabilidad patrimonial de la Administración por anulación del acto denegatorio de la ayuda? La Sentencia de la Audiencia nacional de 21 de abril de 2004

No obstante, advertido lo anterior, queda por dilucidar si la anulación tanto de un acto denegatorio de ayuda como de una resolución por la que se ordene el reintegro de la ayuda recibida, puede generar además responsabilidad patrimonial de la Administración. Recordando la doctrina general al respecto, de la sola anulación de un acto o disposición

102 En la STSJ de Andalucía, Sevilla, de 13 de julio de 2000, Ponente: Moreno Carrillo, RJCA 2553, el Tribunal, estimando parcialmente el recurso contencioso-administrativo planteado contra la resolución administrativa que reconocía derecho a la ayuda al consumo por 37.214 kg de aceite, en lugar de los 37.593 kg que se solicitaban inicialmente, compensa del importe de lo que hay que reintegrar unas cantidades que estaban contabilizadas y que la Administración, por error, como se puso de manifiesto en las actuaciones, había entendido que no lo estaban.

103 STSJ de Andalucía, Granada, de 31 de enero de 2000, Ponente: Bensusán Martín, RJCA 489. Aunque, como ya hemos señalado más arriba, nos inclinamos por pensar que, al menos, por lo que se refiere a las ayudas a la producción el sentido del silencio administrativo es positivo, la sentencia que se cita guarda interés, porque el Tribunal, manejando, por un lado, todos los datos que obraban en el expediente de entradas y salidas de aceite, de talones de pago, de asientos contables, etc., y aplicándoles, por otro, las reglas matemáticas que, para el cálculo del importe de la desaparecida ayuda al consumo, fijaban los Reglamentos comunitarios, cuantifica el importe exacto de la ayuda y de los intereses de demora, sin remitir, por tanto, ningún extremo a la determinación de la Administración. Por el indudable interés que, como decimos, guarda el proceder del órgano jurisdiccional, reproducimos a continuación el irreprochable razonamiento que realiza esta sentencia para reconocer el derecho del recurrente: “... estando en el supuesto de autos debidamente justificadas las entradas de aceite de oliva, así como de envases y las salidas del mismo, durante el período que reclama, mediante las correspondientes facturas y número de los correspondientes talones bancario, cuando así se pagó, tal y como se deduce del acta de la inspección de 9 y 10 de mayo de 1995, según consta en el expediente administrativo, justificándose además dichas entradas y salidas con los partes de contabilidad correspondientes a diciembre de 1994 y enero y febrero de 1995, debe estimarse la demanda en cuanto a la petición de ayuda, cuyo importe debía de haberse abonado en los 150 días siguientes a la presentación de la solicitud” (fdto. dcho. 3º)

administrativa, ya sea en vía administrativa o jurisdiccional, no se deriva la consecuencia de que resulte procedente la indemnización por daños y perjuicios. En palabras de nuestro Tribunal Supremo, los términos del art. 142.4 de la LAP, han de ser entendidos en el sentido de que -la obligación de indemnizar no es consecuencia obligada de la simple anulación de las resoluciones administrativas, sin que ello suponga obstáculo para que tal derecho a ser indemnizado pueda ser reconocido cuando se cumplan los restantes requisitos [del mencionado artículo]. Por ello -sigue afirmando el Tribunal Supremo- no cabe interpretarlo con tesis maximalistas de uno y otro sentido, como si dijera que de la anulación de una resolución administrativa no cabe nunca derivar responsabilidad patrimonial de la Administración, ni tampoco cabe afirmar que siempre se producirá tal responsabilidad. Como recoge la memoria del Consejo de Estado (año 1990), [tal artículo] que examinamos sólo dice que *no presupone*, es decir, que no se da por supuesto el derecho a la indemnización, lo que implica tanto como dejar abierta la posibilidad de que, no siendo presupuesto, sea o no supuesto del que se sigan efectos indemnizatorios si concurren los requisitos establecidos legalmente ¹⁰⁴.

En aplicación de esta doctrina, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 21 de abril de 2004 ha reconocido la responsabilidad patrimonial de la Administración en un supuesto¹⁰⁵, referido a las desaparecidas ayudas al consumo, en que la propia Audiencia había anulado anteriormente la sanción por la que a la empresa recurrente se le retiraba la autorización para operar como envasadora sujeta a los beneficios de tal régimen de ayudas. El énfasis para reconocer tal derecho de indemnización lo pone la Audiencia Nacional en que en el caso enjuiciado existía una lesión antijurídica que el particular no tenía el deber de soportar. Sin embargo, hay que notar que si en las ayudas al consumo apreciar la existencia de dicho requisito resulta relativamente fácil, más aún si media como en el supuesto analizado por la Audiencia Nacional la previa anulación de una sanción, en el caso de las ayudas a la producción será más difícil estimar una acción resarcitoria que vaya más allá del propio abono de la ayuda dejada de percibir y de sus correspondientes intereses de demora. En efecto, la particular contextura de las ayudas al consumo, estructuradas como ayudas que se abonaban a las empresas envasadoras de aceite, hacía que su percepción tuviese una incidencia notable sobre el precio que el

104 Un estudio exhaustivo de esta cuestión lo realiza recientemente la excelente monografía de L. MEDINA ALCOZ, *La responsabilidad patrimonial por acto administrativo. Aproximación a los efectos resarcitorios de la ilegalidad, la morosidad y la deslealtad desde una revisión general del sistema*, Thomson-Civitas, Cizur, 2005, pp. 183 y ss.

105 Ponente: García Gonzalo, JUR 184607

producto alcanzaba finalmente en el mercado, de tal modo que la ausencia de ayudas repercutía negativamente en el propio volumen de negocios de las empresas envasadoras, en la medida en que les restaba competitividad. Así las cosas, la prueba de un daño efectivo que rebasa el ámbito propio de los importes dejados de percibir en concepto de ayuda entraña sin duda menores problemas que en el ámbito de las ayudas a la producción, ya que siempre es más factible probar, como sucedió en el caso de autos examinado por la Audiencia Nacional, que la pérdida de las ayudas se ha traducido en una efectiva pérdida de la cuota de mercado, circunstancia que se puede cuantificar, por ejemplo, en la relación de pedidos anulados o devueltos. En cambio, en el caso de las ayudas a la producción probar otros daños de carácter efectivo más allá de las propias ayudas dejadas de percibir y de sus correspondientes intereses, es, sin duda, como decimos, empresa más difícil.

C) La reclamación del importe de las ayudas puede ser, en sí misma, una acción de responsabilidad patrimonial. El caso analizado por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 3 de diciembre de 2004

Por el contrario, la reclamación del importe de la ayuda a la producción denegada puede convertirse, en sí misma, en una acción de responsabilidad patrimonial de la Administración en los casos en que tal denegación tiene su causa bien en el funcionamiento anormal de otra Administración Pública distinta de la que tiene que reconocer la ayuda, o bien, incluso, en el funcionamiento anormal de un órgano de la misma Administración competente para la concesión de aquella. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 3 de diciembre de 2004 nos describe una situación de este tipo¹⁰⁶. El Ayuntamiento de Santa Cruz del Valle, para facilitar a los oleicultores del lugar, la tramitación de las ayudas a la producción de aceite de oliva, asumió la gestión de recogida de las solicitudes individuales y su presentación ante la Junta de Castilla y León. La realización de tales cometidos fue encargada a una funcionaria de la Corporación, la cual, habiendo dejado transcurrir los plazos de presentación, se prevalió de la confianza de la que gozaba en la estafeta de correos y falsificó los asientos, asignándole a la lista de envío de las solicitudes el número de asiento de otro envío que había dirigido a la Junta de Castilla y León otro ciudadano y que, obviamente, nada tenía que ver con las solicitudes de ayuda a la producción. Descubierto por la Administración autonómica el entuerto, el propio Alcalde de Santa Cruz procedió penalmente contra la funcionaria que resultó efectivamente

condenada como autora de un delito de falsedad en documento oficial con la circunstancia agravante de prevalerse del carácter público.

A raíz de la firmeza de la sentencia penal, uno de los oleicultores afectados dirigió una acción de responsabilidad patrimonial contra el Ayuntamiento de Santa Cruz del Valle, reclamando el abono de las ayudas dejadas de percibir; reclamación que fue desestimada por el Ayuntamiento por entender que, puesto que la funcionaria había sido condenada por un delito de falsedad en documento público y no por un delito de falsedad cometido por funcionario público, las actuaciones no eran imputables a la Administración municipal, sino exclusivamente a la propia condenada. El Tribunal rechaza contundentemente esta argumentación, pues lo cierto es que en cualquier caso, a los efectos que aquí nos interesan, lo relevante es que el recurrente presentó su solicitud de ayuda ante el Ayuntamiento demandado que había asumido la gestión de recogida de las solicitudes individuales para su posterior presentación al organismo competente para su tramitación, no remitiéndose la misma a la Junta de Castilla y León antes del día 30 de noviembre de 1996, fecha en que concluía el plazo de presentación de solicitudes, siendo por ello excluido de la subvención, concurriendo así el requisito del nexo causal entre el daño cuya reparación se pretende y el funcionamiento del servicio público

Interesa resaltar de esta decisión, no ya sólo el hecho de que se obligue al Ayuntamiento al pago de la ayuda dejada de percibir, sino también que el importe de ésta se actualice, conforme al Índice de Precios al Consumo, desde el momento en que se produjo la lesión, todo ello además sin perjuicio del abono de los intereses a los que se refiere el art. 106 de la LJCA.

De todos modos, aun reconociendo la valentía de la sentencia que comentamos, la doctrina que establece no deja de ofrecer algunas dudas. Es verdad que, según hemos venido exponiendo a lo largo de este capítulo, las ayudas a la producción presentan un incuestionable carácter reglado. Ahora bien, dicha naturaleza reglada no empece la necesidad de constatar que se dan los requisitos precisos para obtener el derecho, empresa a la que sirven todos los controles que se disponen a lo largo de este dilatado y complejo procedimiento administrativo. Sin embargo, en el relato de la sentencia no consta que tales controles se hayan realizado y que, en consecuencia, el recurrente hubiese tenido derecho a obtener la subvención. En otras palabras, es evidente que el mal funcionamiento del Ayuntamiento le ha ocasionado unos perjuicios al oleicultor, sin embargo no resulta tan evidente que estos perjuicios sean precisamente los correspondientes al pago indiscutido de la ayuda que le hubiere correspondido de haberse

efectuado -y superado- todos los controles que determina la normativa vigente; controles, por otra parte, sobre cuya realización ya no tendrán ningún interés ni la Comunidad Autónoma ni la Agencia para el Aceite de Oliva al carecer el importe de la ayuda pagada de la menor repercusión en los fondos agrarios

La imposibilidad de que la doctrina sentada por esta sentencia pueda beneficiarse, a su vez, de la extensión de efectos que consagra el art. 110 de la LJCA, aunque atenúa en el caso concreto los potenciales riesgos que este pronunciamiento entraña¹⁰⁷, no deja, como se ve, de suscitar serias dudas sobre la desvirtuación que, por su aplicación, sufre lo que se ha dado en llamar el principio de la plena indemnidad del dañado. Evidentemente, este principio, que supone que la indemnización debe procurar una reparación integral del detrimento que el daño ha significado para el patrimonio del lesionado¹⁰⁸, comprende entre la cuantía de los perjuicios indemnizables no sólo el importe del daño emergente, sino también el del lucro cesante o beneficios dejados de percibir como consecuencia del hecho dañoso, pero excluye, como con gran sentido declara nuestro Tribunal Supremo, los “sueños de ganancias”, es decir, aquéllas que tengan un valor dudoso y contingente¹⁰⁹.

Además, el art. 141.2 de la LAP, a la hora de determinar el cómputo de la indemnización procedente por concepto de responsabilidad patrimonial, se remite, en general, a “los criterios de valoración establecidos en la legislación de expropiación forzosa, legislación fiscal y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado”. Así, desde el prisma de la determinación del justiprecio expropiatorio de las explotaciones agrarias, la jurisprudencia, según ya hemos tenido ocasión de exponer, no computa a tales efectos, las ayudas agrarias asociadas a la producción de la finca expropiada porque dichas ayudas sólo conforman meras expectativas, que aún no se han transformado en un efectivo derecho que haya entrado en el patrimonio del sujeto.

Aplicado al caso que nos ocupa, el que juzgó la mencionada sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, los razonamientos

107 Lo que no está impidiendo, sin embargo, que estén prosperando recursos contencioso-administrativos que declaren la responsabilidad patrimonial del mencionado Ayuntamiento castellano-leonés. Así, SSTSJ de Castilla y León, Burgos, de 11 de marzo de 2005, Ponente: Zataráin Valdemoro, RJCA 183; de 23 de febrero de 2005, Ponente: Zataráin Valdemoro, JUR 139378; de 17 de diciembre de 2004, Ponente: Varona Gutiérrez, RJCA 2005, 5; dos sentencias del mismo Tribunal de 10 de diciembre de 2005, Ponente: Varona Gutiérrez, JUR 2005, 36858 y 36861;

108 Sobre el tema, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R. FERNÁNDEZ, *Curso...*, cit., II, p. 419

109 15 de octubre de 1986 y 19 de diciembre de 1996

anteriores no quieren significar que, en ningún caso, hubiera cabido como indemnización del perjuicio el abono de las ayudas dejadas de percibir por la falta de tramitación del Ayuntamiento. Sí quieren significar, en cambio, que su reconocimiento debiera haber exigido para su estimación una actividad probatoria por parte del recurrente lo suficientemente precisa como para proporcionar al Tribunal, al menos, indicios sólidos de que la ayuda solicitada, en caso de que se hubiere tramitado convenientemente, le hubiese resultado concedida en los términos que el oleicultor recurrente la pidió¹¹⁰. Para ello, la aportación de informes que avalaran, por una parte, la concordancia entre los datos expresados en la solicitud y la declaración de cultivo, y, por otra, la cantidad y calidad del aceite producido, hubiesen sido quizá elementos probatorios bastantes para obtener el reconocimiento de tal reclamación. En cambio, a falta de esta mínima actividad probatoria, resulta censurable que el órgano jurisdiccional haya dado por buenas las simples alegaciones efectuadas por los recurrentes, probablemente realizadas también por una deficiente defensa del Ayuntamiento recurrido¹¹¹.

6. Fijación del importe final de la ayuda

Efectuados todos los controles, se procede, como hemos indicado, al pago de las ayudas. Ya anteriormente hemos estudiado de manera pormenorizada las diversas vicisitudes que se pueden producir con el pago. Lo que interesa ahora, particularmente por la hilazón que establece con el nuevo sistema de ayudas, es determinar cuáles son los parámetros bajo los que se fijan los importes definitivos de ayuda que corresponden a cada oleicultor.

En esencia, el art. 5.1 de la OCM de 1966 establece que la ayuda se concederá a los oleicultores en función de la cantidad de aceite de oliva realmente producida. Para ello, por parte de la Comisión se fijan anualmente unos importes unitarios. Ahora bien, este cálculo no es automático, sino que en su ponderación inciden una serie de factores a los que es preciso referirse.

110 En este sentido, la también STSJ de Castilla y León de 31 de julio de 2001, Ponente: Honorio de Castro García, JUR 311973, no computa, entre los perjuicios causados a una explotación porcina por la instalación colindante de un estercolero, las subvenciones que recibía tal explotación.

111 Tal vez el Ayuntamiento podría haber atenuado esta cuantía, si durante el contencioso hubiese probado, por ejemplo, la discordancia entre la declaración de cultivo y el importe solicitado o si hubiera demostrado que el aceite carecía de los requisitos esenciales para obtener ayuda, o que faltaba una certificación de almazara que apoyara la solicitud del particular. Es, en definitiva, la inacción probatoria del Ayuntamiento, la que da lugar a esta cuantificación del perjuicio que realiza el Tribunal.

En primer lugar, la reforma de la OCM de 1998 introdujo, como sabemos, una Cantidad Nacional Garantizada para cada Estado miembro, cuyo rebasamiento da lugar a que el importe unitario tipo de la ayuda, que el art. 5.2 de la OCM cifra en 132,25 euros/100 kilos se corrija en función de la producción efectiva. Aun así, este rebasamiento puede ser mitigado si el exceso de un Estado miembro se compensa con el defecto que, con respecto a su Cantidad Nacional Garantizada, haya experimentado otro Estado miembro. En estos casos, el 20 por ciento de dicho exceso puede repartirse proporcionalmente para la mencionada campaña entre los demás Estados miembros, lo que significará que el importe unitario de ayuda sufra una ligera subida. Por otra parte, hay que tener en cuenta que la Cantidad Nacional Garantizada sufre, en el caso de España, una detracción adicional a favor del apoyo a la producción de la aceituna de mesa. Dicha reducción -que, como indica el art. 5.4 de la OCM, deberá ser tenida en cuenta de cara a la determinación del importe unitario de ayuda- se cifra, según la Decisión 2001/650, en 11,5 kg de aceite por cada 100 kgs de aceituna.

En segundo lugar, de la ayuda a la producción concedida a la totalidad de los productores, se deducirá, según el art. 5.9 de la OCM, un porcentaje que, en la actualidad, es del 1,4 por ciento, destinado a financiar a escala regional medidas de mejora de la calidad de la producción oleícola que repercutan favorablemente en el medio ambiente.

Determinado así por la Comisión el importe unitario de ayuda¹¹², puede procederse a cuantificar el importe concreto que le corresponde en la campaña a cada oleicultor. En principio, parecería que este importe pudiera obtenerse simplemente multiplicando la cantidad de aceite producida y certificada por cada productor por el mencionado importe unitario de ayuda. Sin embargo, tampoco aquí los cálculos son tan automáticos. En primer lugar, porque la cantidad de aceite de oliva virgen realmente producida por cada oleicultor puede verse incrementada con el 8 por ciento de la cantidad de aceite de orujo producido a partir de las aceitunas

112 Este importe unitario fluctúa obviamente de unas campañas a otras: para la campaña 2001/2002, en donde España duplicó sobradamente las 760.027 toneladas garantizadas, alcanzando una producción efectiva de 1.562.531 toneladas, el Reglamento (CE) 1221/2003, de 8 de julio (DOUE L 170, de 9 de julio) fijó el importe de la ayuda unitaria en 63,75 euros/100kg. En cambio, para la campaña 1999/2000, en la que la producción efectiva fue de 747000 toneladas -por debajo, por tanto, de la cantidad garantizada- el importe de la ayuda unitaria se cifró en 130,40 euros/100 kg. [Reglamento (CE) 1415/2001, de 12 de julio (DOCE L 191, de 13 de julio)]. Ligeros rebasamientos se produjeron en las campañas 1998/99, donde se obtuvieron 899.991 toneladas con un importe unitario de 112,16 euros [Reglamento (CE) 1642/2000, de 25 de julio (DOCE L 187, de 26 de julio)] y 2002/2003, en la que con una producción de 960.716 toneladas, el importe unitario se cuantificó en 103,43 euros [Reglamento (CE) 1299/2004, de 15 de julio (DOUE L 244, de 16 de julio)]. Para la campaña 2003/2004, última para la que, por el momento, se disponen de índices, el Reglamento (CE) n° 997/2005, de 29 de junio, fija la producción española en 1.570.169 toneladas, cuantificando el importe unitario para España en 64,03 euros.

de las que proceda el orujo y para la cual se haya reconocido el derecho a la ayuda [art. 14.2 del Reglamento (CE) 2366/1998, de 30 de octubre].

Por otra parte, si el oleicultor presenta su solicitud de ayuda a través de una Organización de Productores, su deber de contribuir a los gastos de administración y funcionamiento de ésta, habilitan a la Organización de Productores para retenerle un porcentaje de la ayuda concedida. Este porcentaje se fija, según los arts. 20 quinquies de la OCM de 1966 y 21 del Reglamento (CE) 2366/1998, de 30 de octubre, para las campañas 1998/1999 a 2003/2004 en el 0,8 por ciento y se cuantifica anualmente por la Comisión en función de las previsiones relativas al importe global que haya que repartir en cada Estado miembro¹¹³.

Por último, el importe final de la ayuda otorgada a cada oleicultor puede experimentar así mismo otras reducciones, derivadas de las *penalizaciones* que resulte procedente aplicarle por retraso en la presentación de la solicitud de ayuda o porque, a resultas de los controles, se haya detectado un desfase, por ejemplo, por exceso de olivos declarados respecto a los indicados en el SIG Oleícola¹¹⁴.

113 Para la campaña de comercialización 2002/2003, el Reglamento (CE) 630/2003, de la Comisión de 8 de abril (DOUE L 92, de 9 de abril), cuantifica esas retenciones, en el caso de España, en 4,5 euros para las uniones y 2,2 euros para las organizaciones de productores, cantidades que se reiteran para la campaña 2003/2004 por el Reglamento (CE) 672/2004, de 13 de abril (DOUE L 105, de 14 de abril).

114 Para entender todas estas operaciones, supongamos, siguiendo el ejemplo que propone J. PÉREZ LÁZARO, "Ayuda a la producción del aceite de oliva y aceituna de mesa en Andalucía", *Infoagro* 6 de marzo de 2003 (<http://www.agroinformacion.com>) [consulta de 14 de febrero de 2005], un oleicultor que en la campaña 2001/2002 hubiese certificado 5000 kg de aceite. El importe de la ayuda (IA) será igual al aceite con ayuda indicado en los certificados de almazara (A), multiplicado por el incremento del 8% de orujo, por el importe unitario de ayuda para la campaña expresado en euros/kg de aceite (IU), por el coeficiente de financiación para oleicultores asociados (F) y por el coeficiente de reducción (R) motivado fundamentalmente por exceso de olivos declarados respecto a los indicados en el SIG Oleícola o por solicitud presentado con retraso. Es decir, expresando lo anterior mediante una fórmula polinómica, tendríamos que:

$IA = A * I,08 * U * F * R$, por lo que, en el caso del ejemplo, suponiendo que el oleicultor en cuestión no tuviese reducciones ni penalizaciones y que el importe unitario se fijó por la Comisión en 63,75 euros/100 kg (Reglamento 1221/2003, de 8 de julio), resultaría que:

$IA = 5000 * 1,08 * 0,5718 * 0,992 * 1 = 3063,02$ euros

Si de lo que se tratase fuera de calcular la ayuda por aceituna de mesa para un oleicultor que hubiese certificado 40.000 kg de aceituna de mesa, que no pertenece a ninguna Organización de Productores y que sufre además una penalización del 10% por discordancias con el SIG Oleícola y del 2% por presentar la solicitud con dos días de retraso, procederíamos de la misma forma salvo que ahora la fórmula inicial experimenta la aplicación de una constante de 0,115, correspondiente a la equivalencia de 100 kg de aceituna en 11,5 kg de aceite (kg aceituna/kg aceite) y de un coeficiente de industria (K) igual al 0,75 o al particular de cada industria. Sobre estas bases, la ayuda que correspondería al oleicultor sería igual a

$IM = 40.000 * 0,115 * 0,75 * 0,5718 * 1 * 0,9 * 0,98 = 1739,93$ euros

Sección 2ª: EL NUEVO RÉGIMEN DE LAS AYUDAS DE PAGO ÚNICO. SU APLICACIÓN AL OLIVAR

VI.6

Introducción: conexiones entre el sistema de las ayudas a la producción y el nuevo y futuro régimen de ayudas

Como ya hemos señalado, los Reglamentos (CE) núms. 864 y 865, de 29 de abril de 2004 establecen un nuevo régimen de ayudas para el aceite de oliva. Sin embargo, también aquí se constata la bondad de la vieja conseja que D. Joaquín GARRIGUES formulara a propósito de la reserva con que hay que tomar los cambios y las revoluciones jurídicas, puesto que, como vamos a ver, son muchos los elementos que traban continuidad entre el todavía vigente sistema de ayudas a la producción y el nuevo régimen de ayudas directas que se instaura en España a partir de la campaña 2005/2006.

De primeras, debe subrayarse que es, precisamente, el promedio cuatrienal de los importes totales de los pagos concedidos al oleicultor en concepto de ayuda a la producción durante las campañas de comercialización 1999/2000, 2000/2001, 2001/2002 y 2002/2003, lo que va a servir para determinar el importe de referencia del nuevo régimen de pago único¹¹⁵. Solución cuatrienal que, por lo demás, contrasta abiertamente, sin que se halle muy bien su explicación, con el período trienal (años 2000-2002) que, en cambio, se toma como período de referencia para calcular el importe testigo de los restantes productos sometidos al mismo régimen de pago único.

Esta decisión supone que el régimen de pago único pretende convertirse, en lo concerniente al aceite de oliva, en una especie de foto-fija que reproduzca de manera estática y, aparentemente, inmodificable la situación que el oleicultor haya alcanzado durante esas dichas cuatro campañas, de tal modo que, por ejemplo, sólo se le reconocen los olivos que bajo la vigente normativa de las ayudas a la producción se hubiesen adquirido la condición de olivos productivos. Ahora bien, a partir de esta consolidación del *status quo* económico del productor se opera, como veremos, una transformación de su estatus jurídico de cierto calibre que sí que entraña un cambio considerable con respecto a lo que era su posición jurídica ante las ayudas a la producción. Esta conversión transforma también la funcionalidad de algunos instrumentos como las declaraciones de cultivo,

¹¹⁵ Art. 37.1, segundo párrafo del Reglamento (CE) 1782/2003, de 29 de septiembre, según la redacción dada por el apartado 7) del art. 1 del Reglamento (CE) 864/2004, de 29 de abril.

piezas fundamentales del mecanismo de las ayudas a la producción, y que ahora continuarán jugando, como veremos, bajo otras premisas en el nuevo sistema.

Por otra parte, la rígida forma en que se instituye el nuevo sistema de ayudas directas encorseta tremendamente el acceso al sistema de nuevos productores, en la medida en que el alcance de esa foto-fija que pergeña el período de referencia impide que, salvo las excepciones de las que dejaremos cumplida constancia a lo largo de las páginas que siguen, agricultores que no hayan estado acogidos al régimen de la ayuda a la producción puedan beneficiarse de las nuevas ayudas. Con ello se produce, en puridad, una perversión tanto del viejo sistema de las ayudas a la producción como del nuevo sistema de las ayudas por superficie, puesto que de aquéllas se extrae un derecho subjetivo que no existía como tal y de éstas se deriva un derecho híbrido en que se combinan junto a elementos de base subjetiva otros de incuestionable naturaleza real.

La última característica del nuevo sistema de ayudas es que, junto a la ayuda por pago único, se establece también una ayuda adicional para el olivar, que se nutre, en su caso, de la parte de financiación que no se desacopla. Sobre este tipo de ayuda ya veremos que perviven muchos de los elementos del anterior sistema.

Sentadas estas premisas, pasamos a continuación a analizar los componentes del nuevo sistema de ayudas por pago único referido al aceite de oliva para, sobre las bases que entresaquemos, ir perfilando y desarrollando más esas conclusiones que, ahora, apenas hemos anotado. En todo caso, la construcción de este sistema se presenta aún como una obra inacabada en cuyo último diseño los propios Estados y, en nuestro caso y de manera fundamental, las Comunidades Autónomas deben asumir un papel protagonista.

VI.7 La subsunción de las declaraciones de cultivo en las solicitudes de ayuda

Al igual que sucedía con las ayudas a la producción, el régimen de pago único principia mediante una solicitud. Sin embargo, recordaremos que la posibilidad de solicitar una ayuda se subordinaba a que el oleicultor tuviese vigente una declaración de cultivo, exigencia que, en puridad, se configuraba como un verdadero requisito de capacidad, puesto que sólo quienes contasen con tal declaración podían formular la solicitud y tener derecho, en su caso, al otorgamiento de la ayuda. Además, la

declaración de cultivo y la solicitud de ayuda se instaban en momentos y en procedimientos distintos, de tal suerte que aquella constituía una especie de procedimiento administrativo preparatorio.

Todo ello cambia profundamente en el régimen del pago único porque ambos trámites se fusionan en la solicitud. A la hora de instaurar lo que el capítulo cuarto del Título I del Reglamento (CE) 1782/2003 llama “Sistema integrado de gestión y control”, se establece con rotundidad que uno de los componentes que nutre tal Sistema es, precisamente, la solicitud de ayuda que presenta cada agricultor [art. 18.1 d)]. A mayor abundamiento, su art. 22.1 menciona entre los contenidos de la solicitud la indicación de todas las parcelas agrarias de la explotación y del número de olivos y su ubicación en la parcela, contenido éste último que ha sido añadido por el Reglamento (CE) 864.

Ahora bien, estaríamos muy miopes si lo que dedujéramos de esta acumulación de trámites fuese únicamente una simplificación procedimental. Antes bien, lo que subyace tras este cambio, es un cambio de la filosofía que, hasta ahora, ha presidido la relación entre el SIG-Oleícola y el régimen de las ayudas comunitarias por razón del olivar. Como ya hemos estudiado, las declaraciones de cultivo constituían el principal nutriente del SIG-Oleícola, de tal modo que, una vez contrastados los datos expresados en aquellas, tales informaciones se asentaban en el SIG y se convertían, como vimos, en parámetros de control de las posteriores solicitudes de ayuda que formularan los particulares. Las declaraciones de cultivo, cuyos extremos se reflejaban en las solicitudes de ayuda a la producción, habían, pues, de coincidir con los asientos registrales del SIG-Oleícola, prevaleciendo las informaciones de éste mientras que a través de un procedimiento *ad hoc* no se solventasen las discrepancias existentes.

En el nuevo régimen del pago único el denominado Sistema Integrado de Gestión y Control continúa siendo, como su propio nombre indica y como después tendremos ocasión de constatar, un parámetro de control de las solicitudes de ayuda, particularmente porque, al ser un sistema integrado, permite un control cruzado de las ayudas que se piden bajo diferentes regímenes y por distintos conceptos. Sin embargo, y aquí radica la novedad, este Sistema se actualiza permanentemente por medio de las mismas solicitudes de ayuda que anualmente se presentan. El art. 6.1 del Reglamento (CE) 796/2004, de 21 de abril, por el que se desarrollan y aplican por parte de la Comisión las previsiones del Reglamento 1782/2003, rubrica cuanto decimos cuando afirma que las solicitudes únicas han de ir acompañadas de los datos o documentos que permitan la localización y medición de cada parcela agrícola.

Este cambio de concepción afecta también a la propia morfología de las solicitudes de ayuda. Para empezar, no es ya que la solicitud tenga que ser hecha en modelo normalizado; más cabalmente es que la solicitud se realiza en el impreso precumplimentado que la Administración remite al agricultor cada año, conteniendo los datos que sobre él constan en el Sistema Integrado de Gestión y Control. De este modo, el relleno definitivo de la solicitud constituye también el momento para trasladar las modificaciones que afecten a dichos datos, asumiendo así las solicitudes el papel que antes correspondía a las declaraciones de cultivo anuales.

La segunda precisión importante que hemos de efectuar es que, bajo el régimen del pago único, las solicitudes no son propia y exclusivamente de aceite y olivares, sino de todos los productos que, conforme al Anexo I del Reglamento 1782/2003, estén sometidos a un sistema de ayuda por superficie (art. 11.1 del Reglamento 796/2004)¹¹⁶. Es más, salvo que los Estados miembros establezcan excepciones al respecto, en las solicitudes únicas habrán de incluirse también las peticiones de ayuda que, conforme al mismo Anexo, estén sujetas a un régimen distinto de las ayudas por superficie, siempre que el agricultor posea una superficie agrícola¹¹⁷.

VI.8 Los beneficiarios de las ayudas

1. La noción de agricultor como concepto clave para la percepción de ayudas

A) La superación de la vieja distinción entre oleicultores y olivicultores

Este carácter omnicomprendivo de las solicitudes de ayuda tiene lógicamente su reflejo sobre el elemento subjetivo de las mismas. Muy

116 Dicho Anexo ha sido modificado por los Reglamentos (CE) n° 865/2004, 2183/2005 y 319/2006, que fija como sectores y tipos específicos de actividades agrarias sujetos a ayuda por superficie, entre otros, los siguientes: trigo duro (prima a la calidad); proteaginosas; arroz; frutos de cáscara; cultivos energéticos; cultivos herbáceos; leguminosas de grano; aceite de oliva; pasas; lúpulo y algodón.

117 Aunque el art. 11.1, segundo párrafo, del Reglamento 796/2004 se remite al concepto de superficie agrícola que él mismo define en su art. 2 a), la verdad es que tal noción no se contiene como tal. Si se habla de "tierras de cultivo" (tierras dedicadas a la producción de cultivos y las tierras retiradas de la producción o mantenidas en buenas condiciones agrícolas y medioambientales o las tierras en invernaderos o bajo protección fija o móvil); de "superficie determinada" (superficie que cumple todas las condiciones establecidas en las normas para la concesión de la ayuda) y de "parcela de referencia" (superficie delimitada geográficamente que tiene una identificación única tomada de la base del SIG. Sobre estas premisas, parece que la remisión que contiene el mencionado precepto hay que entenderla hecha al concepto de "tierras de cultivo". La finalidad de esta previsión, como se deduce de los considerandos 13° y 14° del Reglamento citado, se orienta a la mejora de la eficacia de los controles. Como dice el considerando 14°, *in fine*, "por consiguiente, debe establecerse la presentación de una única solicitud de ayuda en la que se incluyan todas las solicitudes de ayuda relacionadas de algún modo con la superficie".

asépticamente el art. 33.I del Reglamento (CE) 1782/2003, cuando se refiere a quiénes pueden acogerse al régimen de pago único, habla genéricamente de los “agricultores”. Ningún atisbo, por tanto, de expresiones como oleicultores u olivicultores que, como vimos, bajo el régimen de las ayudas a la producción, sirvieron incluso para alimentar una diversificación o dualidad de regímenes jurídicos. La noción clave pasa a ser, consiguientemente, la de agricultor, puesto que perfecta y frecuentemente puede darse el caso de que en una misma solicitud un agricultor declare junto a superficies dedicadas al cultivo de cereales, otras que se hallen plantadas de olivos.

B) El concepto de agricultor según el art. 33.I del Reglamento 1782/2003: ¿regulación del acceso a la profesión de agricultor?

Profundizando en esta idea, los agricultores serán los solicitantes de las ayudas acogidas al régimen del pago único. Ahora bien, esta noción de “agricultor” tampoco abraza, por seguir la definición que proporciona el DRAE, a toda persona que labra o cultiva la tierra. Una vez más, los conceptos jurídicos poco o nada tienen que ver con los que rigen en el lenguaje social. El concepto de agricultor que puede acogerse al régimen de pago único, empleado por el art. 33.I del Reglamento (CE) 1782/2003, es notablemente más restrictivo, puesto que sólo adquirirán tal condición si:

- se les ha concedido algún pago en el período de referencia contemplado en el art. 38, al amparo de uno, al menos, de los regímenes de ayuda mencionados en el anexo VI, o, en el caso del aceite de oliva, en las campañas de comercialización a que se refiere el segundo párrafo del apartado I del art. 37, o en el caso de la remolacha azucarera, la caña de azúcar y la achicoria si se han beneficiado de la ayuda al mercado en el período representativo al que se refiere el punto K del Anexo VII, o
- han recibido la explotación o parte de ella mediante herencia real o anticipada de un agricultor que reúna las condiciones contempladas en el punto anterior, o
- si han recibido un derecho a pago de la reserva nacional o mediante transferencia

A través de estas circunstancias se dibujan, en realidad, requisitos de capacidad o de legitimación, o, como muy gráficamente expresa el *nominatim* del precepto, circunstancias de “admisibilidad al régimen” del

pago único, puesto que, en definitiva, de eso se trata, de dejar bien claro que no por ser agricultor *avant la lettre* o por explotar una superficie agrícola se está dentro del privilegiado régimen de ayudas por pago único. El acceso a este círculo sólo se consigue si concurren alguna de las circunstancias mencionadas; las cuales, en realidad, o respetan el *status quo* de quienes ya fueron beneficiarios de otras ayudas (en nuestro caso, de las ayudas a la producción del aceite de oliva), y transmiten en la más ortodoxa línea propietarista dicho estatus a sus causahabientes; o de quienes adquieren ahora dicho estatus de agricultores privilegiados, comprando los correspondientes derechos de ayuda de quienes lo tienen y pretenden deshacerse de ellos, o de la reserva nacional, existiendo en éste último caso la posibilidad de que se reciban por razón de fomento.

Aunque sería verdad afirmar que tales circunstancias lo único que hacen es regular las condiciones de disfrute de una ayuda; lo cierto es que, en realidad, hacen mucho más: para la gran mayoría de los productos sujetos a este régimen de pago único, la percepción de ayudas públicas es tan vital que sin su concurso el desarrollo de la actividad agrícola deviene imposible por improductiva o por falta de rentabilidad. Centrándonos en el caso del aceite de oliva, conviene detenernos en cada uno de estos supuestos que señala el art. 33 del Reglamento (CE) 1782/2003.

2. Agricultores que han recibido algún pago durante el período de referencia

A) *¿Se refiere también a los olivicultores?*

La primera circunstancia a la que alude el art. 33.I del Reglamento (CE) 1782/2003 se refiere a los agricultores a los que se les haya concedido algún pago en el período de referencia, al amparo de uno, al menos, de los regímenes de ayuda contemplados en el Anexo VI del citado Reglamento. Entre estos regímenes, la modificación operada en el mencionada anejo por el Reglamento (CE) n° 864/2004, ha incorporado, como consecuencia de la conversión que experimenta el sistema de ayudas del aceite de oliva, las ayudas a la producción concedidas a este producto¹¹⁸. De este modo, relejendo el art. 33.I en clave oleícola, lo que se quiere decir es que pueden acogerse al régimen del pago único los oleicultores que, durante el período de referencia, hayan sido beneficiarios de algún pago en concepto de ayuda a la producción de aceite de oliva.

¹¹⁸ Punto 4° del Anexo del Reglamento (CE) n° 864/2004, del Consejo, de 29 de abril de 2004.

El modo cómo se ha realizado la modificación del anejo suscita, ante todo, la duda de si también se incluye en el elenco de agricultores, que potencialmente pueden acogerse al sistema de pago único, a los olivicultores, esto es, a quienes recibían las ayudas correspondientes a la aceituna de mesa. La falta de sustantividad que estas últimas ayudas poseen con respecto a la ayuda a la producción del aceite de oliva, hasta el punto de que no sólo ambas se regulan en el art. 5 de la OCM de 1966, sino también de que los porcentajes que se pagan a la producción de la aceituna de mesa, se nutren de los mismos fondos de la ayuda a la producción, minorando la Cantidad Nacional Garantizada, nos inclina a pensar que sí y que, por tanto, la noción de ayuda a la producción engloba tanto la relativa al aceite de oliva como la atinente a la aceituna de mesa. Por aquí avanza, como ya dijimos, ese nexo de continuidad entre el anterior sistema de ayudas a la producción y el nuevo régimen de pago único, nexo sobre cuya conceptualización volveremos más tarde.

B) La problemática del período cuatrienal

En consecuencia, delimitada así la cuestión, tanto los oleicultores como los olivicultores pueden acogerse al régimen de pago único si, durante el período de referencia, han recibido algún pago en concepto de ayuda a la producción del aceite de oliva o de ayuda a la producción de la aceituna de mesa. Ahora bien, sabemos que el Reglamento 864/2004 ha modificado el art. 37.1 del Reglamento 1782/2003, en el sentido de que el importe de referencia de los oleicultores y olivicultores no se calcula como para los demás agricultores hallando la media trienal de los importes totales de los pagos que, en cada año natural del período de referencia (años 2000-2002, art. 38) se haya concedido a un agricultor. Por el contrario, para aquéllos, el nuevo apartado que se ha añadido al art. 37.1 determina que “el importe de referencia será el promedio cuatrienal de los importes totales de los pagos concedidos al agricultor con arreglo al régimen de ayuda al aceite de oliva indicado en el Anexo VI, calculado y ajustado con arreglo al Anexo VII, durante las campañas de comercialización 1999/2000, 2000/2001, 2001/2002 y 2002/2003”.

a) Una cuestión previa de técnica normativa

Aunque la deficiente técnica legislativa que, en ocasiones, exhibe el legislador comunitario ha olvidado a la vez que modificaba el art. 37.1, modificar también el art. 38, que es el que indica el período de referencia, no cabe la menor duda de que el período de referencia a tener en cuenta para los oleicultores y olivicultores ha de ser también el cuatrienal que se toma base para el cálculo del importe referencia. Así se deduce, en lo que

respecta a la determinación de los derechos de ayuda, de la letra H) del Anexo VII y así lo impone también la lógica más elemental, pues resultaría incongruente que, para el cálculo del importe de referencia, se tomara como parámetro la media cuatrienal y, sin embargo, para el cómputo de los derechos de ayuda se emplease como criterio el período trienal que señala el art. 38 del Reglamento 1782/2003¹¹⁹.

b) La percepción de algún pago durante el período de referencia: problemas que plantea

Conforme a lo que llevamos avanzado, bastará, por tanto, con que un oleicultor haya obtenido una ayuda a la producción durante alguno de los cuatro años que componen el período de referencia para que, en principio, pueda acogerse al régimen de pago único. Esto es, al menos, lo que parece deducirse de la lectura del art. 33.1 del Reglamento 1782/2003, cuando afirma que se admitirá al régimen de pago único a los agricultores [a los que] se les ha concedido *algún pago en el período de referencia*. Mantener una conclusión de este tipo excluiría *ad limine* a quienes durante esas cuatro campañas de comercialización no hubiesen recibido ayuda a la producción, aunque las hubiesen recibido antes y las hubiesen recibido también después. Circunstancia que, por ejemplo, puede darse porque, con anterioridad al año 1998, hubiese sustituido plantones viejos por posturas nuevas, cuya entrada en plena producción exige el transcurso de algunos años. Como ya vimos, estos olivos, cuya constancia queda en las declaraciones de cultivo y en las declaraciones de intención de plantar realizadas por el oleicultor, resultaban plenamente aptos para que, una vez entrasen en producción, se acogieran al régimen de ayudas a la producción. Sin embargo, de aferrarnos a la lectura literal del art. 33.1 del Reglamento 1782, quedarían claramente fuera de la posibilidad de beneficiarse de las ayudas de pago único. Lo mismo ocurriría a quien hubiese padecido, por ejemplo, un incendio que arrasase todo su olivar

C) Agricultores con dificultades excepcionales

a) Consecuencias

De cara a superar tales dislates, el art. 40 del Reglamento sienta una serie de supuestos en que el período de referencia puede variar. A todos estos

¹¹⁹ El apartado H) del Anexo VII, introducido por el Reglamento 864/2004, de 29 de abril, lo expresa con rotundidad cuando, para el caso del aceite de oliva, aclara que "cuando un agricultor perciba una ayuda a la producción de aceite de oliva, el importe de la ayuda se calculará multiplicando el número de toneladas por las cuales se haya concedido dicha ayuda durante el período de referencia (es decir, respectivamente, en cada una de las campañas de comercialización 1999/2000, 2000/2001, 2001/2002 y 2002/2003) por el importe unitario de ayuda"

casos los clasifica bajo el rótulo común de dificultades excepcionales, aunque, como de seguida advertiremos, resultaría más propiamente llamarlos supuestos en los que juega una fuerza mayor o una circunstancia excepcional. Así, se enumeran varias hipótesis:

a. Reducción del período de referencia: ¿qué hay que entender por fuerza mayor que haya afectado a la producción? El problema de las condiciones climatológicas

En primer lugar, la de *reducción del período de referencia*, lo que sucede cuando antes del citado período o durante el mismo, se produce una causa de fuerza mayor o una circunstancia excepcional que hayan afectado a la producción de alguno de los años del período de referencia. En este caso, el art. 40.1 prevé el derecho del agricultor a solicitar que el importe de referencia se calcule sobre la base del año o años del período de referencia que no se hayan visto afectados por los acontecimientos de fuerza mayor o por las circunstancias excepcionales.

Obsérvese que en esta hipótesis que comentamos no se dice que el oleicultor no hubiese recibido ayuda a la producción durante las cuatro campañas; lo único que se toma en cuenta es que en una o varias de ellas ha existido una bajada espectacular de su producción debida a circunstancias excepcionales. Por eso, para que este desplome no repercuta negativamente en el promedio que hay que entresacar para calcular el importe de referencia, se permite que promedien sólo los años normales y se excluyan las campañas de cosechas anormalmente bajas.

La duda que suscita este precepto, es, si dentro de esas circunstancias excepcionales, pueden incluirse condiciones climatológicas que, con carácter general, hayan mermado las producciones que pueden considerarse normales para la zona. En nuestra opinión, no parece que sea así, por varias razones. Por una parte, el propio art. 40.4 c) del Reglamento 1782, cuando ejemplifica algunos de los casos que pueden considerarse como de fuerza mayor o de circunstancias excepcionales, alude a “catástrofe natural grave que haya afectado seriamente las tierras agrarias de la explotación”, circunstancia en la que, evidentemente, cabe estimar inundaciones, riadas, huracanes o lluvias torrenciales u otros acontecimientos extraordinarios, pero no, desde luego, años de pluviometría baja que hayan dado origen a una reducción de las cosechas, y que, incluso, desde el punto de vista de la estadística, puedan considerarse como acontecimientos normales dentro de un ciclo o período.

La propia jurisprudencia comunitaria, a la hora de trazar el concepto de fuerza mayor, alude a que ésta solo se aprecia “en tanto en cuanto sea debida a sucesos que constituyen (...) circunstancias ajenas a quien las invoca, anormales e imprevisibles, cuyas consecuencias no habrían podido ser evitadas a pesar de emplearse la máxima diligencia”¹²⁰. Por mucho que se trate de estirar esta noción, difícil es que un año de mala cosecha pueda estimarse, por sí sola, como una causa de fuerza mayor.

Por otra parte, menos aún podrá prosperar, en nuestra opinión, la consideración de las malas condiciones climatológicas como circunstancia excepcional desencadenante de una fuerza mayor si estas condiciones han sido generales para todas las zonas productoras de un Estado miembro, ya que, entonces, en el caso del aceite de oliva, esa circunstancia habrá sido ponderada a la hora de determinar el importe unitario nacional de la ayuda a la producción que, para dicha campaña, al no haberse alcanzado la Cantidad Nacional Garantizada, no sólo habrá determinado, según ya vimos, que no experimente ninguna reducción el importe tipo que fija el art. 5 de la OCM de 1966, sino que habilitará para que un 80% de la cantidad deficitaria se aplique al ejercicio o campaña siguiente, lo que supondrá para esa campaña siguiente una indudable ventaja que compensará de los perjuicios anteriores.

Sólo, por tanto, si las malas condicionantes climatológicas causantes de la mala cosecha se han localizado de tal manera en una concreta zona en relación con el resto de las que conforman las zonas productoras de un Estado miembro, podríamos quizá entrar a valorar si esta afectación singular puede fundamentar que se aprecie tal fenómeno como una causa de fuerza mayor o una circunstancia excepcional, en el sentido del art. 40 del Reglamento 1782/2003. El párrafo 4º de este precepto no se opone a ello, puesto que, lejos de elaborar una lista cerrada de supuestos de fuerza mayor, se limita a ejemplificar algunos de ellos -tal vez, los más característicos y menos problemáticos desde el punto de vista de su apreciación jurídica-, permitiendo la estimación de otros distintos que “el agricultor afectado notificará por escrito a la autoridad competente (...), adjuntando las pruebas que dicha autoridad estime pertinentes” (art. 40.3)

b. Modificación del periodo de referencia

En segundo lugar, la concurrencia de estas dificultades excepcionales, en el decir del art. 40 del Reglamento 1782/2003, pueden entrañar también

¹²⁰ SSTJCE de 27 de octubre de 1987 (as. Theodorakis) y de 19 de abril de 1988 (as. 71/87), fdto. 16°.

un cambio o modificación del período de referencia, lo que sucede cuando, según el apartado 2º de este precepto, “la totalidad del período de referencia se ha visto afectado por casos de fuerza mayor o circunstancias excepcionales”. En estas circunstancias, “el Estado miembro calculará el importe de referencia sobre la base del período comprendido entre 1997 y 1999”. Varias cosas hay que decir sobre este aspecto.

Ante todo, es obvio que, en relación con el aceite de oliva, dicho período abarcará también la campaña 1996/1997 para que así pueda construirse el período cuatrienal exigido por el art. 37 del Reglamento. Además, el art. 40.2, *in fine*, añade que *mutatis mutandis* podrá aplicarse también a este nuevo período de referencia la posibilidad de que de su cómputo se excluyan algunos años, en la hipótesis de que también durante ellos se hubiese producido una fuerza mayor que hubiese perjudicado seriamente las producciones.

Ahora bien, lo que sí advertimos es que parece que lo que la normativa no permite es que se construyan períodos tomando como base años pertenecientes al período 1997/1999 y al 2000/2002. Esto, aparte de que hace extraordinariamente más rígido el sistema, presenta algún contrasentido en el caso del aceite de oliva, ya que llevar el cómputo del período de referencia a años anteriores a 1998 supone remontarse al régimen de ayudas a la producción vigente antes de la reforma de la OCM de 1998, que, entre cosas, como se sabe, además de incrementar y mejorar los controles, añadió la Cantidad Nacional Garantizada y la ayuda a la producción de la aceituna de mesa y suprimió la ayuda a los pequeños productores.

b) Tipificación de circunstancias excepcionales y fuerza mayor

Por lo demás, aunque la dicción del art. 40 del Reglamento 1782/2003 tampoco aquí constituya un dechado de claridad, lo que sí nos parece claro es que las circunstancias excepcionales determinantes tanto de un cambio del período de referencia como de la exclusión de alguno de los años que lo conforman, no tienen que producirse en cada uno de los años que se excluyen del cómputo o que determinan el cambio o la modificación del período de referencia. Bastará con que los efectos de los perjuicios causados por los acontecimientos calificados como fuerza mayor se hagan sentir a lo largo de los años que conforman el período.

En aras a facilitar el entendimiento de lo que deban considerarse casos de fuerza mayor o circunstancias excepcionales, el art. 40.4 del Reglamento 1782/2003 establece, sin ánimo exhaustivo, una serie de ejemplos, que se concretan en:

- el fallecimiento del agricultor
- la incapacidad laboral de larga duración del agricultor
- una catástrofe natural grave que haya afectado seriamente las tierras agrarias de la explotación
- la destrucción accidental de los locales ganaderos de la explotación
- una epizootia que haya afectado a una parte o a la totalidad del ganado de agricultor.

Todos estos supuestos que relaciona el art. 40.4 son, como él mismo los caracteriza, ejemplos que alivian la labor de apreciación que han de realizar las autoridades competentes. Incluso, de los imperativos términos con que se pronuncia el mencionado precepto pudiera deducirse que, dándose las circunstancias señaladas, a la autoridad competente no le cabe otra alternativa que *reconocer* la existencia de un caso de fuerza mayor o de una circunstancia excepcional. Sin embargo, creemos que tampoco aquí las cosas funcionen de manera tan automática.

a. El agricultor afectado debe probarla. El procedimiento específico de “notificación” al que alude el Reglamento comunitario

Puesto que la apreciación de un supuesto de fuerza mayor o de una circunstancia excepcional no se refiere a un evento actual, sino a un hecho pasado, es preciso que el agricultor afectado lo alegue: “El agricultor afectado -declara el art. 40.3 del Reglamento 1782/2003- notificará por escrito a la autoridad competente los casos de fuerza mayor o las circunstancias excepcionales, adjuntando las pruebas que dicha autoridad estime pertinentes, en el plazo que fije cada Estado miembro”. Aunque de forma bastante imprecisa, lo que el precepto acabado de citar establece es un verdadero procedimiento, en el que lo que el precepto llama “notificación” esconde, en realidad, una verdadera solicitud a través de la cual el agricultor pide que se le modifique el período de referencia que le viene asignado por la Administración en el impreso precumplimentado al que, después, nos referiremos. Obviamente, a la solicitud acompañará unos principios de prueba que lleven al convencimiento de que el caso de fuerza mayor se dió o que la circunstancia excepcional existió. Si estos principios de prueba no se estiman suficientes por la Administración, ésta, dentro de lo que es propiamente la instrucción de un genuino procedimiento,

requerirá al agricultor para que pruebe ciertos extremos, resolviendo finalmente lo que al respecto estime procedente¹²¹.

Queremos decir con ello que el valor de los ejemplos que se contienen en el art. 40.4 es limitado. Los supuestos que en dicho precepto se adjetivan como casos de fuerza mayor o circunstancias excepcionales, resultarán tales en función de que queden plenamente acreditados durante el procedimiento *ad hoc* que, al efecto, se instruya. Aún más, resultando plenamente acreditado el evento que, en principio, sería suficiente para apreciar la concurrencia de la fuerza mayor o de la circunstancia excepcional, pudiera muy bien producirse que la resolución no estimase el cambio de período de referencia o la exclusión de años solicitados, porque se comprobase que, a pesar de la concurrencia del acontecimiento excepcional, el agricultor pudo presentar sus solicitudes de ayuda y recibir los pagos correspondientes.

Supongamos, por ejemplo, los casos de fallecimiento o de incapacidad laboral del oleicultor; que las letras a) y b) del art. 40.4 del Reglamento 1782/2003, consideran como supuestos excepcionales o de fuerza mayor. Evidentemente, si durante la tramitación del procedimiento se prueba que, pese al óbito del agricultor, sus herederos como tales o como comunidad de bienes o como herencia yacente pidieron y obtuvieron las ayudas a la producción, no tendría sentido que a estos mismos herederos se les reconociese ahora el cambio del período de referencia o la exclusión de alguno de los años que lo conforman. Menos aún puede reconocerse la petición del agricultor si, alegada una incapacidad laboral de larga duración, se constata que éste continuó trabajando las tierras por medio de asalariados y que efectivamente pidió y obtuvo las ayudas a la producción del aceite de oliva durante el período de referencia o los años que ahora pretende cambiar.

Deducir del art. 40.4 una suerte de cláusula que funcionara de manera automática sólo podría entrañar fraudes encubiertos mediante los cuales los oleicultores pretendieran exceptuar del cómputo campañas de mala

121 El art. 7.1 de la Orden APA/117/2005, de 15 de abril, por la que se regula la actualización de datos e identificación de agricultores para la aplicación del régimen de pago único, confirma lo que decimos, pues afirma que "los agricultores cuya producción, durante el período de referencia, se haya visto afectada por casos de fuerza mayor o circunstancias excepcionales, ocurridos antes del citado período o durante el mismo, deberán comunicar a la Comunidad Autónoma competente en las fechas previstas en el art. 11, como mínimo los datos que figuran en el modelo 2 del Anexo con el fin de calcular el importe de referencia y el número de hectáreas que le corresponden, en función de los años del período de referencia no afectados por estos acontecimientos". Como afirmamos, en el texto de lo que se trata no es sólo de comunicar que se está en una circunstancia excepcional, sino demostrar la veracidad de tal aserto mediante los principios de prueba pertinentes a tales efectos.

cosecha cuya consideración disminuiría el promedio de los importes de referencia.

b. El problema de la sustitución de plantones durante el período de referencia. Distinción entre fuerza mayor y circunstancias excepcionales. El juego de la confianza legítima y el cálculo de sus importes

Las soluciones inspiradas por el art. 40 del Reglamento 1732/2003 sirven también para resolver la situación que dejamos planteada más arriba sobre cómo había que manejar las situaciones en que un oleicultor hubiese sustituido plantones viejos por posturas nuevas. Evidentemente, por las razones que ya quedaron expuestas, quedan fuera de consideración los denominados olivos nuevos, entendiendo por tales los que hubiesen sido plantados con posterioridad al 1 de mayo de 1998 sin haberse acogido a un programa de reconversión. Por tanto, el problema quedaría estrictamente suscitado con respecto a los llamados olivos de sustitución, es decir, con los que, por reemplazar a olivos que podían acogerse plenamente al régimen de ayuda a la producción, resultaban igualmente computables de cara a la obtención de este tipo de ayuda. Dichas sustituciones podían además ser hechas con posterioridad al 1 de mayo de 1998, sin perder, por ello, la posibilidad de convertirse, en su momento, en recipiendarios de ayudas a la producción. El problema está en que este momento, que, obviamente, no es otro que el de su entrada en producción, puede ser posterior al año 2002. ¿Qué hacer ante estas situaciones?

Resulta palmario que no es factible reputar la sustitución de unos olivos por otros como un caso de fuerza mayor. Si ésta, como hemos dejado anotado más atrás, se caracteriza, según la jurisprudencia del alto tribunal comunitario, como una circunstancia ajena a quien la invoca, anormal e imprevisible, es obvio que la sustitución de olivos, que depende íntegramente de la voluntad de quien la realiza, no entra en absoluto bajo el concepto de caso de fuerza mayor. Sin embargo, si se observa bien la textura del art. 40 del Reglamento 1782/2003, se comprueba que so la noción de “dificultades excepcionales”, dicho precepto conceptúa el caso de fuerza mayor en sentido estricto, de un lado, y las que denomina “circunstancias excepcionales”, de otro, cuya diferencia, con respecto a la fuerza mayor, radica en que tales circunstancias que no tienen porqué ser ajenas al sujeto justifican, por razones concretas, que se autorice el cambio de período de referencia o la exclusión de ciertos años para el cálculo del período de referencia. A partir de esta distinción conceptual, se produce ciertamente una unificación del régimen jurídico de ambas figuras en la medida en que las previsiones del art. 40.3, a las que anteriormente nos hemos referido, rigen también sin duda para la invocación de estas circunstancias excepcionales.

Bajo este entendimiento han de contemplarse, pues, las sustituciones de plantones de olivos, que describen supuestos en que, por la misma naturaleza de las cosas, resulta evidente que la producción -llamémosle, normal- del oleicultor se ve perjudicada o disminuida hasta tanto los nuevos olivos entren en plena producción. Sostener otra cosa, esto es, que tales olivos de sustitución pueden verse excluidos de la posibilidad de acogerse al régimen de pago único por no estimarse como un supuesto de fuerza mayor, entrañaría un fraude al principio de la confianza legítima de quien, amparado en la normativa vigente, emprendió la regeneración de su olivar. La similitud que guardaría este caso con lo que en otros sectores, como el lácteo, se dió a propósito de la exclusión del régimen de la cuota láctea de quienes habían suscrito un compromiso previo de no comercialización, autoriza, como decimos, para entender que una exclusión del régimen de pago único de los oleicultores que afrontaron un programa de sustitución de su olivar conculcaría abiertamente el principio de confianza legítima.

Atendidas estas premisas, los oleicultores afectados por una situación como la descrita pueden escoger entre alguna de las soluciones que les ofrecen los apartados 1º y 2º del art. 40 del Reglamento 1782/2003. Para la probanza de su situación, las declaraciones de cultivo y las declaraciones de intención de plantar, por un lado, y los asientos registrales correspondientes del SIG-Oleícola, representan, sin duda, unos avales de difícil refutación por parte de las autoridades competentes para denegarle el acceso al régimen de pago único y la posibilidad de acogerse a las excepciones del cambio o reducción del período de referencia. De más difícil resolución serán los casos en que el oleicultor no haya obtenido ayuda a la producción durante el período 1997-2002, tope con los que juega el mencionado art. 40 para admitir aquellas excepciones. Volviendo al parangón de lo que ocurrió con los ganaderos que se quedaron sin asignación de cuota láctea por haber suscrito una prima de no comercialización durante cuatro años, tal vez una posible solución al problema que nos ocupa hubiese sido considerar, de cara al cómputo del período cuatrienal, los últimos años productivos de los olivos sustituidos, actualizando los importes de referencia a los valores monetarios actuales. Sin embargo, como decimos, ni ha sido ésta la solución recogida por el Reglamento, ni tampoco puede estimarse que tal empresa estuviese en su espíritu.

D) Los casos de los agricultores a quienes se denegó la ayuda durante algún año del período de referencia o tuvieron que proceder al reintegro de la ayuda

Para concluir con lo previsto por el art. 33.1 a), debe indicarse que, salvo las excepciones que acabamos de comentar referidas a los cambios o reducciones del período de referencia, la regla general que, a pesar de su

mala dicción, presume el art. 33.I a) del Reglamento 1782/2003, es que el agricultor que sólo tenga olivares ha tenido que recibir pagos, -en este caso, en concepto de ayudas a la producción del aceite de oliva- durante todos los años del período de referencia. Dicho de otra forma, salvo que medie una circunstancia excepcional o una fuerza mayor, el oleicultor no tiene derecho a que se excluyan del cómputo para el cálculo del importe de referencia las campañas en que, por otras causas, no obtuviera ayuda. Por consiguiente, si de los cuatro años que conforman el período de referencia, el oleicultor no hubiera tenido derecho a la ayuda durante dos de ellos por ejemplo, porque la ayuda le hubiese sido denegada o porque hubiese tenido que proceder al reintegro íntegro de la ayuda concedida- el cálculo del importe de referencia se hará tomando como divisor los cuatro años del período, puesto que ninguna de dichas circunstancias puede estimarse como circunstancia excepcional o caso de fuerza mayor.

Entender, por el contrario, que el art. 33.I a) del Reglamento (CE) 1782/2003 exige, para poder acogerse al régimen de pago único, que el oleicultor haya obtenido abonos durante todos y cada uno de los años del período cuatrienal de referencia, significaría para quien ha visto denegada su ayuda o para quien ha tenido que reintegrarla una verdadera sanción impuesta al margen de cualquier procedimiento, y no prevista cuando se cometieron los hechos desencadenantes de la denegación o del reintegro.

Evidentemente, distinto es el caso de que el oleicultor tenga además otras superficies que puedan acogerse al régimen de pago único, puesto que en estos casos, como tendremos ocasión de comprobar más adelante, en la solicitud única que realice habrá de desbrozar todos y cada uno de los componentes de su petición global, significando, por ello, la ayuda a la producción del aceite de oliva sólo una parte más de ese montante total.

3. Consideración particular de los casos en que una finca estuviese arrendada

A) El arrendatario como beneficiario de la ayuda

Pero, en relación con los agricultores que pueden acogerse al régimen de pago único, todavía se presentan otras cuestiones que han de ser analizadas. Nos referimos a los casos en que el propietario de una finca la hubiese cedido a un arrendatario para que la explotase. Como se recordara, puesto que la ayuda a la producción del aceite de oliva se abonaba al titular de

la explotación, que era el arrendatario, era también éste quien solicitaba la ayuda y a quien se le pagaba. Por tanto, en el nuevo régimen de pago único, el arrendatario es el agricultor al que, en los términos del art. 33.1 a) del Reglamento 1782/2003, se le reconoce el derecho a acogerse a tal régimen, ya que también es a él a quien se le ha concedido algún pago en el período de referencia. Sin embargo, el problema presenta aún algunas aristas que deben considerarse.

B) La necesidad de arrastrar una superficie a la que aplicar la ayuda: diversos supuestos

Conforme avancemos en el estudio del régimen de pago único, vamos a ver que la característica fundamental de este régimen es que se trata de una ayuda por superficie, es decir, que no sólo es necesario arrastrar unos importes de referencia, sino que también es preciso disponer de unas superficies sobre los que aquéllos puedan aplicarse. Muy claramente lo expresa el art. 34.1 del Reglamento 1782/2003 que, cuando regula el contenido de la solicitud por la que se pida la ayuda, señala que, además del importe de referencia, en dicha petición han de figurar también el número de hectáreas y el número y valor de los derechos de ayuda. Completando estas ideas, el art. 43.1 preceptúa que el derecho de ayuda por hectárea que se reconocerá a cada agricultor se calculará dividiendo el importe de referencia por el número trienal (que, en el caso del aceite de oliva habríamos de entender cuatrienal)¹²² del total de hectáreas que, durante el período de referencia, hayan dado lugar a alguno de los pagos directos recogidos en el Anexo VI de este Reglamento.

a) Arrendatario en el disfrute aún de la finca arrendada

Evidentemente, si el arrendatario de un olivar mantiene su condición a la entrada en vigor del nuevo régimen de pago único, no se plantearán, mientras dure el contrato de arrendamiento, especiales problemas: los derechos de ayuda se le reconocerán y abonarán al arrendatario y no al propietario de la finca. Mas, ¿qué sucederá cuando expire el arrendamiento? ¿a quién pertenecerán entonces los derechos de ayuda?

122 Idea que abona la nueva redacción que el apartado 10 del art. 1 del Reglamento 864/2004 da al art. 43.2 a) del Reglamento 1782/2003 en el sentido de que el número de hectáreas a que se refiere el apartado 1 del art. 43 incluirá "en el caso de las ayudas a favor de la fécula de patata, los forrajes desecados, las semillas, los olivares y el tabaco que se enumeran en el Anexo VII, el número de hectáreas cuya producción haya disfrutado de la ayuda durante el período de referencia, calculado con arreglo a lo previsto en los puntos B, D, F, H e I del Anexo VII".

b) Los derechos generados y la extinción del contrato de arrendamiento. Casos en que hay cesión de derechos y casos en que no hay

La especial contextura que tienen los nuevos derechos de ayuda por hectárea determina que éstos se *reconozcan* éste es el verbo que emplea el art. 43.1 del Reglamento 1782/2003- a cada agricultor. Y agricultor, conforme a la definición que proporciona el art. 2 a) y b) del mencionado Reglamento, equivale a titular de la explotación. Por tanto, no parece dudoso afirmar que tales derechos de ayuda por superficie se reconocen y pertenecen al arrendatario, que, cuando concluye el contrato de arrendamiento, es libre de aplicarlos a otras superficies de su propiedad, sin que esta aplicación pueda considerarse como una cesión de derechos en el sentido en que baraja esta expresión el art. 46.1 del Reglamento. En efecto, si por cesión de derechos de ayuda se entiende la que un agricultor efectúa a favor de otro, la ausencia de la nota de la intersubjetividad determina que a estas operaciones de las que hablamos no se las pueda calificar como cesiones en sentido estricto.

También podría el arrendatario, al expirar su contrato, dejar sus derechos de ayuda en la finca que, hasta ahora, llevaba en arrendamiento. Mas, en este caso, tal operación sí que se calificaría como una cesión o transferencia de derechos, aunque se hubiese realizado mediante un negocio jurídico gratuito. El art. 46.2, *ab initio*, del Reglamento 1782/2003 preceptúa en este sentido que “los derechos de ayuda podrán cederse mediante venta o cualquier otro medio definitivo de cesión, *con o sin tierras*”. Ningún inconveniente legal hay, pues, para que el arrendatario venda sus derechos de ayuda al propietario de la finca, produciéndose de esta manera la confusión, al menos momentánea, entre la propiedad del suelo y la titularidad de los derechos de ayuda que se vinculan a él.

Por el mismo argumento del art. 46.2 del Reglamento 1782/2003, tampoco existiría inconveniente en que el arrendatario vendiese sus derechos a otro propietario o titular de la explotación distinto, puesto que, como hemos comprobado, la normativa comunitaria permite que los negocios jurídicos traslativos del dominio de los derechos de ayuda puedan hacerse con o sin correlativa cesión de tierras.

c) ¿Puede un arrendatario llevarse sus derechos a otras tierras arrendadas?

Más problemático parece, en cambio, a la luz de lo que preceptúa el art. 46.2, que el arrendatario se pudiese llevar consigo los derechos de ayuda a otra nueva finca que asumiera en arrendamiento. El inciso último del

párrafo 1º del art. 46.2 aclara que “por el contrario, el arrendamiento u otros tipos de transacciones similares sólo estarán permitidos si la cesión de derechos de ayuda se acompaña de la cesión de un número equivalente de hectáreas admisibles”. Esta previsión pretende evitar, a nuestro juicio con poco éxito, las situaciones un tanto pintorescas que se dieron años atrás con respecto a los cupos, entonces existentes, de trigo duro, en donde muchos arrendatarios se llevaron la sorpresa, una vez formalizados los correspondientes contratos de arrendamiento, de que las tierras les habían sido cedidas sin los pertinentes derechos de ayuda, con la consiguiente pérdida de interés que, a partir de esta circunstancia, pasaba a tener el contrato para el arrendatario. Ahora bien, centrándonos en el caso que nos ocupa, con la previsión que hemos transcrito resultaría complicado que el arrendatario pudiese aplicar *sus derechos de ayuda* a la nueva finca que gestionase en arrendamiento, salvo que ésta careciese de derechos de ayuda o salvo que se cediese la tierra sin los correlativos derechos de ayuda, eventualidad que, aunque lo pretende, el art. 46.2, por su mala redacción, desde luego, no ataja. Reconocer, en cambio, la posibilidad de aplicar sobre la misma superficie y para el mismo cultivo ambos derechos de ayuda conculcaría, sin duda, el principio del enriquecimiento injusto.

Lógicamente, en todas estas hipótesis que acabamos de formular, es obvio que el arrendatario habrá de hacer las correcciones oportunas en sus solicitudes para que, al mismo tiempo que se produce la transferencia, o el cambio de aplicación superficial de los derechos de ayuda, se pueda llevar a cabo la pertinente modificación del Sistema Integrado de Gestión y Control.

d) Destino de los derechos que generó un arrendatario, pero que ahora no dispone de tierras a los que aplicarlos

Junto a los supuestos analizados, cabría también que un arrendatario hubiera gozado de ayudas a la producción del aceite de oliva durante el período de referencia, pero que ahora, en el momento de solicitar su acogida al régimen de pago único, no tuviera ya a su disposición esos olivos, porque, por ejemplo, hubiese expirado el arrendamiento o se hubiese resuelto, por cualquier otra causa. ¿Qué sucede entonces?

Ante todo, parecería evidente que si el olivar estuvo arrendado durante el período de referencia, su propietario no pudo beneficiarse de las ayudas a la producción, por lo que, en principio, si nos atuviéramos estrictamente a los requisitos del art. 33.1 a) del Reglamento 1782/2003, tampoco estaría en condiciones de solicitar la participación en el régimen de pago único. Por otra parte, el arrendatario que sí obtuvo las ayudas a la producción

durante dicho período carece ahora del substrato físico en definitiva, de tierras, de hectáreas- a que vincular los eventuales derechos de ayuda que ahora se le concediesen. ¿Qué hacer, entonces, ante esta tesitura? ¿Se perderían estos derechos? ¿Podría pedirlos el antiguo arrendatario en espera de que consiguiera unas parcelas a las que adscribirlos? ¿Retornarían a la explotación en la que nacieron y podría pedirlos, por tanto, el propietario del olivar?

a. La experiencia en el mercado lácteo

En la Organización Común del Mercado de la leche, las cantidades de referencia -las que popularmente se conocen como las cuotas lácteas- se transfieren total o parcialmente a los productores que vayan hacerse cargo de la explotación cuando un arrendamiento rústico expira sin posibilidades de reconducción¹²³. En todo caso, dicha transferencia requiere, como matiza la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que el empresario agrícola del que ahora pasen a depender las tierras goce, a su vez, de la condición de productor¹²⁴ o demuestre que se dispone de modo cierto y en breve plazo a ejercer una actividad de productor de leche¹²⁵. Es más, esta misma jurisprudencia reconoce la posibilidad de que el arrendador transfiera la explotación a un tercero con las cantidades de referencia correspondientes a ésta cuando no tiene la intención de hacerse cargo

123 “A falta de acuerdo entre las partes, en los arrendamientos rústicos que vayan a expirar sin posibilidades de reconducción en condiciones análogas o en situaciones que produzcan efectos jurídicos comparables, las cantidades individuales de referencia de que se trate se transferirán total o parcialmente a los productores que vayan a hacerse cargo de la explotación, con arreglo a las disposiciones que hayan adoptado o vayan a adoptar los Estados miembros teniendo en cuenta los intereses legítimos de las partes” [art. 17.4 del Reglamento (CE) 1788/2003, de 29 de septiembre, por el que se aprueba el régimen de la tasa suplementaria en el mercado de la leche]. Hay que recordar que dicha redacción es idéntica a la que contenía el anterior Reglamento (CEE) 3950/1992, del Consejo, de 29 de diciembre, por lo que las conclusiones que no resultan improcedentes los razonamientos del Tribunal de Justicia que aquí se traen a colación.

124 Como dice el fdo. 30º de la STJCE de 8 de mayo de 2003 (as. C-268/2001: Agrargenossenschaft Alkersleben contra Freistaat Thüringen), “de la lectura conjunta de estas definiciones [la de productor y la de explotación] se desprende que, en primer lugar, se reconoce la condición de productor a toda persona que administre un conjunto de unidades de producción situadas en el territorio geográfico de un Estado miembro y que efectúe ventas o suministros de leche o de productos lácteos, sin que se requiera que el ganadero sea propietario de las instalaciones que utiliza para su producción. Por tanto, el concepto de productor no puede interpretarse en el sentido de que excluye la categoría de arrendatarios de una explotación”

125 Son numerosas las decisiones en las que el Tribunal de Justicia se ha ocupado de esta cuestión. Entre las más interesantes, por lo que ahora nos afecta, la de 20 de junio de 2002 (as. C-401/99: Thomsen contra Amt für ländliche Räume Husum), responde a la cuestión prejudicial suscitada por el Tribunal Supremo de Schleswig-Holstein con respecto a si era acorde con la normativa comunitaria la resolución adoptada por la Administración regional que, tras expirar el contrato de arrendamiento que el Sr. Thomsen tenía suscrito con el Sr. Henningsen, asignó las cantidades de referencia a los herederos de éste último. Conforme se dice en el texto, el Tribunal considera legal esta asignación siempre que dichos herederos tengan ya la condición de productores o “vayan a tenerla” en un plazo, como se dice, breve, puesto que “habida cuenta, en particular, del objetivo principal de dicha disposición, que es el de evitar que se asignen cantidades de referencia a personas que deseen obtener de tal asignación ventajas meramente económicas, basta con que, en la fecha antes citada [la fecha en que expira el contrato de arrendamiento], los arrendadores demuestren que se disponen de modo cierto y en breve plazo a ejercer una actividad de productores de leche” (fdo. 45º).

de la producción o comercialización de la leche en la fecha en que expira el contrato de arrendamiento¹²⁶.

b. ¿Es extrapolable esta experiencia al mercado oleícola?

De trasladarse estos postulados a la cuestión que ahora nos ocupa, terminaríamos por reconocer al arrendador, esto es, al propietario de la explotación u olivar, la capacidad de instar la solicitud de participación en el régimen de pago único, valiéndose para ello de los importes de referencia pagados en su momento al otrora arrendatario. Arrendatario que, por lo demás, a pesar de haber sido el beneficiario de las ayudas a la producción, se vería ahora privado de legitimidad para acogerse a aquel régimen en cuanto carente de superficies o parcelas a las que vincular sus derechos de ayuda. Sin embargo, no creemos que en materia oleícola resulte procedente extrapolar sin más las consecuencias alcanzadas con respecto a las transferencias de las cuotas lácteas. Aunque doctrinal y jurisprudencialmente se discrepa sobre la concreta naturaleza jurídica de éstas¹²⁷, parece que hay un aceptable acuerdo a la hora de configurarlas, como al resto de derechos de producción, como un derecho subjetivo de naturaleza patrimonial (o de fuerte vinculación real) que el ordenamiento otorga y que se presenta como evaluable, transmisible y embargable¹²⁸. Caracterización que queda muy lejos de lo que son las ayudas a la producción del aceite de oliva, puesto que, como ya hemos señalado, no engarzan un verdadero derecho subjetivo y de naturaleza crediticia sino a partir del momento en que se conceden, según perspicazmente han declarado en alguna ocasión nuestros Tribunales. Si esto es así, si las

126 STJCE de 20 de junio de 2002, fdo. 42°.

127 Entre quienes han estudiado la naturaleza jurídica de la cuota láctea, hay quienes, como M. FUERTES LÓPEZ, Aproximación al régimen jurídico de la producción láctea, RAP n° 142 (1997), pues la Administración otorga al ganadero la situación de privilegio de comercializar su leche a un precio determinado sin ningún gravamen. Esta naturaleza de concesión es lo que justifica los otros actos de intervención administrativa, la autorización para ceder su uso, la autorización ante determinadas transmisiones y que su falta de utilización conduzca a que este derecho revierta en la reserva nacional (situación análoga a la caducidad de las concesiones)" (p. 192), y quienes piensan, en cambio, que se trata de un derecho de configuración legal en que se ha ido acentuando con el tiempo el perfil de derecho personal, ya que "tratando de concretar un poco más, se podría decir que, en el momento de la fijación de las cuotas, éstas constituían un derecho real *propter rem*, en la medida en que se ligaban a una explotación que vendía directamente al consumidor o que efectuaba entregas a una industria láctea. Sin embargo, esa situación inicial ha dado paso a una aproximación al régimen de los derechos personales, siendo posible en algunos casos, la transmisión de las cuotas sin transmisión de la explotación. El reforzamiento de su consideración como derecho personal obedece a que se ha consolidado el planteamiento de que son titularidad del que gestiona y no del propietario de la explotación" [O. HERRÁIZ SERRANO, Régimen jurídico de los productos lácteos en la Unión Europea, Revista aragonesa de Administración Pública n° 9 (1996), p. 192].

128 J.L. PALMA FERNÁNDEZ, *Los derechos de producción agrícola*, Consejo de Estado/BOE, Madrid, 2003, aunque reconoce la gran variedad de derechos existentes, caracteriza los derechos de producción como "derechos de carácter personal, con fuerte vinculación real (especialmente en algunos sectores como el de los lácteos) y sometidos a un régimen de intervención administrativa continuo" y que "considerados en tal forma abstracta son derechos inmateriales e intangibles, susceptibles de ser afectados en el tráfico jurídico por las instituciones al uso que vinculan los bienes patrimoniales" (pp. 208 y 209)

ayudas a la producción del aceite de oliva lo que, a lo sumo, son, son derechos de naturaleza personal, nacidos del ejercicio de una acción administrativa dispensadora, difícilmente puede aceptarse que los importes devengados por el entonces arrendatario puedan ahora imputarse al propietario de los olivos que los generaron a los efectos de acogerse al régimen de pago por superficie. Además, admitir tal imputación contradiría abiertamente los términos en que se pronuncia el art. 33.1 a) del Reglamento (CE) 1782/2003, que habla expresamente de los “agricultores (...) a los que se les ha concedido algún pago en el período de referencia” como únicos legitimados, en principio, para optar a la concesión de los nuevos derechos de ayuda.

c. El ejemplo de los derechos de replantación del viñedo

Desde otra perspectiva, la organización común vitivinícola regula el tratamiento de la pertenencia de los derechos de plantación atendiendo a una perspectiva dinámica. Si el arrendamiento es de una viña ya plantada, los derechos de plantación están tan vinculados a la titularidad dominical de la explotación que lo más que se permitiría al arrendatario es que arrancase viñas para, generando los derechos de replantación correspondientes, replantar el viñedo en la misma parcela arrancada, circunstancia que, como oportunamente se apunta, “puede ser incluso imprescindible para que el arrendatario pueda explotar la viña si, por su antigüedad o características, hubiera perdido o se hubiera menoscabado su capacidad productiva”¹²⁹. Sin embargo, el arrendatario no podría transferir estos derechos de replantación a otra parcela de su propia explotación o de un tercero, porque, entonces, “devolvería al terminar el arriendo, cosa distinta de la que recibió”¹³⁰, con infracción de lo prevenido en el art. 1561 del CC. Por el contrario, si el arrendatario alquiló una finca sin cultivo y sobre ella aplicó derechos de plantación propios, es obvio que, al terminar el contrato, puede arrancar los viñedos y transferir los derechos de replantación así generados a otra explotación. El único límite que pone aquí la legislación, aparte de las autorizaciones administrativas que para las operaciones de arranque y transferencia se requieren, es que dichos derechos de replantación los use dentro de las ocho campañas vitícolas siguientes¹³¹. En otro caso, caducarán.

129 A. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ y P. DE PABLO CONTRERAS, “Cuestiones jurídico-privadas en la titularidad y en la transferencia de los derechos de plantación”, en la obra dirigida por este último autor, *El régimen jurídico de las plantaciones y replantaciones de viñedo (derecho comunitario, estatal y de la Comunidad Autónoma de la Rioja)*, Instituto de Estudios Riojanos, Logroño, 2003, p. 411.

130 *Ibidem*.

131 Puesto que, como bien explican A. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ y P. DE PABLO CONTRERAS, “Cuestiones jurídico-privadas...”, cit., p. 417, la posición jurídico-administrativa que con la generación de los derechos de replantación se produce “está en el tráfico, pero precisa para hacerse efectiva de una titularidad de un derecho sobre la tierra que englobe o comprenda un derecho a plantar”.

Con ciertos matices, algunos de los elementos de esta solución parecen ser los que mejor se adaptan al problema que se suscita en relación con el acogimiento al régimen de pago único de los arrendatarios de olivares. Aunque existen diferencias sustanciales entre la naturaleza jurídica de los derechos de plantación -que son, como las cuotas lácteas, verdaderos derechos de producción- y las ayudas a la producción del aceite de oliva, lo cierto es que, por virtud del Reglamento (CE) 1782/2003, entre aquéllos y las nuevos derechos de ayuda a los que dan lugar éstas se produce una cierta aproximación conceptual. No es, desde luego, que los nuevos derechos de ayuda sean también derechos de producción, puesto que, a diferencia de lo que ocurre con la prohibición de plantar viñedos, ninguna limitación legal existe para plantar nuevos olivos o para comercializar el aceite que produzcan olivos que no gocen de derechos de ayuda. En esto nada cambia: ni bajo el sistema de las ayudas a la producción estaba prohibido plantar nuevos olivos o cultivar olivos carentes de la posibilidad de recibir ayudas, ni tampoco ahora bajo el régimen del pago único se consagran tales prohibiciones. La consecuencia sigue siendo la misma: que no son susceptibles de generar derechos de ayuda. Es más, los olivares que carecían de aptitud para acogerse al sistema de ayudas a la producción, por haber sido plantados con posterioridad al 1 de mayo de 1998 -salvo que se tratase de olivos de sustitución o de olivos acogidos a algún programa de plantación autorizado-, seguirán manteniendo *pro futuro* tal inaptitud, ya que ni siquiera existe la posibilidad de subsanar tal defecto, aplicándoles derechos de ayuda adquiridos mediante operaciones de transferencia, puesto que el art. 44.2 del Reglamento (CE) 1782/2003, según la redacción dada por el Reglamento (CE) 864/2004, sólo reputa “hectáreas admisibles” para el caso del olivar las superficies “que hayan sido plantadas con olivos antes del 1 de mayo de 1998 (...)”¹³², o con olivos en sustitución de los existentes, o con olivos al amparo de los programas de plantación autorizados, y registrados en el sistema de información geográfica”. En todo caso, la prohibición de plantar olivos sólo iría referida a las parcelas acogidas al régimen del pago único, pero no a otras. El art. 51 a) del Reglamento (CE) 1782/2003 así lo declara cuando afirma que “los agricultores podrán emplear las parcelas declaradas (...) para cualquier

132 Salvo para los casos de Chipre y Malta para los que la fecha será el 31 de diciembre de 2001. No obstante, debe advertirse que, cuando se corrigen estas pruebas, han encontrado mucho eco en la prensa especializada las declaraciones formuladas por la Comisaria de Agricultura, la Sra. Fischer Boel, anunciando que la Comisión se propone dar más libertad a los agricultores que tengan reconocidos derechos de pago único. En concreto, para el olivar, estudia eliminar el impedimento de que los agricultores declaren olivos plantados después de 1998 a la hora de ejecutar sus derechos para recibir las ayudas comunitarias por superficie. Según la Comisaria, “hoy, esta restricción tiene poco sentido” y “hay que abolirla porque los controles que genera a las Administraciones son gravosos”. Sobre el tema, cfr. “la Comisión Europea pretende facilitar el cultivo de olivos a los agricultores que tienen derecho a subvenciones comunitarias”, *Agroinformación.com* [consulta de 4 de octubre de 2006].

actividad agraria, con excepción de los cultivos permanentes, salvo los olivos plantados antes del 1 de mayo de 1998 (...), los nuevos olivos plantados en sustitución de los existentes, los olivos plantados en virtud de los programas de plantación autorizados, y registrados en el sistema de información geográfica”.

d. Extrapolación de alguna de sus características

Esclarecido, por tanto, que los nuevos derechos de ayuda no se asimilan a la incuestionable naturaleza de derechos de producción que poseen los derechos de replantación, sí es procedente que profundicemos, en cambio, en alguno de los caracteres de los que ambas participan. Para empezar, el art. 45.1 del Reglamento (CE) 1782/2003 establece, al igual que, como hemos visto, sucede con los genuinos derechos de producción, un plazo de caducidad para el ejercicio de los derechos de ayuda, plazo que cifra en tres años. Evidentemente, esta previsión está pensando en primer término en la utilización de los derechos de ayuda que se adquieran a resultas de operaciones de cesión, pero, dada la forma no excluyente en que se pronuncia, tampoco se ve óbice alguno en que pueda aludir al ejercicio de los derechos de ayuda que la normativa comunitaria denomina iniciales, esto es, los que se consiguen como consecuencia de la transformación de los viejos derechos de pagos directos en derechos de ayuda de pago único.

Ahora bien, tal extensión tropezaría con el inconveniente de determinar una superficie a la que adscribir tales pagos, determinación que, en el supuesto de los arrendatarios que hayan finalizado sus contratos de arrendamiento, puede resultar problemática. En este punto, es donde pensamos que podría jugar la extrapolación de lo que sucede con respecto a los derechos de plantación. De la misma forma que el arrendatario de una parcela a la que haya aplicado derechos de plantación propios, puede transferir los derechos de replantación que, mediante el arranque, genere a otra explotación o superficie, a condición de los que los utilice efectivamente dentro de un determinado plazo, también el antiguo arrendatario de un olivar puede, solicitando su acogimiento al régimen de pago único por cumplir los requisitos que señala el art. 33.1 a) del Reglamento (CE) 782/2003, adquirir tales derechos de ayuda, cuya efectividad quedaría, sin embargo, expectante de que en el plazo máximo de tres años obtuviese sobre otra parcela o explotación la titularidad de un derecho de goce, o de que también en dicho plazo cediera los derechos de ayuda a un tercero, mediante venta o cualquier otro negocio jurídico de naturaleza traslativa.

En estos casos, como afirman quienes con mayor exhaustividad han estudiado la naturaleza de los derechos de replantación de viñedo, no es que los derechos de ayuda se conviertan en una suerte de título-valor que puedan transmitirse como un derecho subjetivo independiente de la titularidad de la parcela, esto es, no es factible adquirir “papel” (derechos de ayuda), no aplicarlos y pretender transferir esos derechos no utilizados a otra explotación¹³³. Para evitar este peligro, es precisamente por lo que la legislación vitivinícola dispone que “la transferencia de los derechos de replantación realizada por cualquier negocio jurídico inter vivos, sólo será válida si se realiza directamente entre el titular de la parcela que ha generado los derechos replantación y el titular de la parcela en la que se va a realizar la replantación” (art. 4.2 del RD 1472/2000). Titular de la parcela que ha generado los derechos de replantación que, como ya hemos indicado más atrás, puede ser perfectamente el arrendatario que, concluido el contrato de arrendamiento, procede a declarar el arranque de vides efectuado y a generar, a su favor, los derechos de replantación correspondientes¹³⁴.

Desde esta perspectiva, se comprende bien que lo que en los derechos de plantación y replantación se transfiere no son, en realidad, los derechos mismos, sino la posición jurídico-subjetiva que habilita al titular para obtener una autorización administrativa que alza o excepciona, para él, la prohibición general de plantar viñedos. Pero se trata, como decimos, de una posición jurídico-subjetiva que exige, en todo caso, la titularidad de un derecho sobre la tierra que lo englobe y comprenda. Y ello tanto con respecto al cedente como al cesionario. Además, hay que destacar que esta posición jurídico-subjetiva es de creación estrictamente administrativa, no jurídico-privada: los llamados derechos de replantación no son cosas, ni derechos subjetivos en sí mismos. Dicho de otra forma, los derechos de replantación no son bienes incorpóreos ni títulos-valor que sean susceptibles de un tráfico jurídico autónomo. Por el contrario, lo que representa un verdadero derecho subjetivo es esa posición jurídico-subjetiva que crea el acto administrativo que concede la autorización administrativa para plantar las vides sustitutivas en otra explotación; posición de la que su titular puede, como decimos, disponer a favor de un tercero que sea, a su vez, titular de una explotación y que

133 P. DE PABLO CONTRERAS y C. DEL VAL GÓMEZ, “Los derechos de replantación”, en la obra *El régimen jurídico de las plantaciones y replantaciones...*, cit., pp. 393 y 394.

134 El art. 1.3 del RD 1472/2000 aclara, en efecto, que titular de la explotación lo es el de la parcela arrancada, esto es, “el que tiene o adquiere derechos de (...) replantación sobre la misma, bien como consecuencia de un derecho de propiedad o bien porque tenga atribuido un derecho de uso o disposición sobre la citada parcela”.

cumpla los demás requisitos que la normativa vitivinícola demanda para tal menester¹³⁵.

e. *La íntima vinculación entre el derecho de pago y la superficie a la que se aplica: finalidad de la norma*

Sin tener estas últimas implicaciones, también se podría afirmar, trasladando las anteriores conclusiones al caso que nos ocupa, que lo que, en puridad, se verifica en el supuesto de los derechos de ayuda es que el antiguo arrendatario genera, en virtud de la explotación efectiva, que, durante el período de referencia, ha hecho del olivar arrendado, un derecho subjetivo de naturaleza obligacional ejercitable frente a la Administración, puesto que es el acto administrativo de reconocimiento de los derechos de ayuda el que lo crea. Ahora bien, al igual que sucede con las autorizaciones administrativas mixtas, que participan de caracteres personales y reales¹³⁶, en la creación administrativa de estos derechos de ayuda, la Administración ha incorporado la exigencia de que tales derechos de ayuda vengan siempre referidos a una superficie concreta. No es esta superficie, sin embargo, el objeto del derecho subjetivo. Su objeto, como decimos, es el propio derecho de ayuda en sí, que es el que resulta susceptible de disposición. No obstante, por razones legales que la normativa reguladora vincula a principios tales como el mantenimiento de las explotaciones en buenas condiciones agrarias y medioambientales y a la evitación del abandono de las zonas rurales¹³⁷, se requiere que la percepción efectiva de las ayudas

135 P.DE PABLO CONTRERAS, "Cuestiones jurídico-privadas...", cit., pp. 426 y 427, aunque reconoce el carácter jurídico-administrativo de esta posición jurídico-subjetiva, no llega a avanzar más en la caracterización de la misma. Sin embargo, por nuestra parte, no creemos que haya inconveniente alguno en calificar, como hacemos en el texto, este derecho de ayuda como un verdadero derecho subjetivo del particular. No tiene nada novedoso recordar: 1º) que la figura del derecho subjetivo no es exclusiva del Derecho Privado, y 2º) que el derecho subjetivo público puede nacer, tanto de la Ley, como de un acto administrativo. Sobre ello, la clásica construcción de G. JELLINEK, *Sistema dei diritti pubblici subbietivi* trad. de Vittorio Octaviano), Milan 1912, quien nos decía que "por el hecho de pertenecer al Estado, de ser miembro de él, el individuo es cualificado bajo diversos aspectos. Las posibles relaciones en que puede encontrarse con el estado, lo sitúan en una serie de condiciones jurídicas relevantes. Las pretensiones jurídicas que resultan de tales condiciones son lo que se designa con el nombre de derechos públicos subjetivos. Los derechos públicos subjetivos consisten exclusivamente en pretensiones jurídicas que resultan directamente de condiciones jurídicas" (op. cit. p. 96). Sobre esta figura en el Derecho Administrativo, véanse GARCÍA DE ENTERRÍA, *Curso...*, cit. II, pp. 34 y ss., y J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios...*, cit. I, pp. 401 y ss.

136 Al igual que en las autorizaciones mixtas en las que "el centro de atención es doble" (E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Curso...*, cit., II, pp. 145 y 146), por un lado, las condiciones del objeto y, por otro, las circunstancias personales del peticionario, en el derecho subjetivo del que aquí hablamos también se adivina ese doble componente, pues si se atiende, por una parte, a la condición del agricultor, por la otra, se obliga a que los derechos de ayuda, a los efectos que más adelante se advierten, se vinculen o se refieran también a una superficie.

137 Los *considerandos* del Reglamento 1782/2003, abundan repetidamente en la consagración de tales principios y compromisos. Así, tras partir de que "el pago íntegro de las ayudas directas debe subordinarse al respeto de una serie de normas relativas a las tierras" y de que "si no se cumplen estos requisitos básicos, los Estados miembros han de retirar total o parcialmente las ayudas directas" (cdo. 2º), pormenoriza y desarrolla tales objetivos: "evitar el abandono de las tierras agrarias y de garantizar que se mantengan en buenas condiciones agrarias y medioambientales" (cdo 3º).

sólo sea posible si el beneficiario es titular de una explotación y cumple efectivamente tales principios y compromisos. La verificación de este cumplimiento constituye además, según tendremos ocasión de exponer, uno de los controles básicos que se efectuaran por la Administración para pagar el importe de la ayuda directa.

Desde esta perspectiva, los derechos de pago directo entran plenamente dentro de la más típica concepción de la actividad de fomento, ya que el objeto de los pagos es doble: por un lado, garantizar, en la vieja línea que preconizaba el art. 39 del Tratado original, un nivel de vida equitativo a la población agraria, y, por otro lado, conseguir aquellos objetivos y principios que acabamos de enunciar y que representan fines públicos en sí mismos ligados al desarrollo rural y al equilibrio sostenible¹³⁸. No queda ya atisbo de la utilización de estas ayudas directas como instrumentos para orientar o controlar la producción, al modo cómo se comportaban las ayudas a la producción, especialmente a partir de la introducción de las Cantidades Nacionales Garantizadas. La vinculación de estos derechos subjetivos de ayuda a una superficie concreta constituye, por tanto, el modo o la carga que toda subvención lleva implícita y que en este caso se concreta en el cumplimiento de los mencionados requisitos y principios¹³⁹.

f. La caducidad del derecho

Ahora bien, de la misma forma que la extinción del arrendamiento en los términos vistos, no es óbice para que el antiguo arrendatario conserve expectantes durante un tiempo prudencial los derechos de replantación por él generados, tampoco dicha circunstancia representa un impedimento para que pueda solicitar acogerse al régimen de pago único sobre la base de los importes percibidos en concepto de ayudas a la producción durante el período de referencia. Para ello no pensamos que sea óbice el que ya no disponga materialmente de los olivares sobre cuya producción se

138 “Los regímenes de ayuda instaurados en virtud de la política agrícola común prevén ayudas directas a la renta, en particular con vistas a garantizar un nivel de vida equitativo a la población agraria. Este objetivo está estrechamente relacionado con el mantenimiento de las zonas rurales” (cdo. 21° del Reglamento 1782/2003)

139 Muy claramente lo expresa el *considerando 24°* del Reglamento 1782/2003, cuando afirma que: “el aumento de la competitividad de la agricultura comunitaria y la promoción de la calidad alimentaria y de las normas medioambientales implican necesariamente un descenso de los precios institucionales de los productos agrarios y un incremento de los costes de producción para las explotaciones agrarias de la Comunidad. Para alcanzar estos objetivos y fomentar una agricultura más orientada al mercado y sostenible, es preciso llevar plenamente a cabo el proceso de transición de las ayudas a la producción a las ayudas a los agricultores, introduciendo un sistema de ayuda disociada a la renta de cada explotación. Si bien la disociación no alterará los importes reales pagados a los agricultores, aumentará sensiblemente la eficacia de la ayuda a la renta. Resulta, pues, procedente condicionar el pago único por explotación al cumplimiento de una serie de requisitos medioambientales, de seguridad alimentaria, de salud y bienestar de los animales, así como de mantenimiento de la explotación en buenas condiciones agrarias y medioambientales”.

generaron aquellos importes. La falta efectiva de tierras a las que aplicar momentáneamente los derechos de ayuda no impiden que tales derechos se les reconozcan y se les mantengan expectantes hasta tanto puedan ser referidos a una superficie concreta o hasta tanto transcurran los tres años que el art. 45.1 del Reglamento 1782/2003 preceptúa para que se declaren caducados. Obviamente, durante dicho período de latencia el derecho de ayuda reconocido no dará lugar a pago efectivo alguno y, consiguientemente, tampoco obligará al cumplimiento de ninguna carga, cuya exigencia, por parte de la Administración, constituiría un claro ejemplo de acto de contenido imposible.

De todos modos, junto a la existencia de ese plazo de caducidad, el art. 44.3, segundo inciso, del Reglamento 1782/2003, consagra también, aunque valiéndose de una redacción profundamente ambigua, la necesidad de que las parcelas que sirven de referencia al derecho de ayuda “se hallen a disposición del agricultor durante un período de 10 meses como mínimo, que se iniciará a partir de una fecha que deberá fijar el Estado miembro, pero que no podrá ser anterior al 1 de septiembre del año natural precedente al año en que se haya presentado la solicitud de participación en el régimen de pago único”. Evidentemente, de aplicarse en todo su rigor este precepto, difícilmente podría reconocerse a un olivicultor con contrato de arrendamiento extinguido el derecho de ayuda. Sin embargo, el dato de que se incluya dentro de un artículo referido al “uso de los derechos de ayuda”, redundante en las ideas expuestas de que se puede mantener latente el derecho de ayuda reconocido sin gozar del correlativo derecho al pago hasta que se use, uso que el transcrito art. 44.3 sólo presume cuando se dan las circunstancias de disposición en él contenidas.

g. Los derechos generados no pueden considerarse como títulos-valores

Por último, el inconveniente que para cuanto decimos pudiera suponer la exigencia de que los derechos de ayuda únicamente puedan cederse sin tierras “después de haber utilizado (...), por lo menos el 80 por ciento de sus derechos de ayuda durante al menos un año natural, o después de haber entregado voluntariamente a la reserva nacional todos los derechos de ayuda que no haya utilizado en el primer año de aplicación del régimen de pago único” (art. 46.2, segundo párrafo, del Reglamento 1782/2003), aparte de que en la materia que nos ocupa resulta excepcionado, conforme a lo que el mismo precepto establece, por la concurrencia de una circunstancia excepcional en el sentido atrás avanzado, refuerza cuanto hemos señalado sobre la imposibilidad de considerar los derechos de ayuda como una

suerte de título-valor o “derecho-papel”. El requisito general de que los derechos de ayuda para ser cedidos sin tierra precisan haber sido usados evita todo intento de especulación con estos derechos y reafirma ese principio de vinculación a la tierra que de estos derechos de ayuda venimos predicando.

4. La herencia real o anticipada

Junto a los agricultores a quienes se les haya concedido algún pago durante el período de referencia, la admisión al régimen de pago único también está abierta, según lo que determina el art. 33.1 b) y c) del Reglamento 1782/2003, a quienes han recibido la explotación o parte de ella mediante herencia real o anticipada de un agricultor que reúna las condiciones que acabamos de analizar; y a quienes han recibido un derecho a pago de la reserva nacional o mediante transferencia. En realidad, todos estos supuestos tienen en común que se trata de situaciones jurídicas, que de una u otra forma derivan de la que, pudiéramos denominar, “posición base”, la que ostenta el agricultor que ha generado derechos de ayuda durante el período de referencia. Después vamos a ver cómo el montante total de los derechos de ayuda garantizados a un Estado miembro lo da precisamente el conjunto de estos derechos de ayuda que se han reconocido inicialmente, por lo que las restantes situaciones que enumera el art. 33.1 del Reglamento 1782/2003 constituyen sólo fenómenos en los que la cuota de derechos que se atribuyeron en un principio a un agricultor pasan ahora a ser titularidad de otro agricultor diferente.

A) Los supuestos de sucesión “*mortis causa*”

a) Capacidad de los herederos o de la herencia yacente para instar la petición de los derechos que hubieran correspondido a su causante

Así sucede, en primer lugar, con los que, por herencia real o anticipada, reciben la explotación de un agricultor con derecho al régimen de pago único. El supuesto de hecho descrito por esta norma alude, ante todo, a una sucesión *mortis causa* en la que los herederos se subrogan en los derechos y obligaciones del causante. Ahora bien, sobre esta sucesión pueden describirse varias situaciones. Puede ocurrir que el causante haya completado su período de referencia (recordemos 1999-2003, en el caso del olivar) y que muera antes de poder solicitar su acogimiento al régimen de pago único. En este caso, no parecen existir dudas en que sus herederos, que habrán recibido la explotación como parte del caudal hereditario, recibirán junto con éste el derecho subjetivo a solicitar

los derechos de ayuda. El art. 31.3 de la LAP consagra plenamente esta transmisibilidad de relaciones jurídico-administrativas entre el causante y los derechos-habientes. Es más, puesto que se tratará de una cuestión de Derecho interno, cabe incluso que tales derechos los inste, en el caso de que aún no se haya producido la delación del acervo hereditario, la herencia yacente (a las que el art. 18 de la LJCA reconoce capacidad procesal para ser titulares de derechos y obligaciones) o la comunidad de bienes que los distintos herederos hayan constituido tras aditar o aceptar la herencia. Hasta aquí, ningún problema, salvo el recordatorio de que los herederos o estas entidades o patrimonios sin personalidad también están afectados por la carga de pedir el reconocimiento de los derechos de ayuda antes del 15 de mayo del primer año de aplicación del régimen de pago único (art. 34.3, primer párrafo del Reglamento 1782/2003).

Tampoco estimamos que existan particulares obstáculos para imputar a los herederos los importes de referencia que haya percibido el causante, titular originario de la explotación, en el caso de que su óbito se haya producido ínterim el período de referencia. Las mismas razones que acabamos de exponer más arriba sobre la transmisibilidad de las posiciones jurídicas serían plenamente acogibles aquí, aparte de los argumentos que sobre las cesiones de explotación, proporciona, *mutatis mutandis*, el art. 74.7 del Reglamento 796/2004 y que más adelante analizaremos.

b) Sucesiones que se produzcan con posterioridad a la puesta en funcionamiento del sistema de pago único

La cuestión más espinosa estriba, entonces, en las sucesiones que se produzcan con posterioridad a la puesta en funcionamiento del régimen de pago único, que sí que quedan fuera del ámbito de aplicación del art. 33.1 b) del Reglamento 1782/2003 para ser reputadas con mayor propiedad como supuestos de cesión de derechos de ayuda. Con rotundidad, el art. 46.1 del Reglamento 1782/2003 lo declara cuando habla expresamente de la sucesión *mortis causa* como una de las hipótesis en que, excepcionalmente, cabe que los derechos de ayuda se cedan a un agricultor que no esté establecido en el mismo Estado miembro. Por otra parte, la exclusión de este supuesto que comentamos del campo de aplicación del art. 33.1 b) del Reglamento 1782/2003 queda plenamente confirmada si se repara en que lo que este precepto regula es quiénes pueden pedir los llamados “derechos iniciales”, es decir, quiénes están legitimados para poder solicitar, por primera vez, el reconocimiento de los derechos de ayuda, una vez que el sistema de ayudas por superficie o por pago único se ponga en marcha. Es lógico que, viviendo el titular originario de la explotación, sea también éste quien solicite tal reconocimiento. Su fallecimiento posterior sólo

determina que los derechos de ayuda que ya tiene reconocidos- se cedan a sus causahabientes, fenómeno que, aunque el Reglamento comunitario no diga nada, porque es materia que estima propia de los Derechos internos, precisará de algún acto de intermediación de la Administración Pública.

B) La herencia anticipada como título para acceder a los derechos de pago único

a) La problemática de los contratos sucesorios en el Código Civil español

Al lado de la herencia real, el art. 33.1 b) del Reglamento 1782/2003 sitúa lo que denomina la herencia anticipada. No resulta fácil deslindar esta figura en nuestro Ordenamiento Jurídico, en donde el art. 1271 CC declara que “sobre la herencia futura no se podrá, sin embargo, celebrar otros contratos que aquellos cuyo objeto sea practicar entre vivos la división de un caudal”, previsión que completa el art. 1056 del mismo cuerpo legal añadiendo que “cuando el testador hiciere, por acto entre vivos o por última voluntad, la partición de sus bienes, se pasará por ella, en cuanto no perjudique la legítima de los herederos forzosos”. Nuestra jurisprudencia civil muestra las mismas reservas a la hora de abordar la problemática derivada de los negocios que tengan por objeto la denominada “herencia futura”, tratando de precisar muy bien lo que es ésta¹⁴⁰, ya que, en numerosas ocasiones, lo que encierran son donaciones encubiertas que persiguen perjudicar los derechos de los herederos forzosos¹⁴¹. Incluso, no faltan los casos que la herencia futura se disfraza de una compraventa simulada en la que el

140 De todos modos, según una reiterada jurisprudencia, la prohibición de venta de la herencia futura, que consagra el art. 1271.2 CC, “se refiere única y exclusivamente a los pactos sobre la universalidad de una herencia que, según el art. 659 del Código Civil, se instaura a la muerte del causante, integrándola todos los bienes, derechos y obligaciones subsistentes, pero no cuando el pacto se refiere a bienes conocidos y determinados, existentes al tiempo del otorgamiento del compromiso en el dominio del causante” [así, SSTs de 2 de octubre de 1926; 16 de mayo de 1940, 416; 25 de abril de 1951, 1615 y 22 de julio de 1997, Ponente: Villagómez Rodil, RJ 1997/5807]. Ahora bien, esta posibilidad que la jurisprudencia abre, presenta en estos momentos poco interés para el tema que nos ocupa, ya que, como se aprecia en la mayoría de los casos analizados, alude a contratos que realizan los futuros herederos, y no, en cambio, a los que realizase el causante con alguno de sus futuros herederos, en donde las posibilidades parecen que se ciñen exclusivamente a los pactos de partición de los que hablamos en el texto. Prueba de lo que decimos lo ofrece la SAP de La Coruña de 26 de abril de 2002, Ponente: Fernández-Porto García, AC 2225, que, aplicando la doctrina transcrita, admite como válido el pacto por el que dos hermanas venden “la totalidad de sus herencias en el lugar acaserado denominado La Carballeira, sito en la Parroquia de Paradela..., herencia proindivisa en su propiedad que le correspondan por su madre”

141 De todos modos, la SAP de Madrid de 20 de octubre de 2003, Ponente: Navarro Castillo, JUR 2004/87566, considera que, aunque en la compraventa simulada que una abuela hace a su nieta, hay donación encubierta, no procede anular la transmisión porque la causa sea ilícita, ya que la capacidad patrimonial, como atributo de la personalidad, “es permanente e invariable y acompaña a la persona durante toda su vida como posibilidad abstracta de adquirir bienes, derechos y obligaciones”, a diferencia del patrimonio, que es una noción esencialmente dinámica. Por ello, la hija de la transmitente hasta la muerte de su madre sólo tiene una expectativa de derecho, por lo que “hasta que no muera su madre no se puede saber si hay lesión del derecho a la legítima” (fdto. 4°).

vendedor transmite a sus futuros herederos la nuda propiedad de sus fincas, reservándose el usufructo vitalicio para mientras viva¹⁴².

Por ello, la jurisprudencia pone un particular énfasis en indicar cuáles son los elementos que conforman la denominada “partición hereditaria” entre vivos, único contrato sobre la herencia futura permitido por nuestro Código Civil¹⁴³, elementos que concreta en los siguientes: 1º) la existencia de un testamento, anterior o posterior a la partición, cuya voluntad prevalecerá en caso de disparidad entre lo declarado en la partición y lo expresado en el testamento; 2º) la partición del testador ha de concretarse a los bienes propios; 3º) para la existencia y validez de la partición se admite cualquier instrumento, tanto público como privado, e incluso la voluntad inequívoca que se deduce de ciertos actos concluyentes del testador¹⁴⁴, como es la entrega o traditio de los bienes a cada uno de los herederos acompañada de actos que evidencien la voluntad inequívoca de asignar la propiedad de los mismos para el momento de su fallecimiento ; y 4º) La partición entre vivos ha de producir sus efectos una vez que se produzca el fallecimiento del testador y no antes¹⁴⁵.

142 Precisamente, la única sentencia que, s.e.u.o., hemos encontrado, que empleó la expresión “herencia anticipada”, se refiere a este supuesto. Vid. SAP de Zaragoza de 12 de enero de 2004, Ponente: Sochaga Loitegui, JUR 61001, fdto. dcho. 8º.

143 “...nuestro Código Civil no autoriza la sucesión contractual, ni pactos sobre la herencia futura, salvo que su objeto sea la partición o división del caudal hereditario” [SAP de Málaga de 4 de abril de 2003, JUR 245490, fdto. dcho. 1º]. Interesa resaltar que el establecimiento de esta prohibición de pactos sucesorios, que conoce alguna excepción marginal en el propio Código Civil en materia de promesa de mejoras en capitulaciones matrimoniales (arts. 826 y 827) y de donaciones entre esposos para caso de muerte (art. 1341.2) y también excepciones más importantes en el Derecho foral [sobre el tema, cfr. M. COCA PAYERAS, “Pacto sucesorio”, *EJB* III, pp. 4716-4718], responde a la prevalencia en este punto del Derecho Romano sobre el Derecho Germánico, que sí admite tales pactos. Como bien explica la SAP de La Coruña de 26 de abril de 2002, Ponente: Fernández-Porto García, AC 2225, “es tradicional hacer referencia a las distintas concepciones sobre el particular que establecen la tradición romana y el espíritu germánico. Mientras aquella se opone frontalmente a la posibilidad de aplicar el sistema de los contratos a la herencia futura; ésta admite la sucesión por contrato, generalmente irrevocable; y también la renuncia a la herencia futura. Los romanistas suelen alegar la inmoraldad probable por el deseo de uno de los contratantes en la muerte del otro, lo incierto de la propiedad, la aleatoriedad que conlleva el contrato, el temor a las fraudes y la pérdida de libertad para otorgar testamento. En nuestro Derecho histórico sí se admitía la eficacia de dichos negocios sucesorios, siempre que viniesen otorgados con el consentimiento del titular del as hereditario, perdurando en él hasta su muerte (Ley XIII, Título V, Partida V). Aunque nuestro Código Civil parece inclinarse por la proscripción de todo contrato sobre la herencia futura” (fdto. dcho. 7º). Resaltar las raíces históricas de esta prohibición, tiene sentido sobre el tema que nos ocupa, ya que en la cuestión que analizamos, como sucede en general en todas las regulaciones comunitarias, confluyen elementos jurídicos procedentes de distintas tradiciones, por lo que es frecuente que el ordenamiento comunitario trate de dar cabida a ambas. No obstante, esta solución armónica produce, en ocasiones, problemas de interpretación y de colisión jurídicas con los Derechos nacionales de cierta envergadura, que requieren examen detenido y atento, pues no todos los supuestos pueden ser, en nuestra opinión resueltos, mediante la aplicación del principio de primacía del Derecho comunitario, particularmente cuando una previsión comunitaria choca con materias –como el Derecho Civil– sobre las que las competencias comunitarias son nulas o muy limitadas.

144 Ahora, en todo caso, se precisará la voluntad del testador, por lo que resulta nulo, como afirma la SAP de Almería de 14 de marzo de 2003, Ponente: Espinosa Labella, JUR 117586, fdto. dcho. 2º, el pacto de división de una herencia común suscrito únicamente entre los futuros herederos. En el mismo sentido, también la SAP de Granada de 16 de diciembre de 2003, Ponente: Valdivia y Pizcueta, JUR 74420;

145 SAP de Las Palmas de 21 de julio de 2004, Ponente: Herrera Puentes, JUR 2004/266049, fdto. dcho. 3º. En el mismo sentido, cfr. también la SAP de Zaragoza de 5 de diciembre de 2002, Ponente: Pérez García, AC 2003/222

b) La posición de la jurisprudencia comunitaria sobre el particular

Pero, si la noción de “herencia anticipada” constituye de alguna forma un concepto, hasta ahora desconocido, al menos nominalmente, en el ordenamiento español, su manejo ha resultado, en cambio, relativamente frecuente en el Derecho comunitario. El Tribunal de Justicia comunitario, a propósito de la asignación de cantidades de referencia de leche a aquellos productores que habían suspendido sus entregas como consecuencia de la firma de un compromiso de no comercialización, ha tenido ocasión de caracterizar la posición de ciertos productores que se hacen cargo de la explotación a través de vías análogas a la herencia. En concreto, el Tribunal interpreta esta expresión, empleada por los diversos Reglamentos comunitarios de la materia, en el sentido de que la misma engloba “toda operación que produzca efectos comparables a los de una herencia, con independencia de la forma jurídica que adopte”, especificando “que existe una operación de esta índole cuando la operación de que se trata, por su finalidad y objeto, se proponga principalmente que el presunto heredero prosiga con la actividad de la explotación y no que el causante realice el valor del mercado” lo que ocurre “cuando los requisitos del contrato subyacente a la operación de que se trata colocan al presunto heredero en una situación privilegiada respecto de la de un operador que se haga cargo de una explotación comparable en las condiciones del mercado”¹⁴⁶.

De esta guisa, el Tribunal ha admitido, dentro de la caracterización amplia que da a la locución mencionada, los contratos de arrendamiento de explotación que se traban con el heredero presunto¹⁴⁷ o con el cónyuge de la persona nombrada heredera, a condición en éste último caso de que “las relaciones jurídicas entre las partes contractuales estén estructuradas de tal forma que el beneficio que el causante de la sucesión pretende que obtenga su heredero esté garantizado de una forma duradera, incluso cuando se separen los esposos o se disuelva el vínculo matrimonial”¹⁴⁸. Es más, en la célebre sentencia *Van Deetzen II*, el Tribunal engloba dentro

146 SSTJCE de 22 de octubre de 1991 (as. C-44/89: Von Deetzen contra Hauptzollamt Oldenburg), fdtos. 37° y 38°, y de STJCE de 16 de mayo de 2002 (as. C-384/2000: Bredemeier contra Landwirtschaftskammer Hanno ver), fdto. 29°

147 STJCE de 22 de octubre de 1991 (as. C-44/89: von Deetzen contra Hauptzollamt Oldenburg), fdtos. 38 y 39°

148 STJCE de 16 de mayo de 2002 (as. C-384/2000: Bredemeier contra Landwirtschaftskammer Hanno ver), fdto. 34°. Aunque el Tribunal no entra en el análisis del caso concreto, porque entiende que es una cuestión de Derecho interno, sí declara en el fundamento 36° que “sobre la base de las indicaciones que se desprenden de los autos, el hecho de que la explotación de que se trata haya sido cedida en arrendamiento al cónyuge de la persona instituida heredera del arrendador a un precio ventajoso en relación con el del mercado, así como el hecho de que ambos cónyuges gestionen en común la citada explotación, constituyen datos importantes a favor de la asimilación del arrendamiento en cuestión a la reanudación de una explotación a través de vías análogas a la herencia, en el sentido del art. 3 bis, apartado I, párrafo segundo, segundo guión, del Reglamento núm. 857/84”.

de la expresión “operación análoga a la herencia” tanto la aportación de la explotación a una sociedad civil en la que el titular de la cantidad de referencia específica tenga una participación, como la previsión del Derecho alemán de que la mencionada participación social acrezca a los demás socios en caso de que el titular de la cuota muera o se retire de la sociedad, “siempre que las condiciones del contrato subyacente a la operación en causa sean tales que sitúen al heredero presunto en una situación privilegiada con respecto a la de un operador que tome una explotación comparable en las condiciones del mercado”¹⁴⁹

c) Una rendija que se abre a través de los contratos atípicos

Evidentemente, la previsión comunitaria de esta figura de la “herencia anticipada” va a obligar a los civilistas a grandes esfuerzos interpretativos. Sin embargo, hay que anotar que, pese a esa posición que, de principio, nuestro ordenamiento mantiene con respecto a los negocios que tengan por objeto la herencia futura, la verdad es que la práctica notarial y jurisprudencial han hecho surgir ciertas figuras que han sorteado con relativo éxito los términos de aquella prohibición y que han terminado por recibir consagración legal, como, enseguida veremos.

En efecto, la doctrina civilista y la jurisprudencia admiten la validez de ciertos contratos atípicos que, teniendo como objeto bienes integrantes de la herencia futura, dibujan un cuadro de relaciones sinalagmáticas recíprocas. Tal sucede, por ejemplo, con el contrato de vitalicio, en virtud del cual la jurisprudencia ha reconocido, por ejemplo, la legitimidad de que un matrimonio de testadores reparta, mediante concretas adjudicaciones, los bienes gananciales entre sus hijos, a cambio de que éstos les presten de por vida ciertas prestaciones pecuniarias de carácter periódico y también otras de carácter asistencial y personal, como el cuidado y asistencia de los padres; prestaciones, todas ellas, que se refuerzan mediante el añadido de una cláusula resolutoria para el caso de que incumplan los compromisos contraídos¹⁵⁰. M^a Carmen NÚÑEZ ZORRILLA, en una excelente

¹⁴⁹ STJCE de 22 de octubre de 1991 (as. C-44/89: von Deetzen contra Hauptzollamt Oldenburg), fdo. 39°

¹⁵⁰ Sobre los mismos presupuestos se admite también la transmisión de un bien a favor de sólo un hijo. Los inconvenientes que, desde el punto de vista del respeto a las legítimas, se suscita este contrato, lo aclara la SAP de Las Palmas de 26 de octubre de 2004, Ponente: Martín Calvo, JUR 302417, afirmando que “el hecho de que exista una transmisión onerosa a favor de uno de los que, de futuro, pudieran ser herederos y aunque fuera el único bien que tuvieran los causantes no genera frustración alguna de los derechos hereditarios (ni desheredación tácita) por cuanto nada obliga a mantener un patrimonio a favor de herederos. Cuestión distinta es que no exista la causa onerosa que se manifiesta en el negocio jurídico y que a pretexto de su apariencia realmente se trate de privar de derechos hereditarios lo que determinará que la esencia de la acción de nulidad se encamine a la prueba de la falta de onerosidad del negocio” (fdo. dcho. 2°)

monografía sobre el contrato de vitalicio¹⁵¹, ha puesto de relieve que lo que caracteriza a este contrato -hasta ahora- atípico¹⁵², es su causa, consistente “en el intercambio de bienes o capital, a cambio de proporcionar medios para la subsistencia”. Su particularidad “sigue diciendo la autora citada- es la de vivir en familia, la prestación de asistencia, atención, cuidados y sobre todo cariño a la persona necesitada, y la rotura de este vínculo de confianza y afecto hace que el contrato pierda todo su sentido y fundamento”, ya que “su única finalidad debe ser proporcionar todo lo necesario para la vida, en razón de las necesidades materiales y espirituales del cedente, pudiendo llegarse a este fin mediante una relación de vida en común”¹⁵³

Como ha tenido ocasión de declarar nuestro Tribunal Supremo, la aplicación de esta figura del contrato de vitalicio al ámbito rural es conocida en otros países de nuestro entorno, como ocurre con los arrendamientos “à nourriture” franceses; con el derecho de “altenteil” germano; con los “zádruga” yugoslavos, o con el contrato “d’entretien viager” suizo¹⁵⁴. En nuestro mismo Derecho foral se encuentran desde antiguo instituciones muy parecidas, como la dación personal, que recoge el art. 33 de la Compilación del Derecho Civil de Aragón; la pensión alimenticia catalana; y el contrato de vitalicio que regula el art. 95 de la Ley 4/1995, de Derecho Civil de Galicia¹⁵⁵. En todos estos casos, se da el

151 M.C. NÚÑEZ ZORRILLA, *El contrato de alimentos vitalicio: configuración y régimen jurídico*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2003

152 Los rasgos esenciales de contrato, según la autora citada, es que se trata de un contrato de naturaleza *consensual y bilateral*; *oneroso* -porque la causa típica de este contrato no es la mera liberalidad, sino la contraprestación que quien da los alimentos espera recibir, consistente habitualmente en la percepción de unos bienes-; *aleatorio* -porque una de las prestaciones (la del alimentante), no se halla determinada, ni en su duración ni cuantía, al hacerse depender la no continuidad de su ejecución, de la producción de un evento incierto (la finalización de la vida humana) que sí se sabe con seguridad que se producirá, pero no se sabe exactamente cuándo- y de *carácter personal*, porque se basa en la relación de confianza que se tienen las partes, lo que conlleva que la posición del alimentante sea, en principio, intransmisible, tanto inter vivos como mortis causa, salvo que en el primer caso medie consentimiento expreso del acreedor (*op. cit.* pp. 23-49, *passim*)

153 *op. cit.* pp. 193 y 194

154 Al respecto, véase M.C. NÚÑEZ ZORRILLA, *El contrato de alimentos...* *cit.*, p. 15, nota 8, en donde explica todas estas figuras de Derecho comparado y proporciona bibliografía al respecto.

155 “En Galicia era frecuente que cuando el propietario de tierras carecía ya de energías físicas para cultivarlas, llamaba al pariente de mayor aprecio y le transmitía sus fincas reservándose el usufructo, a cambio de que el pariente lo tuviese en su compañía y lo cuidase. Una práctica similar tenía lugar en Aragón, conocida con el nombre de la dación personal, que consistía en que aquel viudo solitario, próximo a la vejez y sin hijos ni otros descendientes, pasaba a formar parte de una familia a la que instituía su heredera universal para después de sus días, y a la que entregaba todos sus bienes y dinero al ingresar en la misma, obligándose a trabajar en la casa mientras pudiese, en proporción a su edad y fuerzas físicas, a cambio de ser mantenido y asistido sano y enfermo, con lo necesario según su clase, y ser conceptuado como uno más de la familia. Y en el caso de que fuese necesaria la separación de la familia por motivo justificado (por ejemplo, por el mal trato recibido), ésta debía entregarle la cantidad que se estipuló en el pacto o los bienes mismos que hubiera aportado. Asimismo en algunas comarcas pirenaicas de la provincia de Lérida (comarcas ribereñas de los ríos Noguera Ribagorzana, Tort y Flamisell, y en la alta Noguera Pallaresa), se estilaba ya desde antes del año 1918 una costumbre conocida con el nombre de Dación o Acolliment, en la que el viudo sin hijos o el soltero de edad algo avanzada, donaba al cabeza de una casa de labranza (acogedor) todo cuanto tenía o podía adquirir, comprometiéndose a trabajar en utilidad de la mencionada casa mientras le fuera posible. En compensación, la persona que lo acogía se obligaba a darle habitación, alimentos y toda clase de asistencia,

elemento común de que el viejo labrador que se retira cede su hacienda a sus hijos o a otras personas a cambio de que le procuren hasta el final de sus días los cuidados necesarios para satisfacer sobradamente sus demandas de habitación, manutención, y gastos corrientes¹⁵⁶. La reciente reforma del Código Civil, propiciada por la Ley de Protección Patrimonial de las personas con discapacidad (Ley 41/2003, de 18 de noviembre) ha terminado por acoger algunas de estas ideas: la nueva redacción dada al art. 1791 del CCiv., aunque no regula expresamente la figura del contrato de vitalicio, sí que define el contrato de alimentos como aquél por el que “una de las partes se obliga a proporcionar vivienda, manutención, y asistencia de todo tipo a una persona durante su vida, a cambio de la transmisión de un capital en cualquier clase de bienes y derechos”¹⁵⁷

aun en aquellos supuestos en que el acogido no estuviese en condiciones de prestar ninguna utilidad” (M. C. NÚÑEZ, *op. cit.*, p. 15). En general sobre la influencia de estos Derechos forales, véase J.L. LACRUZ BERDEJO, “La aportación de los Derechos forales españoles a un Derecho sucesorio rural”, Extracto del acta de la 2ª Asamblea del Istituto di Diritto Agrario Internazionale e comparato, de 30 de septiembre a 4 de octubre de 1963, *Estudios de Derecho Privado Común y Foral*, II, pp. 383-399.

- 156 Se hace eco de estas correspondencias la ilustrada STS de 9 de julio de 2002, Ponente: García Varela, RJ 5904, cuando, caracterizando el contrato de vitalicio, afirma que “se trata de un contrato conocido en otros países, así: el arrendamiento à *nourriture* (de manutención), que tiene lugar en zonas rústicas de Francia entre padres ancianos y sus hijos sometidos al Derecho común y no a las normas relativas a la renta vitalicia; el derecho de *attenteil* (parte de viejo) en el Derecho alemán, concerniente al conjunto de prestaciones debidas al viejo labrador que se retira y cede su hacienda agrícola a otro, quien se obliga a concederle habitación, manutención y dinero para los gastos corrientes, el cual, según la doctrina científica germana, no cabe calificarlo como renta vitalicia; la *zádruga* en Yugoslavia, por la que una comunidad acoge con todos sus derechos de miembro a los ancianos sin hijos que no puedan administrar sus bienes, cuyo patrimonio será explotado por la familia hospitalaria, y que será cedido a ésta durante la vida de aquél o a título de legado después de su muerte; el contrato *d’entretien viager* por el que una persona se obliga a transferir determinados bienes a otra y ésta a proporcionarle manutención y asistencia durante su vida, que, en el Código Civil de Obligaciones de Suiza, se distingue también de la renta vitalicia. Otras similitudes se encuentran en la *dación personal* institución consuetudinaria del Alto Aragón, mencionada en el art. 33 de la Compilación del Derecho Civil de Aragón (...), por la que un célibe o viudo sin hijos u otros descendientes se asocia con todos sus bienes a una casa o familia, y se obliga a trabajar en la medida de sus aptitudes en beneficio de la misma, y la instituye heredero universal al fin de sus días a cambio de ser mantenido y asistido, sano y enfermo, con lo necesario, así como vestido y calzado, según su clase, y de que, a su fallecimiento, se costeen el entierro, funeral, misas y sufragios de costumbre en la parroquia; en la *pensión alimenticia* de Cataluña –ajena a los censales, violarios y vitalicios regulados en su Derecho escrito–, en virtud de cuyo contrato una persona se obliga a prestar alimentos en su domicilio n compensación de la cesión de bienes, generalmente inmuebles, que le hace el alimentado, por durante la vida de éste, con la particularidad de que si surgen desavenencias y viene la separación, los alimentos se sustituyen por una pensión en efectivo; y, claramente, en el art. 95 de la Ley 4/1995, de Derecho Civil de Galicia, el cual dispone que por el contrato vitalicio una o varias personas se obligan, respecto de otra u otras, a prestar alimentos con la extensión, amplitud y términos que convengan a cambio de la cesión o entrega de bienes por el alimentista, y que, en todo caso, la prestación alimenticia comprenderá el sustento, la habitación, la vestimenta y la asistencia médica del alimentista, así como las ayudas y cuidados, incluso los afectivos, ajustados a las circunstancias de las partes, con la precisión, en su art. 99, que el alimentista podrá rescindir el contrato en los siguientes casos: a) conducta gravemente injuriosa o vejatoria del obligado a prestar alimentos; b) incumplimiento total o parcial de la prestación alimenticia, siempre que no sea imputable a su perceptor; c) cuando el cesionario no cuidase o no atendiese en lo necesario al cedente, según la posición social o económica de las partes y en todo cuanto haga posible el capital cedido, en la procura del mantenimiento de su calidad de vida” (fdto. dcho 2º). Siguiendo y reproduciendo esta doctrina, la SAP de Las Palmas de 16 de marzo de 2004, Ponente: Cobo Plana, JUR 134707, fdto. dcho. 1º.

- 157 Sobre las diferencias entre el contrato de vitalicio y el contrato de alimentos, véase M.C. NÚÑEZ, *op. cit.* p. 194 y también V. MAGRO SERVET, “El nuevo contrato de alimentos en la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de modificación del Código Civil: los alimentos entre parientes y los reclamados para los hijos menores”, *La Ley* nº 6019, de 17 de mayo de 2004, <http://www.laley.net>

d) Algunas manifestaciones más en el Derecho foral y en las normas que disciplinan la empresa agraria y la modernización de explotaciones

Al margen de lo que hemos señalado con respecto al contrato de vitalicio, también, desde el punto de vista del Derecho positivo español, existen algunas previsiones que, de alguna forma, favorecen estas operaciones de “herencia anticipada”, en aras al mantenimiento íntegro de las explotaciones agrarias. Tal es el caso, por ejemplo, de la Ley 9/1985, de 24 de mayo, de modernización de la empresa familiar agraria en Cataluña. Mediante ella, se otorgan una serie de beneficios (préstamos, subvenciones a los préstamos, concesión de avales, adjudicación de tierras para la instalación o ampliación de la empresa y asesoramientos y asistencia técnica, art. 13) a las empresas familiares que se acojan a un plan de modernización y desarrollo integral, cuyos objetivos finales son, por una parte, nivelar la renta agraria con la de los trabajadores no agrarios de la comarca y, por otra, reducir los costes de producción y asegurar la viabilidad de la empresa en el futuro (art. 6). En lo que ahora interesa, las empresas que pretendan beneficiarse de este estatus deben, entre otros requisitos que menciona su art. 2, asegurar que la titularidad de la empresa, en dominio, arrendamiento o parceria o por cualquier otro título que atribuya su disfrute, corresponda a una sola persona física, a un matrimonio o a diferentes personas que posean entre sí vínculos de parentesco de hasta tercer grado o *la condición de sucesores mortis causa* de una misma persona”¹⁵⁸.

Inciendo en la misma idea de potenciar la conservación y el desarrollo de la empresa familiar agraria, la Ley estatal de Modernización de las Explotaciones Agrarias (Ley 19/1995, de 4 de julio) consagra para las transmisiones o adquisiciones por cualquier título, oneroso o lucrativo, *inter vivos* o *mortis causa*, del pleno dominio o del usufructo vitalicio de una explotación agraria, una serie de beneficios, fundamentalmente fiscales (arts. 8-12)¹⁵⁹

158 Esos otros requisitos, que menciona el art. 2, se contraen a: que el titular o uno de los titulares, en el caso de que sean más de uno, sea profesional de la agricultura; que asuma su gestión de forma personal y directa y posea capacidad profesional suficiente o se comprometa a adquirirla; que asuma el riesgo de la explotación; y, a que los ingresos que obtengan de la empresa familiar agraria los miembros de la familia que trabajan en ella sean iguales o superiores a los que obtengan de actividades ajenas a la empresa. Por otra parte, hay que señalar la reciente Ley de Orientación Agraria de Cataluña (Ley 18/2001, de 31 de diciembre), sitúa el fomento de la empresa agraria familiar como unos pilares finalistas de la política de desarrollo rural [art. 2 b)].

159 Beneficios que, por cierto, son compatibles, como sentó la STC 125/1991, de 6 de junio. Ponente: Rodríguez-Piñero, con los que establecía la Ley catalana de modernización de la empresa familiar, “que no amplía el ámbito o los efectos de la Ley estatal, sino supone sólo el reconocimiento de que las empresas agrarias familiares de Cataluña que se acojan a los beneficios de la Ley catalana, puedan gozar también de cualesquiera otros beneficios que haya previsto el Estado en uso de sus competencias siempre que reúnan los requisitos y presupuestos que para cada caso consigne la Ley estatal” (fdo. jco. 2º).

e) La interpretación final del art. 33.1 b) del Reglamento (CE) 1782/2003

Sin embargo, la referencia que en el art. 33.1 b) del Reglamento (CE) 1782/2003 se hace a la herencia anticipada, no se agota, a nuestro parecer, desde el derecho interno, con la apelación a estas figuras que tan trabajosamente hemos ido anotando. Antes bien, el art. 3.2 de la Orden de 15 de abril de 2005, señala que “la herencia anticipada tiene lugar cuando los titulares de la explotación ceden o han cedido la misma, o parte de ella, a título gratuito y por actos «inter vivos» a personas que les suceden como herederos en el ejercicio de la actividad agraria y en sus derechos”, quedando, en todo caso, incluido, a estos efectos, el usufructuario.

De esta guisa, nuestro Derecho interno, como no podía ser de otra forma, en virtud del juego del principio de primacía, se homologa con lo que la jurisprudencia comunitaria viene, como vimos, entendiendo como “herencia anticipada”. Este entendimiento no rompe tampoco la visión tradicional de nuestro Derecho de sucesiones, pues se limita a regular, sin prejuzgar éste, la transmisión de una posición jurídico-administrativa

C) La herencia real o anticipada no ha de referirse a toda la explotación

Con la aportación de estos ejemplos queda, en nuestra opinión, notablemente más esclarecida lo que se encierra bajo la enigmática expresión “herencia anticipada”, que tantos problemas interpretativos ocasiona desde el punto de vista de nuestro Derecho interno. Sólo resta añadir que el art. 33.1 b) del Reglamento (CE) 1782/2003 no exige que la herencia “real” o “anticipada” de la explotación abarque o comprenda toda ella, sino que permite que tales fenómenos de *sucesión* se produzcan con respecto únicamente a una parte de la explotación, lo que habrá exigido previamente la segregación formal del fragmento escindido a través de los mecanismos instaurados por el ordenamiento jurídico nacional. En estos casos, desde el punto de vista del cómputo de los importes de referencia, juzgamos que resulta procedente la aplicación analógica de lo previsto en el párrafo 2º del art. 33.3 del Reglamento 1782/2003 para el caso de las escisiones, esto es, que los agricultores que gestionen las explotaciones tendrán acceso proporcional al régimen de pago único con arreglo a las mismas condiciones que el agricultor que gestionara la explotación inicial. Lógicamente, esta proporcionalidad debe venir referida no sólo al aspecto relativo a la extensión de terreno de la explotación que gestione, sino también a los períodos efectivos de referencia en que lo haya explotado.

5. Agricultores que reciben derechos de la reserva nacional

A) Finalidad y momentos de constituir la reserva

La admisión al régimen de pago único puede producirse también porque el agricultor reciba un derecho a pago de la reserva nacional. A la hora de analizar este supuesto, la primera circunstancia que hay que tomar en cuenta es que los derechos de pago pueden recibirse de la reserva nacional en dos momentos diferentes: uno, al instante de poner en funcionamiento el régimen de pago único, que es cabalmente a lo que alude el art. 33.1 c), *ab initio*, del Reglamento 1782/2003; y otro, una vez puesto en marcha el sistema. En ambos casos, la finalidad que anima la constitución de esta reserva nacional es la misma: facilitar como dice el *considerando* 29º del Reglamento- la participación de nuevos agricultores en el régimen . Ya hemos indicado que, aunque, en puridad, el establecimiento de estos derechos de pago único no entraña a diferencia de los derechos de producción, como la cuota láctea o los derechos de plantación- una regulación del acceso a la profesión, sí parece oportuno reconocer que el cultivo de muchos productos, entre ellos, desde luego, el olivar de determinadas zonas de montaña o de baja producción, sólo resulta atractivo si el agricultor, el olivicultor, en este caso, goza de unas ayudas que le aseguren unos ingresos mínimos. Si no es así, la falta de rentabilidad de la explotación lo impulsará a la diáspora, con los perniciosos efectos y consecuencias que este desarraigo conlleva de cara al desarrollo rural.

B) La provisión inicial de la reserva: el juego que desarrollan los límites máximos nacionales establecidos por el reglamento

A tales fines, el Reglamento 1782/2003 prevé ciertos modos de alimentación y provisión de esta reserva; modos, profundamente influidos también por el momento al que nos estemos refiriendo. Inicialmente, la reserva nacional posee una primera forma de nutrirse que es la retención que, sobre los importes de referencia correspondientes a cada agricultor, se establece en el art. 42.1 del Reglamento, y que, en todo caso, no puede ser superior al 3% de los mismos. Al tratarse de una reserva nacional la cuantificación de este porcentaje compete a los Estados miembros, quienes, dados los imperativos términos en que se pronuncia el mencionado art. 42.1 (“*aplicarán un porcentaje lineal de reducción a los importes de referencia con el objeto de constituir una reserva nacional*”), no parece que puedan renunciar a tal empresa, sino únicamente modularla en razón de sus necesidades.

La suma de todos los importes de referencia de los agricultores nacionales con derecho al pago único determina, por consiguiente, el volumen total de los derechos de ayuda reconocidos a cada Estado miembro. No obstante, como todo este régimen, aparentemente nuevo que ahora se instaura, tiene una historia que lo conecta con el pasado, no puede suceder que aquella suma supere las cantidades globales que un Estado viniera cobrando bajo los regímenes de ayuda que ahora quedan absorbidos por el nuevo sistema de pago único. Por ello, el art. 41 reconoce un límite máximo nacional que el Anexo VIII del Reglamento 1782/2003 -modificado en este punto en el 2005 (Reglamento 118) y en el 2006 (Reglamento 319)- cuantifica para cada Estado miembro, y que, en el caso de España, no puede superar los 3.266.092 millones de euros, para el año 2005; los 4.135.458, para el 2006; los 4.347.633, para el año 2007; los 4.361.807 para el año 2008; los 4.369.389 para el año 2009; y los 4.371.266, a partir del año 2010. Como fácilmente se observa, estas cantidades son globales, esto es, constituyen el límite máximo nacional único para todos los productos que, a partir de este momento, pasan a beneficiarse del sistema de pago único. Por ello, si tal límite se supera, los Estados tendrán que proceder a aplicar “un porcentaje lineal de reducción a los importes de referencia, a fin de garantizar el respeto de su respectivo límite máximo”. Pero, en cambio, si tal límite no sólo no se supera, sino que se queda muy por encima del importe total de las solicitudes de ayuda que formulen los particulares, entonces dicho exceso también pasa a nutrir la reserva nacional: “La reserva nacional -dice el art. 42.2- incluirá además la diferencia entre el límite máximo indicado en el Anexo VIII y la suma de los importes de referencia que deben concederse a los agricultores al amparo del régimen de pago único, antes de efectuar la reducción a que se refiere la segunda frase del apartado 1”¹⁶⁰

Nos situamos así ante el segundo modo de nutrirse la reserva. El Reglamento 1782/2003 considera que los límites máximos que ha concedido a cada Estado representan cifras de financiación consolidadas, que, lejos de minorarse si el volumen de los importes solicitados por los agricultores con derecho a acogerse inicialmente al régimen de pago único resultase menor, se integran en la reserva nacional favoreciendo y aumentando la capacidad de los Estados para operar con tales fondos.

¹⁶⁰ Lógicamente, el hecho de que la contrastación de los valores se realice antes de efectuar la reducción del 3 por ciento responde a la idea de evitar que se supere el límite máximo nacional

C) *La provisión continuada de la reserva: su consideración como instrumento de fomento*

El papel que la reserva nacional desarrolla en la asignación de derechos de ayuda no se agota con este juego inicial que despliega en el momento de la puesta en aplicación del régimen de pago único. Por el contrario, su mayor importancia radica en que constituye un medio vivo para la obtención de derechos de ayuda por quienes, por diversas razones, no consiguieron derechos inicialmente o también por quienes se vayan incorporando sucesivamente y en un futuro a la actividad agrícola. Desde este punto de vista, la reserva nacional representa, pues, un formidable instrumento de fomento. Para este fin, no sólo cuenta con las asignaciones iniciales a las que antes nos hemos referido, sino que se provee de manera continua de un conjunto de aportaciones muy variadas:

a) Los derechos de ayuda no utilizados: el paso de la caducidad material a la caducidad formal

En este sentido, el art. 45. I del Reglamento 1782/2003 preceptúa que todo derecho de ayuda del que no se haya hecho uso durante un período de tres años será asignado a la reserva nacional. De una lectura superficial del art. 8. I del Reglamento (CE) 795/2004, de 21 de abril, parecería que esta restitución tendría un alcance automático, esto es, que se produciría *ope iuris* por el solo transcurso del plazo, o como dice el precepto mencionado, en “el día siguiente al último día previsto para modificar la solicitud al amparo del régimen de pago único durante el año civil en el cual expira el período mencionado en el apartado I del art. 45 del Reglamento (CE) número 1782/2003”. Sin embargo, siendo la reserva nacional, como ahora después veremos, un exponente del principio de subsidiariedad, la contemplación de estas técnicas revocatorias debe hacerse desde la óptica de los mecanismos que proporcionan los derechos internos. Nuestro ordenamiento jurídico-administrativo no prevé, en este sentido, una pérdida automática de los derechos. Para los derechos de creación administrativa, la técnica de la caducidad siempre ha exigido convertir la denominada caducidad material en una caducidad formal¹⁶¹. No basta, pues,

161 Vid. F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, Madrid, 1987, II, (8ª ed.), p. 402. Aunque la caducidad se ha aplicado tradicionalmente a la extinción por incumplimiento de los derechos administrativos otorgados por una autorización o concesión, la reciente Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas cambia los términos, reservando ahora el concepto de caducidad a la extinción por el transcurso del tiempo, y aplicando a los supuestos de incumplimiento el vocablo rescate, que, tradicionalmente, se usaba para los casos de revocación por interés público (sobre los distintos significados jurídicos de la palabra caducidad, véase J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, *La caducidad en el Derecho Administrativo español*, Montecorvo, Madrid, 1993, quien desarrolla muy detenida y separadamente la caducidad de los derechos subjetivos que nacen con un plazo marcado –pp. 87 y ss– de la caducidad como incumplimiento

con que el agricultor no haya utilizado sus derechos de ayuda durante el período determinado legalmente; antes bien, se requiere un procedimiento administrativo de caducidad que, dando audiencia al agricultor afectado, declare los derechos caducados y determine su reintegración a los fondos de la reserva nacional. La ejecución de este acto no resultará además en absoluto complicada en la medida en que no precisará de ninguna actuación o comportamiento por parte del administrado, al tratarse únicamente de la extinción de un derecho -el de ayuda- cuyo contenido se agota en el propio interés del administrado¹⁶².

Hay que indicar además que la caducidad de los derechos de ayuda se puede dar globalmente -que el supuesto general descrito por el art. 45.1, al que acabamos de aludir- o de manera parcial. Así sucede con respecto a la falta de utilización de los derechos de ayuda que se hayan obtenido por el agricultor con cargo a la propia reserva nacional. El art. 42.8, segundo párrafo, del Reglamento (CE) 1782/2003, determina la integración en la reserva nacional de todo derecho asignado por la reserva que no se haya utilizado durante cada año del período quinquenal a que da inicio la atribución de tales derechos. Esta previsión posee, como fácilmente se advierte, importantes consecuencias de cara a la determinación general de la naturaleza jurídica de los derechos de ayuda, pues supone que cada derecho de ayuda es *un derecho* autónomo, que guarda una sustantividad propia. El acto de reconocimiento de los derechos de ayuda no constituye, por consiguiente, un acto de contenido único, sino, en puridad, un acto plúrimo que encierra tantas resoluciones como derechos de ayuda se reconozcan¹⁶³.

b) Las retenciones sobre las ventas de los derechos de ayuda.

a. *Establecimiento potestativo y supuestos en que pueden establecerse*

Ante todo, hay que decir que el establecimiento de estas retenciones reviste un carácter potestativo. El art. 46.3 del Reglamento 1782/2003

de las obligaciones impuestas a los titulares de autorizaciones y concesiones -pp. 37 y ss-). En el caso que ahora nos ocupa, aunque, a primera vista, pudiera resultar extemporáneo hablar de caducidad de los derechos de ayuda, en su sentido clásico de incumplimiento, si se examina con mayor detenimiento se observará que tal incumplimiento existe, pues existe una obligación legal de usar los derechos de ayuda, entre otras cosas, porque de su efectiva utilización depende la buena conservación medioambiental de los terrenos agrícolas.

162 Como bien expresa M. REBOLLO PUIG, "La ejecución subsidiaria de los actos administrativos", en la obra *Nuevas perspectivas del régimen local. Estudios en homenaje al Profesor José M^o Boquera Oliver*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 214 y 215, "la ejecución forzosa requiere precisamente un acto que imponga -con efectos constitutivos o meramente declarativos- deberes u obligaciones positivos (dar o hacer) o negativos (no hacer o soportar) a un administrado y cuyo cumplimiento puede ser realizado voluntariamente o incumplido por éste".

163 Sobre este tipo de actos, entre otros, I.E. ARCENEGUI, "Modalidades del acto administrativo", *RAP* n^o 84 (1977), pp. 10 y 11; y L. COSCULLUELA, *Manual...*, cit., pp. 354 y 355;

así lo reconoce, cuando afirma que “en caso de venta de los derechos de ayuda, con o sin tierras, los Estados miembros, actuando con arreglo a los principios generales del Derecho comunitario, podrán decidir que una parte de los derechos de ayuda vendidos se restituya a la reserva nacional o que su valor unitario se reduzca a favor de la reserva nacional, con arreglo a los criterios que la Comisión deberá definir de acuerdo con el procedimiento previsto en el apartado 2 del art. 144”. Concretando más, el art. 9 del Reglamento (CE) 795/2004, determina los porcentajes de retención en función del tipo de negocio jurídico de que se trate. Por lo que se refiere a los supuestos que guardan más relación con el caso del olivar, dichos porcentajes son los siguientes:

- Venta de los derechos de ayuda sin tierras: hasta un 30 por ciento del valor de cada derecho de ayuda o el importe equivalente expresado en número de derechos de ayuda. Sin embargo, durante los tres primeros años de aplicación del régimen de pago único, el porcentaje del 30% podrá ser sustituido por el 50 por ciento.
- Venta de los derechos de ayuda con tierras: hasta un 10 por ciento del valor de cada derecho de ayuda o el importe equivalente expresado en número de derechos de ayuda.
- Venta de los derechos de ayuda con toda la explotación, hasta un 5 por ciento del valor de cada derecho de ayuda y/o el importe equivalente expresado en número de derechos de ayuda¹⁶⁴

De todos modos, el carácter potestativo que, como hemos indicado, poseen estas retenciones, ha determinado que, en el caso de España, el art. 14 del RD 1617/2005, de 30 de diciembre, reduzca considerablemente el ámbito de aplicación y la cuantía de estas retenciones. Así,

- en el caso de las ventas de derechos de ayuda sin tierras, los porcentajes arriba expresados se reducen al 15 y al 10 por ciento respectivamente cuando el comprador sea un agricultor profesional.
- en el caso de las ventas de derechos de ayuda con tierras se restituye a la reserva nacional únicamente el 5 por ciento del valor de cada derecho o el importe equivalente en número de derechos de ayuda.

164 Los otros supuestos a los que se refiere este Reglamento son: a) Venta de los derechos de ayuda a los cuales está vinculada la autorización mencionada en el art. 60 del Reglamento (CE) n° 1782/2003, hasta un 10% del valor de cada derecho de ayuda; y b) Venta de los derechos de ayuda por retirada de tierras sin tierras, hasta un 30% del valor de cada derecho de ayuda. Sin embargo, durante los tres primeros años de aplicación del régimen de pago único, el porcentaje del 30% podrá ser sustituido por el 50 por ciento.

Fuera de estos casos, el Reglamento estatal exime de retención a los demás supuestos que enumera el art. 9 del Reglamento (CE) 795/2004: las ventas de derechos de ayuda con toda la explotación; la venta de los derechos de ayuda con o sin tierras a un agricultor que inicie la actividad agraria; y las compraventas realizadas de acuerdo al art. 17 del Reglamento 795/2004

b. Las retenciones ayudan a explicar la naturaleza de los derechos de pago

De dichos porcentajes de retención están excluidos, no obstante, las ventas de derechos de ayuda, con o sin tierras, a un agricultor que inicia una actividad agraria y los casos de las herencias reales o anticipadas de derechos de ayuda.

Lo primero que se advierte de la lectura de estas situaciones, es que, de nuevo, se reitera el carácter autónomo de los derechos de ayuda. Éstos no son considerados como un bloque unitario e indivisible, sino que, por el contrario, cada uno goza de autonomía e identidad para poder ser enajenado con independencia de los restantes derechos de ayuda que puedan estar en el patrimonio del agricultor. Además, desde el punto de vista de su génesis, la expresión empleada -“restituir a la reserva nacional”- da suficiente noticia de que nos hallamos ante derechos de estricta creación administrativa. Como ya señalamos más atrás, el acto administrativo mediante el que se reconocen los derechos de ayuda, es también el que los crea, por lo que su naturaleza es la de ser un acto constitutivo y no meramente declarativos de derechos. Esta esencia administrativa de los derechos de ayuda legitima tanto que las transferencias de derechos tengan que ser sometidas a algún tipo de intervención administrativa, cuyo alcance más tarde trataremos, como que las retenciones que se practican en caso de venta no sean consideradas como un supuesto expropiatorio ni como una situación que deba dar lugar a indemnización.

Desde esta aproximación, podría pensarse que la situación, que en este punto se da, presenta ciertas concomitancias con la finalidad que anima las cesiones de aprovechamiento, en especie o en dinero, que las normas urbanísticas imponen a los propietarios para realizar su *ius aedificandi*. El otorgamiento de los derechos de ayuda representaría, en este contexto, un plusvalor que el ordenamiento ha atribuido al agricultor, por lo que parecería lógico que una parte de esas plusvalías retornara, en forma de derechos de ayuda, a la reserva nacional. No obstante, advertidas estas semejanzas, la verdad es que hay que reparar más detenidamente en el funcionamiento de este binomio que describen los derechos de ayuda y la reserva nacional.

Parece, como si el legislador comunitario partiera de que en un inicio todos los derechos de ayuda atribuidos a un Estado pertenecían a éste, quien, en un momento posterior -el de la puesta en aplicación del régimen de pagos únicos-, basándose en criterios estrictamente reglados, los concede a los agricultores que cumplen las condiciones descritas en el Reglamento (CE) 1782/2003. Por ello, no tiene nada de extraño que los Estados puedan someter las transferencias *inter privatos* de esos derechos a la intermediación administrativa e, incluso tampoco sorprende que, en tales casos, el ordenamiento obligue a los agricultores a devolver o *restituir* a la reserva nacional que se los otorgó originariamente una parte de los derechos de ayuda objeto de la transferencia o enajenación. Aun así, el desarrollo de este mecanismo desvela todavía algunos aspectos dignos de resaltar.

c. Formas de realizar la devolución de derechos a la reserva. El adquirente como persona gravada. Diferencias con otros sectores

La devolución de estos derechos de ayuda a la reserva nacional puede hacerse, según lo que determina el art. 9.1 del Reglamento 795/2004, de dos formas diferentes: cediendo en derechos la parte proporcional que corresponda a la transacción efectuada o reduciendo el importe unitario de los derechos que ostenta el agricultor. En este segundo caso, lo que entraría en la reserva nacional no sería uno o varios derechos de ayuda *stricto sensu*, sino el importe del valor en que han resultado disminuidos los derechos objeto de la transferencia. Ahora bien, en contra de lo que sucede con las plusvalías urbanísticas que gravitan íntegramente sobre los propietarios, o, a diferencia también de lo que ocurre en el pago de ciertos tributos, como el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos que gravan igualmente a quien enajena, aquí la minoración de derechos o la rebaja de su importe la experimenta íntegramente el adquirente. Varios argumentos abonan este aserto.

La interpretación literal del art. 46.3 del Reglamento (CE) 1782/2003, proporciona un argumento bastante irrefutable, ya que afirma que “los Estados miembros (...) podrán decidir que una parte de los derechos de ayuda *vendidos* se restituya a la reserva nacional”. Evidentemente, carecería de sentido entender que el comprador adquiere la integridad de los derechos transferidos o el pleno valor de los mismos, y que es el vendedor quien debe aportar dichos derechos o el mencionado valor, puesto que muy frecuentemente va a ocurrir que el vendedor, tras la enajenación, se quede sin derecho alguno que poder transmitir.

Esta antinomia podría eludirse si entendiéramos que el vendedor puede, en lugar de entregar derechos o de ver disminuido el importe de sus derechos ayuda, *pagar su equivalente en dinero*. Mas ello no es lo que se deduce de la normativa comunitaria. Además, si el adquirente, por un lado, percibiera íntegramente sus derechos de ayuda o conservara plenamente el valor de los mismos, y el comprador abonase a la reserva nacional, por otro lado, el importe en dinero del porcentaje debido por la transferencia para que aquélla construyese a partir de éste los correspondientes derechos de ayuda, nos encontraríamos con la insalvable dificultad de que el límite máximo nacional de los importes de los derechos de ayuda, resultaría rebasado, circunstancia que, como nos consta, bajo ningún concepto puede darse. Esta entrega en dinero sólo alcanzaría sentido si esos importes no se empleasen para construir nuevos derechos de ayuda ni para *redondear o completar* los ya existentes, sino para otras finalidades distintas que no nos consta que desempeñe ni estén encomendadas a la reserva nacional.

Por otra parte, el hecho de que no se aplique retención alguna en los casos de venta de los derechos de ayuda, con o sin tierras, a un agricultor que inicia su actividad agraria ni al que los recibe por herencia real o anticipada, muestra que en estos supuestos existe un interés público más prevalente que aconseja no gravar al adquirente con retención alguna. Si, en efecto, son los agricultores que inician su actividad agraria unos de los destinatarios preferentes de la acción dispensadora de derechos de ayuda que lleva a cabo la reserva nacional, resultaría incongruente practicarles retenciones por los derechos que, mediante sus recursos propios, adquieran de otros particulares para acometer tal empresa. Igual acontece con los casos de herencia real o anticipada en que el ordenamiento entiende un bien jurídico protegible que el heredero o sucesor de la explotación y de los derechos de ayuda se subroga plenamente en la posición de su causahabiente, de manera que pueda continuar la actividad agrícola bajo los mismos términos y condiciones en que aquél lo hacía. En todos estos casos, la actividad de fomento, manifestada a través de esta dispensa concedida a agricultores dignos de apoyo, se muestra, como se ve, en todo su apogeo

c) La cláusula del beneficio inesperado

a. significado y finalidad de la cláusula. Excepciones

Los arts. 42.9 del Reglamento (CE) 1782/2003 y 10 del Reglamento (CE) 795/2004 incorporan como medio de nutrir la reserva nacional lo que denominan la cláusula del beneficio inesperado. Se trata de las retenciones que, sobre sus respectivos importes de referencia, se practican al agricultor que, durante el período de referencia o en fecha no posterior al 15 de

mayo de 2004, ha vendido o arrendado por seis años o más su explotación o parte de ella. Como ya nos consta, el carácter personal que poseían las antiguas ayudas a la producción determina que, en principio, los únicos que pueden solicitar su participación en el régimen de pago único, sean los propios vendedores o arrendadores, puesto que son también ellos los que, durante el período de referencia, han sido beneficiarios de las ayudas a la producción.

Mediante la cláusula del beneficio inesperado no se altera este estado de cosas, es decir, no se desposee de esta capacidad a los vendedores para dársela a los compradores, ni a los arrendadores para entregársela a los nuevos arrendatarios. Como decimos, no se altera esto. Lo que sí se modifica profundamente es el estatus de aquéllos, ya que deben restituir a la reserva nacional:

- hasta el 90 por ciento del importe de referencia en los casos de venta
- hasta el 50 por ciento del importe de referencia en los supuestos de arrendamientos de seis años, y,
- un 5 por ciento por cada año posterior al período de seis años, pero sin rebasar el 20 por ciento del importe de referencia, en el caso de los arrendamientos formalizados por más de seis años¹⁶⁵.

Esta cláusula pretende, de ahí su nombre, evitar que un agricultor que se ha desvinculado por completo de la actividad agrícola, vendiendo o arrendando su explotación, pueda ahora retomar íntegramente los derechos de ayuda que le hubieran correspondido de haber continuado con la explotación. Puesto que los derechos de superficie tienen como finalidad principal mantener la actividad agrícola y el buen estado medioambiental de las zonas rurales, la previsión establecida parece lógica. Por ello, se excepcionan de la aplicación de la cláusula del beneficio inesperado los agricultores que, en el plazo de un año a partir de la venta o del arrendamiento y, en todo caso, antes del 15 de mayo de 2004, hayan comprado o alquilado durante seis o más años otra explotación o parte de ella, sobre la que podrán aplicar los derechos de ayuda generados.

165 Hay que precisar que el art. 16 del RD 1617/2005, de 30 de diciembre, reduce el período de los arrendamientos gravados con esta cláusula a los cinco años. La razón puede estar en que el art. 12 de la LAR fija como duración mínima de los contratos de arrendamiento rústicos cinco años; duración que es también la que se entiende si las partes no han concertado otra de mayor duración. Aunque esta previsión resulta, pues, coherente con nuestro Derecho nacional, suscita, en cambio, serias dudas de adecuación al Derecho comunitario, ya que en este punto ni el art. 42.9 del Reglamento (CE) 1782/2003, ni el art. 10 del Reglamento (CE) 795/2004 parecen facultar a los Estados miembros para alterar estos períodos.

No obstante, si ésta última eventualidad no se da, los derechos de ayuda que se establecerán para el vendedor o arrendador se calcularán sobre la base del importe de referencia y de las hectáreas del período de referencia correspondientes a ese importe de referencia restante (art. 10.2 del Reglamento 795/2004).

De igual forma, la reciente modificación que del art. 10 del Reglamento (CE) 795/2004 ha efectuado el Reglamento (CE) 1974/2004, de 29 de octubre, ha sumado a la excepción indicada la de considerar inaplicable también la cláusula del beneficio inesperado a aquellos contratos de venta que, celebrados o modificados antes de la fecha límite para la presentación de una solicitud al amparo del régimen de pago único durante su primer año de aplicación, -y, en todo caso, antes del 15 de mayo de 2004-, incorporen otra cláusula mediante la que se especifique que se vende la totalidad o parte de la explotación con los derechos de ayuda. Ahora bien, si, mediante el añadido de esta cláusula se impide que surta efectos la del beneficio inesperado y que se pierda, en consecuencia, hasta el 90% del importe de referencia, no se impide, en cambio, que, una vez asignados los derechos de ayuda que correspondan a éste, si tenga el comprador que transferir a la reserva nacional los porcentajes que, anteriormente, hemos visto, para los casos de venta, ya que, como reconoce el art. 17.1 del Reglamento 795/2004, “el contrato de venta tendrá carácter de cesión de los derechos de ayuda con tierras”, quedando sujeto a las previsiones de retención contenidas en los arts. 42.9 y 46.3 del Reglamento 1782/2003.

b. Naturaleza jurídica de la cláusula: ¿cláusula negocial o contenido legal?

Atendiendo a su naturaleza jurídica, podría pensarse que la cláusula del beneficio inesperado constituiría un paradigma de lo que, desde la doctrina escolástica, se viene denominando elemento natural de los negocios jurídicos, en este caso de los contratos de compraventa y arrendamiento de explotaciones agrarias concluidos durante el período de referencia y antes del 15 de mayo de 2004. Sin embargo, siguiendo a DE CASTRO, que impugna la trilogía clásica de los elementos negociales, para que así fuese considerada o para que ésta entrañase lo que él más propiamente llama una *reglamentación legal* de los mencionados negocios, en el sentido de unas previsiones legales que se aplican sin atender a que sean queridas y sin dar, por tanto ocasión a que se utilicen aquí las reglas sobre el negocio jurídico¹⁶⁶, tendríamos que entender que esta cláusula afecta al propio

¹⁶⁶ La clasificación escolástica de los elementos del negocio jurídico, distinguiendo entre elementos esenciales, naturales y accidentales la impugna, en efecto D. Federico DE CASTRO, *El negocio jurídico*, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, Madrid, 1971, ed. Facsimil a cargo de L. Díez-Picazo, Civitas, Madrid, 1985,

negocio jurídico concluido y, por ende, a las partes que intervienen en él, cosa que, desde luego, no ocurre.

La cláusula del beneficio inesperado no es, en ningún caso, una cláusula -siquiera legal- de los contratos de compraventa y arrendamiento de explotaciones que se concluyan durante el período de referencia o en fecha anterior al 15 de mayo de 2004. Los efectos traslativos del negocio jurídico se producen en todo caso, porque, por una parte, el comprador o el locatario reciben la propiedad o la posesión de la finca objeto de la transacción, y, por otra, el vendedor o el locator perciben también el precio o la renta pactada. Los efectos típicos del negocio jurídico se han producido, pues, y en nada van a resultar afectados por el juego de la cláusula del beneficio inesperado.

Ésta actuará de manera externa al negocio jurídico, sancionando unas consecuencias jurídicas para el vendedor o arrendador que, con las ayudas percibidas durante el período de referencia, mantiene potencialmente la capacidad de acogerse al nuevo régimen de pago único, percibiendo, por ello, unos derechos de ayuda equivalentes a las ayudas a la producción que recibió en aquél período. Por tanto, aunque la terminología de cláusula pudiera inducirnos a creer que la cláusula del beneficio inesperado es un elemento, si bien de naturaleza legal, del negocio jurídico, la realidad es que es extrínseco al negocio mismo y en nada le afecta. De lo que trata, es más bien de unas consecuencias jurídicas que se anudan, por determinación legal, al estatus del agricultor que cede en venta o arrendamiento su explotación o parte de la misma durante el período de referencia o antes del 15 de mayo de 2004.

El sentido de esta previsión es, como ya hemos dicho, claro. Los derechos de ayuda persiguen retribuir al agricultor que efectivamente sigue vinculado a la actividad agrícola y conserva las tierras en buenas condiciones medioambientales. La finalidad de estos derechos de ayuda no es, por tanto, lucrar gratuitamente a los agricultores, ni fomentar sus intereses especulativos, lo que se produciría, de faltar la cláusula del beneficio inesperado, si se le mantuvieran incólumes sus expectativas para, una

pp. 54 y 55, porque entiende que para cada grupo se emplea diverso criterio. Así, los elementos esenciales no se refieren siquiera a los del negocio en general, sino a los de cada tipo de negocio; los elementos naturales no son elementos o requisitos, sino que consisten en los efectos atribuidos por las leyes o normas dispositivas; y, en fin, los accidentales, que ya son elementos (esenciales también para su eficacia) no del negocio en general, sino de cada negocio en concreto. Por estas razones, entiende que resulta mucho más acertada la clasificación de DOMAT, quien, libre de prejuicios dogmáticos, utiliza correctamente la misma distinción, diciendo que las obligaciones resultantes de los convenios son de tres clases, las expresadas en los convenios, las que son consecuencias naturales de los convenios y las que son regladas por alguna ley o costumbre.

vez le hubieran sido asignados los derechos de ayuda correspondientes, venderlos, con o sin tierra, a terceros.

c. Elemento legal, que no tiene carácter sancionador ni expropiatorio

En razón a estas consideraciones, conviene, por consiguiente, que nos preguntemos sobre si tal cláusula del beneficio inesperado posee naturaleza sancionadora. Nuestra percepción es que no. Ni siquiera en los casos en que la intención última del agricultor fuese especular con los derechos de ayuda podría advertirse una conducta reprochable, pues bien sabido es desde antiguo que cogitatio ne puniatur. Además, ningún ilícito hay en que se venda o arriende una explotación agraria, más aún cuando en el momento en que pudo realizarse la transacción ni siquiera remotamente pudieron conocer los contratantes que se iba a producir la conversión del régimen de las ayudas y que se iba a producir además en el sentido que lo ha hecho. No habiendo, pues, comportamiento ilegal, difícil es concluir que la cláusula del beneficio inesperado pueda tener un alcance sancionador.

Por otra parte, el carácter general -y no singular- con el que la medida se aplica permite también huir de cualquier intento de considerar la meritada cláusula como una medida de naturaleza expropiatoria, más aún si advertimos que no se prevé pago de justiprecio alguno a los agricultores afectados.

d. La cláusula del beneficio inesperado como elemento de la definición legal del contenido del régimen de pago único

Así las cosas, tal vez lo más lógico sea estimar que la cláusula del beneficio inesperado forma parte de la delimitación legal del régimen de pago único y que, por ello, el hecho de que las consecuencias jurídicas derivadas se anuden a negocios y contratos ya concluidos no representa en absoluto un supuesto de retroactividad de la nueva norma, sino un efecto inmediato de la misma. El legislador comunitario, a la hora de perfilar el régimen jurídico de los nuevos derechos de ayuda, ha determinado, en suma, tanto qué sujetos pueden ser acreedores a ellos, como la medida o la extensión en que lo son. En la medida en que, como decimos, los derechos de ayuda son derechos de creación administrativa, su ámbito lícito sólo surge tras la delimitación administrativa del contenido de tales derechos, al margen de la cual tales derechos de ayuda no existen¹⁶⁷

¹⁶⁷ Sobre la delimitación administrativa de derechos, véase GARCÍA DE ENTERRÍA, *Curso...*, cit., II, pp. 147 y ss.

e. Su carácter de presunción legal

La descripción de la naturaleza jurídica de la cláusula del beneficio inesperado que acabamos de hacer, se completa con la “excepción” que consagra el art. 10.4 del Reglamento (CE) 795/2004, según el cual los efectos de la cláusula del beneficio inesperado no se aplicarán en caso de que el agricultor demuestre, a satisfacción del Estado miembro, que el precio de la venta o del arrendamiento corresponde al valor de la explotación o, en caso de una cesión parcial, al valor de una parte de la explotación sin derechos de ayuda. En estos casos, no se trata de que la cláusula del beneficio inesperado pierda la naturaleza jurídica de reglamentación legal definidora del contenido de los derechos de ayuda con la que la hemos configurado, puesto que la aplicación de la supuesta excepción sigue sin modificar los términos del contrato de compraventa o arrendamiento suscrito entre las partes. Se trata más bien de que a las finalidades típicas de la cláusula, que son evitar, de un lado, la especulación con los derechos de ayuda otorgados y conservar, de otro, en los términos vistos, la condición agraria de los terrenos, se añade un factor de corrección, representado por la presencia de un elemento que elimina todo atisbo de idea especulativa o de obtención, por medio de la venta o del arrendamiento, de un beneficio doble: el que se lograría con la venta o arrendamiento de la explotación a un precio como si incluyese las ayudas, y el que se conseguiría manteniendo incólumes los derechos de ayuda a los que dan origen las ayudas recibidas durante el período de referencia, porque aquéllos no se transfieren. En definitiva, lo que se pretende evitar es el enriquecimiento injusto que el vendedor o arrendador experimentaría mediante este proceder.

Para evitar ello, se consagra también la cláusula del beneficio inesperado, que incorpora esta interdicción del doble enriquecimiento como una suerte de presunción *iuris tantum*. De esta guisa, la pretendida excepción que establece el art. 10.4 del Reglamento 795/2004, en puridad, no es tal, sino una circunstancia, cuya probanza destruye la presunción mencionada, haciendo desaparecer uno de los presupuestos de hecho que conforman la cláusula del beneficio inesperado. Lo mismo sucede con las otras excepciones al juego de esta cláusula de las que anteriormente hablamos y que, insistimos, representan, en todo caso, factores cuya presencia y acreditación termina con las presunciones *iuris tantum* sobre las que, en definitiva, se fragua la construcción de la cláusula legal del beneficio inesperado.

De todos modos, hay que indicar que para que la presunción del doble enriquecimiento despliegue todo su valor, se requerirá algo más que la

venta o el arrendamiento de la explotación se hayan fijado a un precio en el que se estime incluido en el valor de la tierra los derechos de ayuda. Puesto que el ámbito temporal que se establece para que la cláusula del beneficio inesperado actúe, es muy dilatado, comprendiendo todo el período de referencia y el que, posteriormente a éste, discurra hasta el 15 de mayo de 2004, parece lógico que la presunción de interdicción del doble enriquecimiento, a diferencia de las otras dos, únicamente puede jugar a partir de que el vendedor o arrendador tuviese una expectativa razonable a que adquiriría derechos de ayuda en el régimen de pago único. En puridad, sólo puede hablarse con propiedad de la existencia de esta expectativa razonable a partir de la efectiva entrada en vigor del Reglamento (CE) 1782/2003, puesto que su art. 42.9 es el que establecía este modo de alimentar la reserva nacional, que después desarrolló el art. 10.4 del Reglamento 795/2004, prolongando la fecha límite desde el 29 de septiembre de 2003 al actualmente vigente del 15 de mayo de 2004.

Apurando aún más el razonamiento, tal vez fuese posible extender el ámbito de esta presunción con respecto a aquellos cultivos o productos para los que, entonces, su régimen vigente, contemplase no sólo la existencia de verdaderos derechos de producción, sino igualmente la posibilidad de transferirlos; circunstancia que, desde luego, no se daba en relación con las ayudas a la producción del aceite de oliva, cuya estructura, según vimos, se correspondía con la de una solicitud anual de subvención por parte de quien, en cada campaña, tuviese la condición de titular de la explotación y, consiguientemente, de productor del aceite.

D) Los beneficiarios de los derechos de ayuda provenientes de la reserva nacional

a) Los nuevos agricultores que hayan iniciado su actividad

Sea, por tanto, por las reducciones lineales que se actúan sobre los importes de referencia de los agricultores, sea a través de estas permanentes vías de alimentación de la reserva nacional, que acabamos de comentar, lo cierto es que los Estados disponen de unas cantidades con las que otorgar derechos de ayuda a quienes inicialmente y, conforme a los criterios diseñados por el art. 33.1 a) y b), carecerían de la posibilidad de su disfrute. En este sentido, el art. 42.3 determina que “los Estados miembros podrán hacer uso de la reserva nacional al objeto de atribuir, de forma prioritaria, importes de referencia a los nuevos agricultores que hayan iniciado su actividad agraria después del 31 de diciembre de 2002, o en 2002, pero sin recibir ayudas directas dicho año, con arreglo a criterios objetivos y de tal forma que se

garantice la igualdad de trato entre los agricultores y se evite cualquier falseamiento del mercado y de la competencia”¹⁶⁸.

a. Supuestos excluidos

De este modo, con cargo a la reserva nacional podrían beneficiarse del régimen de pago único, en primer término y de manera prioritaria, los nuevos agricultores que se hubiesen hecho cargo de explotaciones después de vencidos los períodos de referencia. Esto, en principio, podría significar que tales olivicultores hubiesen cobrado, incluso, ayudas directas -en el caso que nos ocupa, ayudas a la producción- durante las campañas 2003/2004 y 2004/2005 si los olivares que explotaban en esos años reunían las condiciones necesarias para hacerse acreedores a dichas ayudas. Sin embargo, tal afirmación ha de ser matizada, ya que, al amparo de lo que establece el art. 74.7 del Reglamento (CE) 796/2004, cabe que estos olivicultores pudiesen optar directamente al régimen de pago único si la explotación en la que inician su actividad agraria les hubiese sido cedida dentro del período contemplado por el art. 44.3 del Reglamento (CE) 3782/2003 y además su titular hubiese percibido importes de ayuda durante el período de referencia (1999/2003), en cuyo caso podrían utilizar las parcelas correspondientes a efectos de presentación de una solicitud de ayuda dentro del régimen de pago único. Obviamente, en estos últimos casos, el recurso a las asignaciones de la reserva nacional resultaría claramente extravagante, ya que, por la estudiada vía de la herencia anticipada o por la de la cesión a la que después aludiremos, estos nuevos agricultores tendrían la oportunidad de beneficiarse inicialmente de este régimen de ayudas, sin tener que esperar la correspondiente asignación de derechos de ayuda pertenecientes a la reserva nacional.

Centrándonos, de todos modos, en lo que constituye propiamente la asignación inicial de derechos de la reserva nacional, observamos que la medida prevista por el Reglamento comunitario no abraza tampoco a cualquier agricultor que tuviera en explotación una finca en el año 2002 o con posterioridad a él, sino sólo a los *nuevos agricultores que hayan iniciado* su actividad agraria durante esas fechas. Se trata, como fácilmente se advierte, de una disposición que mira fundamentalmente a los jóvenes agricultores, tan presentes en todos los objetivos de la Política Agraria Común.

| 168 Previsión que, desde la perspectiva española, reitera el art. 9.1 b) del RD 1617/2005, de 30 de diciembre

b. Una medida típica de fomento

Atendiendo a estas consideraciones, la reserva nacional puede funcionar, en primer término, como un importante instrumento mediante el que se favorezca justificadamente a agricultores jóvenes que comienzan ahora su andadura agrícola, y a agricultores que se establezcan o desarrollen su actividad agraria en las zonas agrícolas menos propicias para una producción rentable¹⁶⁹.

Así sucede también en otros sectores de la política agraria común en que la técnica de la reserva nacional funciona desde hace ya tiempo. En el ordenamiento vitivinícola, en donde la constitución de la reserva nacional de derechos de plantación de viñedo posee un carácter voluntario para los Estados que parece no existir para la reserva de derechos de ayuda de la que hablamos¹⁷⁰, se establecen unos criterios de adjudicación de tales derechos que priorizan a los jóvenes agricultores, a los agricultores titulares de explotaciones prioritarias y a los agricultores a título principal, permitiendo, incluso, que, en el caso de los jóvenes agricultores que se establezcan por primera vez en la actividad agraria, la asignación de derechos lo sea sin contrapartida financiera¹⁷¹. Igualmente, los criterios de prioridad a favor de los colectivos indicados funcionan en los concursos para la adjudicación de cantidades de referencia con cargo a la reserva láctea de dos maneras: por un lado, puntuándose esas y otras circunstancias igualmente merecedoras de la acción de fomento dentro del baremo absolutamente reglado que, al efecto, se establece; y, por otro lado, considerando la titularidad de una explotación prioritaria, o la condición de agricultor profesional o de agricultor joven como criterio dirimente en caso de empate (arts. 18 y 20.3 del RD 347/2003, de 21 de marzo).

169 Con claridad expresa esta última dedicación de la reserva nacional, el art. 42.5 del Reglamento 1782/2003, cuando afirma que “los Estados miembros podrán hacer uso de la reserva nacional para establecer con arreglo a criterios objetivos y de forma tal que se garantice la igualdad de trato entre los agricultores y se evite cualquier falseamiento del mercado y de la competencia, importes de referencia destinados a agricultores en zonas sujetas a programas de reestructuración o de desarrollo relativos a algún tipo de intervención pública al objeto de evitar el abandono de tierras o para compensar desventajas específicas para los agricultores en dichas zonas”. En el mismo sentido, cfr. art. 9.1 c) y d) del RD 1617/2005, de 30 de diciembre

170 Aparte de los imperativos términos en que se pronuncia al respecto el art. 42, con rotundidad lo afirma también el *considerando* 29º del Reglamento 1782/2003, cuando afirma que “*ha de constituirse una reserva nacional, que podría también servir para facilitar la participación de nuevos agricultores en el régimen*”. Sobre el tema, vid. C. DEL VAL GÓMEZ, “La prohibición general de plantar viñedo”, en la obra *El régimen jurídico de las plantaciones...*, cit., p. 293

171 La posibilidad de que los derechos de plantación se asignen, sin contrapartida financiera alguna, a los agricultores jóvenes que inicien la actividad agraria, se permite no sólo por el art. 3 del RD 196/2002, 15 de febrero, sino que está expresamente contemplada por el art. 5.2 de la OCM del mercado vitivinícola y explicada por el *considerando* 20º de ésta en los siguientes términos: “la concesión de ventajas especiales a los jóvenes viticultores puede facilitar no sólo su instalación sino también, con posterioridad a ella, la adaptación estructural de sus explotaciones; en consecuencia, es necesario que se les puedan conceder a dichos productores derechos de las reservas a título gratuito”.

b) Otros beneficiarios

Poco más avanza el Reglamento 1782/2003 sobre la forma en que se van a repartir estos derechos de ayuda pertenecientes a la reserva nacional, puesto que tal empresa es algo que corresponde determinar a los Estados miembros. No obstante, sí se contiene en el art. 42.5 del Reglamento comunitario una habilitación para que las Administraciones nacionales puedan, a la hora de distribuir los derechos asignados a la reserva nacional, privilegiar, junto a los nuevos agricultores que inicien la actividad agraria en la forma ya vista, a los agricultores que desarrollen su actividad en zonas sujetas a programas de reestructuración o de desarrollo relativos a algún tipo de intervención pública al objeto de evitar el abandono de tierras o para compensar desventajas específicas para los agricultores en dichas zonas. Asimismo, ya no se habilita, sino que se impone a los Estados miembros que dediquen derechos de la reserva para establecer importes de referencia a favor de agricultores que se hallen en una situación especial, estatus éste último cuya previa definición competirá en todo caso a la Comisión¹⁷².

c) En especial, los agricultores que se hallan en situaciones especiales

Precisamente, en relación con estos últimos destinatarios, el Reglamento de la Comisión nº 795/2004 concreta quiénes van a tener la consideración de agricultores en situación especial. Dejando al margen el caso de los productores lácteos, cuyo interés a los fines de este trabajo es menor, los arts. 20 a 23 bis de este Reglamento enumeran los posibles beneficiarios de los fondos de la reserva nacional:

a. Cesión de tierras arrendadas

Determina el art. 20.1 del Reglamento (CE) nº 795/2004 que, en caso de que un agricultor reciba, mediante cesión, bien por venta o por arrendamiento de seis o más años, gratuita o a un precio simbólico, o por vía de herencia real o anticipada, una explotación o una parte de

172 Para dicha definición, la Comisión seguirá, conforme a lo previsto en los art. 42.4, *in fine*, y 144.2 del Reglamento 1782/2003, el procedimiento de gestión previsto en el art. 4 de la Decisión del Consejo 1999/468, de 28 de junio (DOCE L 184, de 17 de julio), en cuya virtud, la Comisión se asistirá por un Comité de Gestión, integrado por los representantes de los Estados miembros, al que el representante de la Comisión presentará un proyecto de medidas para que el Comité emita su dictamen. Dicho dictamen, que deberá ser aprobado por la mayoría prevista en el art. 205 del Tratado para las decisiones que el Consejo debe adoptar a propuesta de la Comisión y sin que vote el representante de la Comisión, resulta vinculante para ésta, que, en caso de que las medidas adoptadas resulten contradictorias con el Dictamen, podrá aplazar la aplicación de las mismas durante el plazo de un mes, plazo del que dispone también el Consejo para adoptar, por mayoría cualificada, una decisión diferente.

una explotación, que estaba arrendada a una tercera persona durante el período de referencia, de un agricultor jubilado de la actividad agrícola o fallecido antes de la fecha límite para la presentación de una solicitud al amparo del régimen de pago único durante su primer año de aplicación, sus derechos de ayuda se calcularán dividiendo el importe de referencia, establecido por el Estado miembro, entre un número de hectáreas igual o inferior al número de hectáreas de la explotación o de la parte de la explotación que recibió.

La nota distintiva de este supuesto, con respecto a los que señala el art. 33.1 del Reglamento 1782/2003, en sus apartados a) y b), la pone el hecho de que en éstos, el agricultor que daba su explotación en herencia real o anticipada a otro agricultor, había gozado de pagos directos durante el período de referencia, porque había sido el cultivador directo de la explotación. En virtud de dichos pagos, el agricultor era, en consecuencia, un beneficiario potencial del régimen de pago único, situación jurídico-administrativa que, como vimos, transmitía a su sucesor.

Sin embargo, la situación que se plantea aquí es diversa. El agricultor causante transmite a su sucesor la explotación, total o parcialmente; pero no puede transmitirle también su capacidad para acogerse al régimen de pago único porque, durante el período de referencia, careció de ayudas directas. Puesto que tales ayudas fueron percibidas por una tercera persona que tenía arrendada la explotación, *nemo dat quod non habet*. De este modo, el nuevo agricultor que sucede al agricultor retirado o fallecido, tendría, ciertamente, la finca, mas si pretendiera además derechos de ayuda debía adquirirlos mediante cesión de otro agricultor en los términos que más adelante veremos.

Para remediar esta situación, el Reglamento brinda la posibilidad de que el agricultor que sucede en la explotación de la finca, reciba derechos de ayuda de la reserva nacional; derechos que, al carecer de importes de referencias que aplicar, se calcularán sobre la base de un importe de referencia, que fijará cada Estado miembro con arreglo a criterios objetivos y de forma que se garantice la igualdad de trato entre los agricultores y se evite cualquier falseamiento del mercado y de la competencia, y que se dividirá por el número de hectáreas de las que disponga la explotación. En este sentido, el art. 8.3, segundo párrafo, del RD 1617/2005, de 30 de diciembre, señala, en conexión con el art. 9.1 a) 2º del mismo Reglamento estatal, que el porcentaje mínimo para el caso de España será del 50 por ciento del número de hectáreas arrendadas.

Por lo demás, el hecho, por un lado, de que la cesión de la explotación se haya tenido que efectuar por herencia real o mediante venta o arrendamiento gratuitos o con precio simbólico, y de que se reciba, por otro, de agricultor jubilado o fallecido, describen, como vemos, supuestos todos ellos muy próximos a lo que es dable entender, conforme a nuestro ordenamiento jurídico, como casos de herencia anticipada, sin exigirse además, como señala el apartado 2º del art. 20 del Reglamento 795/2004, ninguna cualidad especial salvo la de agricultor- en la persona que reciba la explotación. Sí es necesario, en cambio, que, en lo que concierne a la fecha de fallecimiento o de jubilación del causante, éstas se hayan producido antes de la fecha límite para la presentación de una solicitud al amparo del régimen de pago único durante su primer año de aplicación, lo que desvela la naturaleza ciertamente transitoria del supuesto de atribución de derechos de ayuda de la reserva nacional que comentamos.

b. Arrendamiento y adquisición de tierras arrendadas

El art. 22 del Reglamento (CE) 795/2004 considera también como agricultores en situación especial a los efectos de recibir derechos de ayuda de la reserva nacional, tanto a quienes, por un lado, arrendaron tierras entre el final de período de referencia y el 15 de mayo de 2004 mediante la formalización de un contrato de larga duración, como a los que compraron durante idéntico período tierras que estaban arrendadas con contratos, cuya duración abarcaba todo el período de referencia¹⁷³.

Los casos que aquí se contemplan guardan bastante parentesco con el que hemos analizado en el epígrafe anterior. También aquí los nuevos agricultores que se hacen cargo de la explotación por compra o arrendamiento, carecen de la posibilidad de acogerse al régimen de pago único, ya que los pagos directos -en nuestro caso, las ayudas a la producción del aceite de oliva- fueron cobrados íntegramente por quienes explotaban efectivamente el olivar durante el período de referencia.

La reserva nacional suple, en estos casos, esta carencia, a condición de que se produzcan ciertas garantías. Para quien compró tierras arrendadas, que muestre la intención de iniciar o ampliar su actividad agraria en el plazo de un año a partir del vencimiento del arrendamiento; para quien las arrendó que a 15 de mayo de 2004 se encuentre ya explotando la finca. En ambos casos se trata, en suma, de garantizar que los derechos de ayuda se van a utilizar porque el agricultor ya está enfrascado en su actividad o tiene la

| 173 Para el caso español, cfr. en el mismo sentido, el art. 9.1 a) 4º del RD 1617/2005, de 30 de diciembre

intención de hacerlo tan pronto como expire el plazo del arrendamiento de las tierras que compró antes del 15 de mayo.

c. Inversiones:

El art. 21 del Reglamento (CE) 795/2004 concede también derechos de ayuda a los agricultores que hayan efectuado inversiones en la capacidad de producción o que hayan adquirido tierras. Varios son los condicionantes que se imponen en tales casos.

Condicionantes de la inversión: naturaleza de los planes o programas

Ante todo, las inversiones deben estar previstas en un plan o programa cuya ejecución ya haya empezado, a más tardar, el 15 de mayo de 2004. Incluso, con respecto a la compra de tierras, es preciso que ésta se haya efectuado también antes de dicha fecha. El art. 21 nada dice sobre el contenido de este plan o programa; sólo afirma que el agricultor lo “notificará” a las autoridades competentes del Estado miembro. Se deduce de ello que los mencionados planes son, pues, planes o programas de iniciativa particular y en ello se diferencian de los programas de reconversión, a los que alude el art. 23 del Reglamento 795/2004, que parecen programas de iniciativa pública que buscan la acción concertada con los particulares. Una vez más, como ya resulta habitual en otros sectores, la palabra plan o programa poco quiere decir en sí misma; tendremos que escudriñar su verdadera naturaleza a través de su contenido¹⁷⁴

Control administrativo de los programas

Además, aunque el Reglamento habla únicamente de que es necesario notificar el contenido de este plan o programa a la Administración nacional, parece obvio que está empleando dicho vocablo de forma genérica, esto es, sin prejuzgar la forma concreta en que los ordenamientos nacionales suelen proceder ante casos similares. En realidad, lo que el Reglamento quiere decir es que ese plan de inversiones que elabora el agricultor, requiere de alguna técnica de control por parte de la Administración. En un nuevo alarde de respeto al principio de subsidiariedad, el art. 21.2 del Reglamento comunitario abre un abanico muy amplio de técnicas que van desde las simples comunicaciones con reserva de denegación, hasta la aprobaciones y

¹⁷⁴ Las incertidumbres existentes en torno a la palabra “plan”, las puso tempranamente de relieve, L. COSCULLUELA, “Sector público y planificación”, RAP n° 57 (1968), pp. 35-41

autorizaciones de los mencionados planes o programas. Será, en definitiva, cada Estado miembro (en nuestro caso, las Administraciones autonómicas) las que elijan la técnica de control concreta, técnica que irá estrechamente unida al ordenamiento sectorial al que se refiera el programa y al grado de beneficios que el agricultor haya recibido de la Administración en virtud de estos programas.

Como excepción, el Reglamento permite igualmente que la realidad de la inversión pueda probarse por otros medios distintos en los casos en que no exista plan o programa escrito (párrafo segundo del apartado 2º del art. 21). La inteligencia de esta excepción no es fácil, pues parece que lo que esta probanza excepciona no es la existencia de plan o programa, sino su falta de puesta por escrito. Admitir esto nos lleva directamente a considerar si, en la hipótesis de que los planes de inversión requiriesen aprobación o autorización administrativa, podría ésta manifestarse a través de actos verbales o por medio, incluso, de actos tácitos. Por lo que concierne a los actos verbales, su virtualidad en nuestro ordenamiento jurídico es muy limitada, ya que el art. 55 de la LAP consagra como regla general que los actos administrativos se producirán por escrito a menos que su naturaleza exija o permita otra forma más adecuada de expresión y constancia. Incluso, cuando así ocurre, es necesario posteriormente ponerlos por escrito¹⁷⁵. No siendo, por tanto, los actos que aprueban o autorizan planes o programas de inversiones presentados por los particulares susceptibles, conforme a lo determinado por la LAP, de ser emitidos verbalmente o inadecuados para ser puestos por escrito, si verbalmente se hubiesen producido, resulta difícil admitir en nuestra ordenamiento jurídico esta excepción que consagra el art. 21.2, segundo párrafo, del Reglamento (CE) 795/2004.

Más factible resulta, en cambio, admitir situaciones en que la Administración, en lugar de responder mediante un acto formal a la petición del administrado, se vale del silencio o de los denominados actos tácitos. Esto último sucedería, por ejemplo, cuando a la petición o comunicación del administrado, la Administración responde con actos tácitos, como el abono de la inversión solicitada, que demuestran concluyentemente la voluntad administrativa de aprobar o autorizar el plan o programa de inversiones solicitado. Idéntico resultado se alcanzaría mediante omisiones o inactividades de la Administración que dejaran traslucir claramente el asentimiento administrativo.

175 Sobre los actos verbales en nuestro ordenamiento jurídico, véanse R. BOCANEGRA SIERRA, *Lecciones...*, cit. pp. 77 y 78.

Otras figuras que caben dentro de las inversiones previstas

Mas, sin negar tales extremos, pensamos que la excepción establecida por el art. 21.2, segundo párrafo, del Reglamento (CE) 795/2004, puede también ser objeto de otra interpretación. Existen ocasiones en que, acogiéndose a programas generales de ayudas, los agricultores pueden, sin la necesidad de acompañar un plan o programa detallado, solicitar la financiación de maquinaria o de inmovilizado sin más requisitos que justificar la actividad agrícola que realizan. En un sentido amplio, estamos ciertamente hablando de inversiones, pero, en un sentido estricto, éstas no forman parte de un programa minucioso y estudiado que el agricultor haya formado de manera integral para su explotación. Pues bien, creemos que también estas inversiones pueden entrar en el marco señalado por la aludida excepción. Las pruebas objetivas de la inversión, que exige ésta, estarían constituidas por los justificantes de compra de los que el agricultor se haya servido para acreditar ante la Administración la realidad de la inversión acometida.

El problema de los programas de plantación de olivares o de adquisición de olivos

Desde el punto de vista de la delimitación de estos planes o programas de inversiones, cabe preguntarse si, dentro de esta noción de inversiones en la capacidad de producción, se admiten, atendiendo a los presupuestos que nos interesan en este estudio, programas de plantación de olivos o adquisición de olivares. La clave para responder a esta pregunta nos la ofrece el propio art. 21.3 del Reglamento (CE) 795/2004, cuando en su párrafo segundo, nos aclara que “la adquisición de tierras sólo afectará a la compra de tierras con derecho a la ayuda en el sentido del apartado 2 del art. 44 del Reglamento (CE) nº 1782/2003”.

Evidentemente, una lectura superficial de este precepto nos conduciría a la errónea conclusión de que, en lo tocante a la compra de tierras, sólo se estimarían como beneficiarias de los derechos de ayuda de la reserva nacional por este concepto de inversiones, la adquisición de tierras que ya gozasen de derechos de ayuda. Sin embargo, si esto fuera así, esto es, si las tierras adquiridas ya tuviesen derechos de ayuda, resultaría absurdo que el art. 21.1, a la hora de calcular el montante de los derechos que se conceden con cargo a la reserva nacional, tome precisamente como uno de los parámetros de referencia para el cálculo de dicha operación “el número de hectáreas que adquirió”. Por ello, a lo que más certeramente se refiere el mencionado art. 21.3 del Reglamento (CE) 795/2004, es a que las tierras adquiridas se empleen para alguna de las actividades

agrícolas permitidas de cara a una correcta utilización de los derechos de ayuda. Éste es el sentido de la remisión que se efectúa al art. 44.2 del Reglamento 1782/2003.

De este modo, para que las tierras adquiridas puedan ser estimadas a los efectos de justificar una inversión que merezca la atribución de derechos de ayuda con cargo a la reserva nacional, han de ser afectadas a tierras de cultivo y pastos permanentes, prohibiéndose expresamente el que se dediquen a cultivos permanentes o bosques o a actividades no agrarias. Ésta última previsión entrañaría, dado el carácter de cultivo permanente que revisten los olivos, la exclusión del ámbito de atribución de derechos de ayuda procedentes de la reserva nacional a las inversiones de tierras cuyo destino sea la plantación de olivares. Igualmente, por esta misma razón quedarían excluidas las compras de olivares.

No obstante lo dicho, el art. 44.2 del Reglamento 1782/2003 ha sufrido en este sentido una modificación importante por parte del Reglamento (CE) 864/2004, de 29 de abril, consistente en permitir que se consideren como hectáreas admisibles, a los efectos de aplicar correctamente los derechos de ayuda, las superficies que hayan sido plantadas con olivos antes del 1 de mayo de 1998 o con nuevos olivos en sustitución de los existentes, o con olivos al amparo de los programas de plantación autorizados, y registrados en el sistema de información geográfica. En realidad, la excepción a una norma prohibitiva, que es lo que añade la modificación introducida, hace surgir de inmediato una norma permisiva¹⁷⁶, la de autorizar con carácter general las plantaciones de olivares que reúnan las características mencionadas.

Así las cosas, no se ve inconveniente alguno en que las inversiones susceptibles de generar derechos de ayuda con cargo a la reserva nacional, puedan suponer, en primer término, compra de olivares plantados antes del 1 de mayo de 1998 y que por diversas razones carezcan actualmente de derechos de ayuda y de la posibilidad de pedirlos o de transferirlos. Piénsese, por ejemplo, en los casos en que por tales olivos no se hubiesen

176 Sobre las normas permisivas destaca RUGGIERO, *Instituciones de Derecho Civil*, Reus, Madrid, 1929, I, p. 29, que "su función consiste o en suprimir una prohibición precedente, o en abolir una limitación impuesta por una norma anterior (...), o en resolver una duda provocada por otra norma, o, en fin, y quizás sea éste el campo de aplicación más amplio de las normas permisivas, en determinar con más precisión y en regular las condiciones objetivas o subjetivas bajo la observancia de las cuales debe realizarse una acción u omisión". También N. BOBBIO, para quien la dicotomía normas prohibitivas/normas permisivas sirve incluso para construir una teoría del Estado, "si desde otra vertiente, partimos de un Estado en que todo es obligatorio, la paulatina introducción de normas permisivas arrastrará consigo abrogaciones o derogaciones de las normas imperativas, a la vez que marcará márgenes de licitud en la actuación de los particulares" (*Teoría della norma giuridica*, Giappichelli, Torino, 1958, pp. 154-160, en especial, lo entrecomillado en pp. 159 y 160)

pedido o se hubiesen denegado en su momento ayudas a la producción del aceite de oliva.

De igual modo, cabe también la compra de tierras para plantar -o donde estuviesen plantados ya- olivos de sustitución de otros olivos que lo estuvieran con anterioridad al 1 de mayo de 1998 o cuya plantación hubiese obedecido a algún program de plantación autorizado. Naturalmente, también con respecto a este supuesto, sería preciso que los olivos mencionados careciesen de derechos de ayuda o de la posibilidad de instarlas al amparo de alguno de los epígrafes que legitiman el acogimiento del régimen de pago único.

Las consideraciones anteriores son plenamente trasladables a los casos en que, en lugar de adquisición de tierras, el agricultor se proponga -en puridad, esté ejecutando ya- un plan de inversiones destinadas a incrementar y mejorar su capacidad de producción. La sustitución en tierras propias de olivos viejos por nuevos plantones generará, en la hipótesis de que no disponga de derechos de ayuda por otros capítulos, la atribución de derechos de ayuda por parte de la reserva nacional. Así lo reconoce implícitamente el art. 21.3 del Reglamento (CE) 795/2004 cuando afirma que “el aumento de la capacidad de producción afectará solamente a aquellos sectores a los cuales se haya concedido uno de los pagos directos enumerados en el Anexo VI del Reglamento (CE) número 1782/2003”, entre los que se halla, como ya nos consta, las antiguas ayudas a la producción del aceite de oliva.

Todas las consideraciones que acabamos de hacer encuentran su refrendo en el propio art. 21 del Reglamento (CE) 795/2004, cuyo apartado 1º, tras la modificación operada por el Reglamento (CE) 2183/2005, no sólo contempla la plantación de olivos dentro del concepto de inversiones que ahora nos interesa, sino que incluso modifica los plazos que el propio art. 21 establece tanto para realización de las inversiones como para la finalización de los programas o planes que las contemplen y que para estos casos se data en el 31 de diciembre de 2006.

Inversiones de explotación

Sí interesa, por último, reseñar que en estos casos en que la atribución de derechos de la reserva se hace, no por la compra o adquisición de tierras, sino por las inversiones que aplica en su explotación para incrementar la capacidad productiva de la misma, sucede, por un lado, que el cálculo de los derechos de ayuda que se le asignen variará con respecto al modo en que éstos se obtienen cuando media la adquisición de tierras. Por

otro lado, a diferencia de lo que con relación a éstas últimas acontece, aquí sí es posible que los derechos de ayuda que el agricultor así obtenga incrementen hasta el límite del importe de referencia que fije el Estado, los derechos de ayuda de los que el agricultor, por otros conceptos, pudiera ya disponer. Ahora bien, ello obligará a que el aumento de la capacidad de producción no se tome en cuenta en el momento de atribuir los derechos de ayuda ni los importes de referencia para el período de referencia (art. 21.3, tercer párrafo, del Reglamento 795/2004)

La finalidad que inspira estas limitaciones responde básicamente a la idea de evitar el enriquecimiento sin causa que el agricultor experimentaría si la misma situación -en este caso, la inversión efectuada para incrementar la capacidad productiva de su explotación- se tuviese en cuenta igualmente para la atribución inicial de los derechos de ayuda conforme al régimen general del pago único.

Idéntica justificación explica las cautelas que se establecen asimismo para los casos de compras o adquisiciones de tierras, para las que el art. 21 del Reglamento 795/2004 dispone que para la aplicación del presente artículo no se tendrán en cuenta “la adquisición de tierras con respecto a las cuales el agricultor ya tiene derecho a la atribución de derechos de ayuda”.

Por último, hay que indicar que los derechos de ayuda que, en virtud de la reserva nacional, se reciban quedan igualmente sujetos a los requisitos de condicionalidad a los que más adelante nos referiremos.

d. Atribución de derechos de ayuda en caso de reconversiones de la producción

El art. 23.1 del Reglamento (CE) 795/2004 determina que “un agricultor que participó, durante el período de referencia y hasta el 15 de mayo de 2004, a más tardar, en programas nacionales de reorientación de la producción por los cuales se le podía haber concedido un pago directo al amparo del régimen de pago único, como, en particular, programas de conversión de la producción, recibirá derechos de ayuda calculados dividiendo el importe de referencia (...) entre un número de hectáreas igual o inferior al número de hectáreas que declara el primer año de aplicación del régimen de pago único”.

En realidad, el supuesto descrito tiene poca aplicación con respecto al olivar, puesto que atiende más a los casos en que se cambia de actividad o de sector productivo. Aun así, quizá quepa considerar aquí la situación

de aquellos agricultores que, acogidos a un programa nacional de plantaciones, plantaron durante el período de referencia nuevos olivos, que, precisamente, por dicha circunstancia, pueden ser acogidos bajo el régimen del pago único, a pesar de haber sido plantados con posterioridad al 1 de mayo de 1998. Evidentemente, el hecho de que el acto de plantar coincidiese con la duración del período que se toma de referencia para la determinación de los derechos de ayuda, entraña que dichos olivicultores carezcan, en principio, de la posibilidad de acogerse al mencionado régimen, circunstancia que remedia la atribución de derechos de ayuda que ahora se le hace con cargo a la reserva nacional.

e. Atribución de derechos de ayuda en virtud de acto o sentencia

Significado

El Reglamento (CE) 1974/2004, de 29 de octubre, ha añadido un nuevo art. 23 bis al Reglamento 795/2004, en cuya virtud, “cuando un agricultor esté legitimado para recibir derechos de ayuda o para aumentar el valor de los derechos existentes en virtud de una sentencia firme o de un acto administrativo definitivo que emane de la autoridad competente de un Estado miembro, recibirá el número y valor de los derechos de ayuda que establezca esa sentencia o ese acto en una fecha que deberá fijar el Estado miembro y que no podrá ser posterior al último día del plazo de presentación de solicitudes al amparo del régimen de pago único después de la fecha de la sentencia o del acto y teniendo en cuenta la aplicación del apartado 3 del art. 44 del Reglamento (CE) n° 1782/2003”.

La introducción de este precepto representa, de alguna manera, una anticipación a los innumerables conflictos que, sin duda, se producirán a partir de la puesta en funcionamiento del nuevo sistema de derechos de pago único. En este sentido, las instituciones comunitarias han aprendido la lección de lo que sucedió en otros sectores agrícolas, como el lechero, en donde la instauración de la denominada cuota láctea originó una incesante serie de recursos ante los Tribunales nacionales y también ante el propio Tribunal de Justicia comunitario¹⁷⁷. Previendo, pues, la aparición de esta litigiosidad, el Reglamento habilita a la reserva nacional para que uno de sus fines sea precisamente el de atender el pago de las distintas reclamaciones que, postulando la asignación de derechos de ayuda, puedan efectivamente prosperar.

¹⁷⁷ Sobre el tema, véase O. HERRÁIZ SERRANO, “Régimen jurídico de los productos lácteos en la Unión Europea”, *Revista aragonesa de Administración Pública* n° 9 (1996), pp. 174-176

Ha de tratarse de un acto o sentencia firme

Lógicamente, el Reglamento comunitario no prejuzga el sistema de recursos internos de cada Estado miembro, que, como en alguna ocasión ha señalado el Tribunal de Justicia, sólo adquiere relevancia comunitaria en la medida en que pueda poner en peligro la aplicación de los objetivos y fines de la Política Agraria Común. Sí exige, en cambio, que la sentencia o el acto que reconozcan los derechos del agricultor sean firmes o definitivos, conceptos con los que, pensamos, el legislador comunitario quiere aclarar que la atribución de derechos no sea susceptible ya de revocación alguna, salvo naturalmente los casos de revocaciones por motivos de oportunidad o las declaraciones de caducidad de los derechos de ayuda concedidos que, por incumplimientos del agricultor, pudieran en un futuro producirse.

Conforme a lo dicho, debemos entender que la noción de acto definitivo que maneja el mencionado art. 23 bis, no es, desde luego, equiparable, desde la perspectiva de nuestro ordenamiento jurídico¹⁷⁸, a la de acto que agota la vía administrativa, sino a la de acto que no resulta ya susceptible de ningún recurso ordinario de impugnación, ni administrativo ni tampoco jurisdiccional, como ha venido a reconocer con acierto el art. 9.1 a) 6° del RD 1617/2005. Dicho en otras palabras, a la firmeza que se predica de las sentencias, corresponde una firmeza equiparable en los actos administrativos que reconozcan los derechos de ayuda. Por ello, la reserva nacional no otorgará derechos de ayuda mientras que sobre el acto administrativo que los reconozca penda un recurso de alzada o haya aún plazo para impugnar dicho acto ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa.

¿Otorgamiento de derechos de ayuda como medida cautelar positiva?

Lo anterior, sin embargo, no es óbice para que, al amparo de la generosa previsión de medidas cautelares que hace el art. 129.1 de la

178 Las nociones de acto firme —que es también la que emplea el art. 4.1 de la Orden APA/1171/2005, de 15 de abril— y definitivo son nociones que, frecuentemente, aparecen confundidas. El concepto de acto definitivo es, como bien advierte GARCÍA DE ENTERRÍA, *Curso...*, cit., I, p. 575, sinónimo de acto resolutorio o, más simplemente, de resolución, es decir, noción opuesta a la de acto de trámite (en el mismo sentido, L. COSCULLUELA, *Manual...*, cit., p. 353) Con respecto a los actos administrativos comunitarios, propiamente dichos, esto es, el emanado de una institución comunitaria de carácter ejecutivo, también ésta es la equiparación que se mantiene (sobre el tema, T. DE LA QUADRA SALCEDO, “Acto administrativo comunitario”, en *Manual de Derecho Administrativo comunitario...*, cit., p. 209. En cambio, la noción de acto firme hay que referirla, expresándolo en palabras de R. BOCANEGRA, *Lecciones...*, p. 61, a aquellos actos que “con independencia de que hayan o no causado estado, no son susceptibles de ninguna clase de recurso, ni administrativo, ni jurisdiccional (...), bien por haber transcurrido los plazos legalmente establecidos para interponer los correspondientes recursos, administrativos o jurisdiccionales, bien porque su contenido haya sido confirmado por una resolución judicial, a su vez, firme”.

LJCA, los Tribunales pudiesen acordar como medida cautelar positiva el reconocimiento de los derechos de ayuda. Para ello, la presencia de un *fumus boni iuris* en la pretensión del particular será -aunque la LJCA aparentemente parezca prescindir de este requisito- el elemento fundamental de cara a adoptarla, ya que no parece suficiente con que la falta de atribución de derechos produzca un daño en el patrimonio del agricultor. En efecto, en los términos del art. 130.1 de la LJCA, no puede juzgarse que la no adopción de la medida cautelar positiva haga perder en su día la finalidad legítima al recurso, porque, en caso de que éste se estime, la sentencia anulará el acto administrativo que denegaba la atribución de derechos de ayuda, pudiendo llegar, en su caso, dentro de lo que es el reconocimiento de su situación jurídica individualizada a la adopción de cuantas medidas sean necesarias para el pleno restablecimiento de la misma [art. 71 b) de la LJCA]. Sin embargo, todo ello cede, como decimos, cuando sobre el acto administrativo recurrido gravita la fundada sospecha de que el demandante lleva la razón de fondo, lo que sucede, por ejemplo, cuando hay indicios bastantes de que el acto recurrido es nulo de pleno derecho. En estos casos, ni siquiera la idea de que el otorgamiento de la medida cautelar positiva pudiese causar la perturbación grave de los intereses legales o de un tercero (art. 130.2 LJCA), resulta de recibo, ya que, como expone con acierto y rotundidad GARCÍA DE ENTERRÍA, a un derecho fundamental, como es el derecho a la tutela cautelar, no puede oponerse sino otro derecho fundamental, no ningún interés, “de tal modo que la calificación que hace el art. 130 de la LJCA de que la perturbación de tales intereses ha de ser *grave* para poder denegar la medida cautelar, ha de interpretarse necesariamente de forma restrictiva para comprender únicamente los conflictos con otros derechos fundamentales, bien de un tercero, bien de los que puedan resultar protegidos por la específica actuación administrativa”¹⁷⁹.

El reconocimiento de derechos por sentencia. Las relaciones Administración-Tribunales

Desde la perspectiva del reconocimiento de derechos de ayuda por sentencia, el art. 23 bis del Reglamento (CE) 795/2004, refuerza considerablemente la posición de los administrados. Para empezar, señala que el agricultor “recibirá el número y valor de los derechos de ayuda que establezca esa sentencia”. Parece, por tanto, que el Reglamento comunitario emplaza a que los Tribunales nacionales no limiten únicamente su decisión a anular el acto administrativo denegatorio de los derechos de ayuda,

sino que los emplaza a que por ellos mismos fijen y cuantifiquen el valor de dichos derechos. Ahora bien, tal entendimiento podría colisionar con el marco de relaciones existente en nuestro ordenamiento jurídico entre la Administración y los Tribunales, en cuya virtud éstos no pueden, salvo excepciones muy puntuales, sustituir el ámbito de decisión de la Administración Pública. Tal posibilidad sólo se abriría en caso de que la fijación de los derechos de ayuda correspondientes a cada agricultor fuese una actividad absolutamente reglada o una actividad discrecional con respecto a la cual, una vez se eliminase la solución adoptada por la Administración objeto de anulación, a éste sólo le cupiese la posibilidad de dictar una única decisión legítima.

Atendidas estas consideraciones, lo que importa es discernir si la determinación de los derechos de ayuda tiene un carácter absolutamente reglado o si, por el contrario, puede ser objeto de apreciación discrecional. El art. 43.1 del Reglamento 1782/2003 preceptúa en este sentido que, para los casos en que los derechos de pago se fijen en función de las hectáreas, “se reconocerá a cada agricultor un derecho de ayuda por hectárea, que se calculará dividiendo el importe de referencia por el número medio trienal del total de hectáreas que, durante el período de referencia, hayan dado lugar a alguno de los pagos directos enumerados en el Anexo VI”, siendo el número total derechos de ayuda igual al número medio de hectáreas. Para el caso del olivar, que constituye una de las excepciones a este modo de calcular, el importe de la ayuda se calculará multiplicando el número de toneladas por las cuales se haya concedido dicha ayuda durante el período de referencia (es decir, respectivamente, en cada una de las campañas de comercialización 1999/2000, 2000/2001, 2001/2002 y 2002/2003) por el correspondiente importe unitario de ayuda, expresado en euros/tonelada y por el coeficiente 0,6, que es el porcentaje de desacoplamiento que los Estados miembros pueden no obstante aumentar hasta el 1 de agosto de 2005.

De lo dicho se deduce que el cálculo de los derechos de ayuda y la determinación de su valor poseen en sí mismos un carácter absolutamente reglado, en la medida en que, como hemos visto, resultan de una simple operación aritmética. En consecuencia, el objeto de la controversia jurídica que, en su caso, se suscite entre la Administración y el agricultor no versará nunca sobre este cálculo, sino sobre los datos de hecho que actúan como magnitudes o parámetros de esta operación: si el peticionario tiene o no la condición de agricultor; si puede admitirse la superficie que declara; si cobró las ayudas a la producción durante el período de referencia; si generó derechos durante dicho período; si tiene derecho a una atribución inicial de derechos de pago único o si ha adquirido tales derechos de alguna de

las situaciones que venimos comentando, etc. Demostrados, por tanto, estos parámetros y anulados, en su caso, los argumentos denegatorios de la Administración, la operación que resta, carece, como vemos, de cualquier componente discrecional, por lo que la sentencia, sin irrogarse potestades administrativas, puede determinar el número y valor de los derechos de ayuda que correspondan al agricultor recurrente, teniendo el fallo, desde este punto de vista, un carácter eminentemente constitutivo.

La recepción material de los derechos. La nulidad de los actos administrativos tendentes a desconocer o desvirtuar el contenido del fallo

Lo que acabamos de señalar no resulta desmentido por el hecho de que el art. 23 bis fije un plazo para que el agricultor reciba los derechos de ayuda declarados por la sentencia; plazo que no podrá ser posterior al último día del plazo de presentación de solicitudes al amparo del régimen de pago único después de la fecha de la sentencia. Esta recepción, a la que se refiere el mencionado art. 23 bis, alude a una simple recepción material, desprovista de cualquier carácter declarativo. A lo que remite es al impreso precumplimentado que, como veremos, la Administración ha de enviar a los agricultores al comienzo de la puesta en marcha del régimen de pago único y que incluso, según tendremos ocasión de comprobar, puede ser obviado bajo determinadas circunstancias.

Declarados judicialmente los derechos de ayuda, el impreso al que nos referimos sólo tiene un valor meramente documental, detallando las hectáreas vinculadas y los demás extremos a los que luego aludiremos. Además, la necesaria hilazón que este impreso debe tener con respecto a la sentencia de la que trae causa, determina que cualquier extremo que la Administración incorpore y que vaya más allá de lo que se entienda por una estricta ejecución de los términos de aquella, equivaldrá a una inejecución de la sentencia, o dicho con otras palabras, significará la emisión de un acto, cuya finalidad primordial es eludir el cumplimiento fidedigno de los pronunciamientos del fallo judicial. Actuaciones además que el art. 103.4 de la LJCA sanciona con la nulidad de pleno derecho de los actos así emitidos.

¿Constituye la falta del envío del impreso precumplimentado un supuesto ante el que el agricultor puede ejercer el recurso de inactividad?

Por otra parte, el hecho de que la Administración no remita el impreso del que hablamos es, en realidad, tan intrascendente que ante su falta ni siquiera creemos necesario que el agricultor demande su cumplimiento

por la vía del recurso contra la inactividad material de la Administración (art. 29.1 LJCA). Aunque evidentemente se dan los presupuestos para que éste pudiera instarse, -porque hay una obligación de prestación concreta perfectamente delimitada, incluso en sus aspectos temporales, a favor de una persona determinada-, la falta de remisión en fecha del impreso citado, no impide que, sobre la base de la sentencia, el agricultor solicite sus derechos de pago anuales, reservando precisamente el recurso contra la inactividad para los casos en que la Administración no proceda al pago dentro de los plazos legalmente estipulados. El propio art. 23 bis lo reconoce implícitamente cuando pone esa fecha tope para el cumplimiento de la Administración, más aún habida cuenta de que el recurso contra la inactividad material, tan recientemente incorporado al ordenamiento español, no halla parangón en los ordenamientos de otros Estados miembros.

La finalidad del plazo establecido es, pues, que de los dos momentos en que se articula el régimen de pago único -la solicitud de acogida y la solicitud de pago-, el legislador entiende o presume consumido el primero por la inactividad administrativa, pudiendo el agricultor pasar ya directamente a formular la petición anual del pago de sus derechos. En definitiva, dicho primer momento sólo representa la configuración del contenido concreto de los derechos de ayuda, conformación que se realiza sobre la base de la aceptación por parte del agricultor de los extremos consignados en el impreso precumplimentado remitido por la Administración o en su oportuna refutación. Por eso, cuando estos derechos han sido ya plenamente delimitados, tanto en su número como en su valor, por la sentencia, carece de sentido impedir al administrado que pueda pasar a la segunda fase u obligarle a entablar otro recurso contencioso-administrativo -por más que sea el de inactividad- para constatar materialmente unos derechos de ayuda que ya han quedado satisfactoriamente confirmados por el anterior fallo judicial.

d) Límites a la percepción de derechos de ayuda con cargo a la reserva

Como las circunstancias que determinan que un agricultor se califique en situación especial a los efectos de percibir derechos de ayuda con cargo a la reserva nacional, son independientes unas de otras, pudiera, en principio, ocurrir que un agricultor se beneficiara por más de un concepto de tal atribución, produciéndose la incongruencia de que sobre unas mismas hectáreas se acumulasen derechos de ayuda de distinta índole o procedencia. Para evitar ello, el art. 18.2 del Reglamento 795/2004 preceptúa que en los casos mencionados, el agricultor “recibirá un número de derechos de ayuda igual o inferior al número de hectáreas que declara

el primer año de aplicación del régimen de pago único y cuyo valor sea igual al valor más elevado que pueda obtener aplicando por separado cada uno de los artículos cuyas condiciones satisface”. Dicho en otros términos, lo anterior significa que se le aplicará el régimen o la circunstancia más beneficiosa, entendiendo por tal la que le reporte unos derechos de ayuda con unos valores económicamente más altos.

e) Caracteres de los derechos de la reserva

a. Derechos sin existencia real y sin valor unitario previo

Como es lógico, los derechos de ayuda atribuidos por la reserva nacional tienen que tener su correspondencia en hectáreas, de tal modo que, como norma, se prohíbe que un agricultor reciba un número de derechos de ayuda que exceda del número de hectáreas que, en propiedad o arrendamiento, posee en el momento de la solicitud de derechos (art. 6.2 Reglamento 795/2004). Además, por las razones que anteriormente hemos indicado, se exige igualmente que los derechos de ayuda se concedan con respecto a hectáreas que no disfruten de ningún derecho de ayuda, sin perjuicio de que dichos derechos de ayuda provenientes de la reserva sí puedan emplearse para aumentar el valor unitario de cada derecho de ayuda que ya se posee, siempre que no se rebase de este modo el límite de la media regional establecido por el Estado.

Esto último nos lleva directamente a una de las características más destacadas de los derechos integrantes de la reserva nacional, cual es el que estos derechos carecen, en principio, de un valor unitario. En efecto, a diferencia de lo que sucede con los derechos atribuidos inicialmente, cuyo valor, como sabemos, se determina poniendo en relación los importes percibidos durante el período de referencia por el número medio de hectáreas que se han poseído en idéntico período, los derechos que se forjan a partir de la reserva nacional no tienen valor asignado, ya que, en realidad, los mencionados derechos no existen en cuanto tales, sino que más propiamente representan cantidades de dinero existentes en el fondo residual que ha quedado tras las oportunas asignaciones iniciales a los agricultores. Lo mismo puede decirse en relación con las otras cantidades que por diversos conceptos pasan a integrarse en la reserva, y que en algunos casos pueden significar la integración no de derechos de ayuda enteros, sino de partes de su valor o de los importes de referencia.

Por ello, el art. 6.4 del Reglamento (CE) 795/2004, dispone que los Estados miembros establecerán el importe de referencia de acuerdo con la media regional del valor de los derechos de ayuda atribuidos a los agricultores

en la región en cuestión y que podrá ser revisada anualmente. Interesa destacar que la fijación de esta media permite una cierta flexibilidad en la medida en que puede establecerse escogiendo el nivel territorial que resulte más apropiado; lo que supondrá, sin duda, dar cabida a la delimitación de distintas zonas atendiendo a criterios de homogeneidad de rendimientos, o de características ambientales, por ejemplo. En el caso de España, el art. 10.4 b) del RD 1617/2005 ha determinado que el cálculo de los derechos se haga para los olivares en función de los olivos con derechos a ayuda, considerando los rendimientos medios en aceitunas y aceite establecidos en la zona homogénea en que se ubique la explotación de acuerdo con los reglamentos comunitarios aplicables, para cada campaña del período de referencia y con los importes unitarios correspondientes a la ayuda aprobada en ese período.

Lo que con las anteriores previsiones se alcanza es que, en definitiva, en la reserva nacional no hay derechos de ayuda, perfectamente contruidos y perfectamente identificados. Tales derechos se construyen en el momento de su otorgamiento o atribución, lo que reafirma el carácter de derechos de creación administrativa que los derechos de ayuda, en general, poseen y que, en el caso particular de los derechos asignados por la reserva nacional, resulta aún más palmario y evidente.

b. Mayores exigencias de uso: el régimen de su caducidad y limitaciones a su transmisión

Este carácter administrativo que los derechos de ayuda tienen y que, en general, dan lugar, a su caducidad por su falta de uso, imponen en el caso de los derechos de ayuda atribuidos por la reserva nacional unas mayores exigencias de uso. Así, los derechos provenientes de la reserva nacional tienen durante los cinco primeros años siguientes a su atribución un régimen muy especial.

Por un lado, a diferencia de lo que pasa con los demás derechos de ayuda que, en general, pueden cederse a partir del año natural siguiente a su reconocimiento (art. 46.2, segundo párrafo del Reglamento 1782/2003), los derechos originados por la reserva tienen vetado durante el mencionado período quinquenal cualquier tipo de cesión, con excepción de las transmisiones por sucesión intervivos o mortis causa. La infracción de esta prohibición determina el retorno de dichos derechos de ayuda a su fuente, esto es, a la propia reserva.

Por otra parte, durante el referido período quinquenal, los derechos de ayuda deben ser utilizados anualmente, de tal modo que anualmente se

irán perdiendo aquellos derechos de ayuda que no se hayan utilizado, derechos que retornarán asimismo a la reserva nacional.

c. La reserva no funciona como un pool de derechos

Por último, marcando importantes distancias con lo que caracteriza a otras reservas existentes en otros sectores de la Política Agraria Común, la reserva nacional de derechos de ayuda que se instaura bajo el nuevo sistema de régimen de pago único, no funciona como un pool, es decir, como una central de compras y ventas de derechos de ayudas. De la misma forma que los Reglamentos comunitarios que regulan la reserva prevén de manera exhaustiva y taxativa los modos cómo ésta se alimenta, omiten, en cambio, cualquier referencia a la posibilidad de adquirir derechos de la reserva, lo que, a nuestro juicio, demuestra además que también aquí, como nota distintiva con respecto a esas otras reservas, la atribución de derechos con cargo a la reserva nacional se hace de manera gratuita, sin contraprestación o contrapartida financiera de ningún tipo.

El particular cuidado y la insistente reiteración que, tanto el art. 42 del Reglamento 1782/2003 como sus preceptos concordantes de los Reglamentos de desarrollo, ponen en que la asignación de derechos de ayuda con cargo a la reserva nacional se efectúe con arreglo a criterios objetivos, que garanticen la igualdad de trato entre los agricultores y eviten cualquier falseamiento del mercado y de la competencia, desvelan, a nuestro juicio, que el legislador comunitario es muy consciente de que la reserva nacional se comporta en la práctica como una ayuda de Estado.

6. Límites procedimentales comunes a todos los beneficiarios de derechos

La atribución a agricultores de derechos iniciales con cargo a los fondos de la reserva nacional encuentra el mismo límite temporal que el art. 34.3 del Reglamento 1782/2003 establece para los agricultores con derechos iniciales propios o adquiridos mediante herencia. También aquí los agricultores que resulten beneficiados con tales derechos disponen hasta el 15 de mayo del primer año de aplicación del régimen de pago único para presentar su solicitud. De lo contrario, sus derechos revertirán a la reserva que abrirá un nuevo proceso de asignación para redistribuir dichos derechos no atribuidos antes del 15 de agosto.

Estas últimas previsiones evidencian, por tanto, que los Estados habrán de abrir un procedimiento para la solicitud de asignación de derechos de la reserva antes de esa fecha.

VI.8 Cesiones de derechos

Por último, el art. 33.1 c) del Reglamento (CE) 1782/2003 dispone que podrán acogerse también al régimen de pago único los agricultores que hayan recibido un derecho a pago mediante transferencia, siendo, después, el art. 46 de este mismo Reglamento el que establece el régimen jurídico básico de las cesiones de derechos de ayuda.

1. Negocio jurídico privado vs intervención administrativa

En puridad, las cesiones de derechos de ayuda son transmisiones de estos derechos que se efectúan a través de negocios jurídico-privados. Por tanto, atendiendo a esta perspectiva, podría entenderse a primera vista que la formalización y efectos de estas transferencias es algo que concierne a la autonomía de la voluntad de las partes y que, en cuanto tal, permanece ajena al ámbito de interés de la Administración Pública. Sin embargo, el hecho de que todos los derechos de ayuda sean, como hemos visto, derechos de creación administrativa determina que tales negocios jurídicos se hallen sometidos a una intensa intervención administrativa. Esta intervención no diluye la estructura sinalagmática y los efectos típicos de estos negocios, pero sí los condiciona hondamente, de tal modo que puede distinguirse entre el procedimiento administrativo de transferencia de derechos de ayuda y el negocio jurídico-privado que subyace a dicho procedimiento. Entre ambos, veremos que hay una mutua dependencia, en la medida en que se influyen recíprocamente.

La vertiente jurídico-privada que late en el fondo de estos procedimientos de transferencia se percibe muy claramente en las definiciones de venta, “arrendamiento” y “cesión o venta o arrendamiento del derecho de ayuda con tierras”, que proporcionan las letras g), h) e i) del art. 2 del Reglamento (CE) 795/2004. Los requisitos administrativos a los que estas figuras se sujetan, se advierten también de manera muy clara a lo largo del articulado tanto del Reglamento 1782/2003 como del 795/2004.

2. La epidermis del problema: un negocio jurídico privado

A) La presunción iuris et de iure de que no caben arrendamientos de derechos que tengan una duración distinta que el arrendamiento de la tierra

Centrándonos, en primer lugar, en los aspectos jurídico-privados, el art. 46.2 del Reglamento (CE) 1782/2003 precisa que los derechos de ayuda pueden cederse mediante venta o cualquier otro medio definitivo de

cesión y que dicha transferencia puede efectuarse además comprendiendo las tierras que sirven de soporte a dichos derechos o prescindiendo de ellas. Por el contrario, las que pudiéramos denominar cesiones temporales de derechos de ayuda sólo pueden realizarse si la cesión de derechos de ayuda se acompaña de la cesión de un número equivalente de hectáreas admisibles. En éste último caso, el art. 2 i) del Reglamento 795/2004 completa este cuadro mediante el establecimiento de una presunción legal, que hemos de entender *iuris et de iure*, pues precisa que “en caso de arrendamiento, los derechos de ayuda y las hectáreas se arrendarán por el mismo período de tiempo”; regla que resulta extremadamente útil de cara a la interpretación de aquellos contratos de arrendamiento en que se hayan estipulado duraciones diferentes para la cesión de los derechos y de las tierras. La presunción que incorpora el Reglamento se comporta así como una norma de naturaleza cogente, cuya observancia, a fuer de resultar obligada para las partes, se impone a las voluntades expresadas por éstas.

B) Las cesiones de derechos mediante arrendamientos y otros negocios no traslativos de la propiedad

a) Significado de la previsión

Luego, las cesiones definitivas de derechos de ayuda, realizadas por venta o cualquier otro negocio jurídico que tenga similares efectos traslativos, pueden conllevar o no la transmisión también de las tierras asociadas a dichos derechos; por el contrario, el arrendamiento o cualquier transacción temporal similar, se entienden siempre efectuados con las respectivas tierras. La explicación de este tratamiento diferente estriba en que en las ventas la sola transmisión de los derechos de ayuda se asocia ya de manera definitiva a una nueva parcela que aparece delimitada en el negocio de cesión, de tal modo que los derechos de ayuda adquiridos han de ser usados precisamente en las parcelas especificadas. Por el contrario, en los arrendamientos y demás cesiones temporales, si se admitiese la transferencia de derechos de ayuda sin la correspondiente cesión de tierras, se desdibujaría la continuidad del principio de vinculación a la tierra de los derechos de ayuda en la medida en que el arrendatario podría aplicar cada campaña los derechos arrendados a una parcela diferente. Exigiendo que el arrendamiento se acompañe de las tierras correspondientes se asegura, pues, la permanencia del mencionado principio, que continuaría asociado a las tierras o fincas que lo generaron, y que retornará sin mayores dificultades al titular de la tierra, una vez concluya el arrendamiento. Además, no se oculta que en tal prohibición late también la intención, hondamente confesada a lo largo de la Exposición

de Motivos de los Reglamentos comunitarios aplicables, de evitar los movimientos especulativos que pudieran originarse si se permitiera a los derechos de ayuda jugar plenamente de manera autónoma, con absoluta desvinculación de la tierra.

b) El destino de las tierras que se transmiten: los usos distintos del agrario y las transmisiones a Administraciones o a usos públicos

Por otra parte, hay que indicar que tanto en las ventas como en los arrendamientos de derechos de ayuda con tierra, no vale que se entregue o transmita cualquier tierra en propiedad o en la posesión del cedente. Es preciso que tales tierras sean precisamente las que tienen otorgados los derechos de ayuda, es decir, que se trate de “hectáreas admisibles”, en el sentido del art. 44.2 del Reglamento 1782/2003¹⁸⁰, y que se cedan además para fines agrícolas, ya que la cesión con otros fines queda excluida, a los efectos del régimen de pago único, del concepto de venta.

El carácter de negocio jurídico-privado que subyace en todas las operaciones de transferencia de derechos de ayuda, excluye, por imperativos del art. 2 g) del Reglamento 795/2004, la venta de tierras cuando éstas se cedan a las autoridades públicas o para uso de interés público. Ahora bien, este efecto se produce, en nuestra opinión, no tanto porque en las ventas forzosas y en las expropiaciones falte en sentido estricto el requisito de la voluntariedad, como porque en estos casos el destino final de las tierras expropiadas no será evidentemente la realización de un fin agrícola, sino otra finalidad de interés público ajena, en principio, al uso agrario. Sin embargo, siendo esto así, después veremos que también pueden existir puntos de fricción o zonas de incertidumbre, particularmente cuando las autoridades administrativas ejerciten derechos de adquisición preferente, o cuando sin prevalerse de éstos adquieran derechos de ayuda, en el supuesto de que esto esté aquí permitido.

De todos modos, siendo las cosas como las hemos relatado, lo lógico es creer que, a pesar de que la finca haya sido expropiada, los derechos de pago se mantienen por el agricultor -luego, no hay cesión alguna de aquéllos- que pueden aplicarlos a otras superficies que tengan o adquieran.

180 El art. 2 i) del Reglamento (CE) 795/2004 especifica claramente que en el arrendamiento del derecho de ayuda con tierras, éste comprenderá el arrendamiento de los derechos de ayuda con el arrendamiento del número equivalente de hectáreas de tierra con derecho a ayuda *que obre en poder del cedente*

3. La incidencia administrativa sobre los elementos de los anteriores negocios jurídicos privados

Como hemos indicado, la estructura de los negocios jurídico-privados subyacentes a los fenómenos de cesión de derechos de ayuda está fuertemente mediatizada por un conjunto de normas de derecho público de naturaleza cogente que afectan a la propia morfología del contrato. Después de que hayamos estudiado estas normas, nos plantearemos las consecuencias que su infracción arrastra para los mencionados negocios jurídicos subyacentes, esto es, si afectan exclusivamente a la eficacia de éstos o si, por el contrario, inciden sobre su misma validez.

A) Afectación de los elementos subjetivos del contrato. El límite del territorio del Estado

El elemento subjetivo de los negocios subyacentes es el primer elemento de la estructura negocial que resulta afectado por estas normas cogentes. El art. 46.1 del Reglamento 1782/2003 dispone que los derechos de ayuda sólo podrán cederse a otro agricultor establecido en el mismo Estado miembro¹⁸¹. Esta regla sólo conoce la excepción de los supuestos en que la transmisión de los derechos obedezca a una sucesión *inter vivos* o *mortis causa*, casos en los que se permite que el sucesor pueda ser un agricultor establecido en otro Estado miembro, a condición de que utilice los derechos de ayuda en el Estado miembro en que se hayan establecido.

a) ¿Qué ha de entenderse por agricultor establecido en el mismo Estado? El peligro de las definiciones nacionales. Necesidad de construir un concepto con validez comunitaria

Por tanto, si los derechos de ayuda se ceden a un agricultor de otro Estado miembro, dicha transferencia surtirá, en su caso, efectos sobre la tierra, pero no sobre los derechos vinculados a ésta que, bajo ningún concepto, podrán entenderse transmitidos con la tierra al agricultor foráneo. De todos modos, el entendimiento de esta prohibición no es tan fácil, porque la aplicación de esta norma presenta una primera dificultad que afecta a la misma funcionalidad de la regla que se establece: la de discernir qué debe entenderse por agricultor establecido en el mismo Estado miembro. Evidentemente, hay una primera interpretación que debe rechazarse *ad limine*. Carecería de sentido entender que lo que el art. 46.1 del Reglamento

¹⁸¹ Idea que reitera, para el caso de España, el art. 13.1 del RD 1617/2005, cuando afirma que “los derechos de ayuda sólo podrán cederse a otro agricultor establecido en España”

1782/2003 impone es que el agricultor al que se cedan los derechos de ayuda tenga la condición de nacional del Estado en que se generaron los derechos. Tal interpretación pugnaría con los principios más esenciales de la Comunidad. Es más, ni siquiera parece que de la letra de la ley se deduzca que el agricultor cesionario deba ser nacional de uno de los Estados miembros de la Comunidad. Nada impide que sea nacional de un tercer Estado, siempre que, como agricultor, se encuentre establecido en el territorio del Estado en que se gestaron los derechos de ayuda que ahora se transfieren.

La clave de la bóveda es, por tanto, quién tiene la consideración de agricultor establecido en el Estado miembro al que pertenecen los derechos de ayuda. Para dilucidar esta cuestión no pensamos que sean determinantes las definiciones que, en su caso, puedan proporcionar los ordenamientos nacionales, al modo cómo la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias hace con los conceptos de agricultor profesional o de agricultor a título principal¹⁸². Tal entendimiento entrañaría además graves riesgos de que los Estados propiciasen nociones muy restrictivas mediante las que se primase con claro quebranto del Tratado, la posición de los nacionales sobre la de los provenientes de otros Estados miembros. Por eso, tal vez la solución a este dilema consista en valerse de los indicios que proporcionan las definiciones comunitarias de “agricultor”, de “explotación” y de “actividad agraria”. Conforme al primero, agricultor es toda persona física o jurídica o todo grupo de personas físicas o jurídicas cuya explotación esté situada en el territorio de la Comunidad; por “explotación” se entiende las unidades de producción administradas por un agricultor y situadas en el territorio de un mismo Estado miembro; finalmente, en la “actividad agraria” se comprende la producción, la cría o el cultivo de productos agrarios o el mantenimiento de la tierra en buenas condiciones agrarias y medioambientales (art. 2 del Reglamento 1782/2003).

De acuerdo con los indicios que suministran estas definiciones, la concepción de agricultor establecido en el mismo Estado miembro en que se hayan generado los derechos de ayuda, responde, en nuestra opinión, a la idea de un agricultor que tiene una explotación dentro de las fronteras del Estado miembro y que además ejerce en dicha explotación una actividad agraria en los términos vistos. Poco importa, como vemos, la condición de nacional o no, o incluso de extranjero, en el sentido de no

182 Al respecto, véanse las definiciones dadas por los números 5, 6, 7 y 9 del art. 2 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias

nacional de alguno de los Estados de la Comunidad, que pueda tener el beneficiario de la cesión. Lo verdaderamente relevante es que sea titular de una explotación en el Estado miembro de que se trate.

b) El fundamento de la limitación no es subjetivo, sino objetivo

Lo anterior se explica además atendiendo al fundamento de la restricción. Aunque la limitación afecte a los elementos subjetivos de los negocios jurídicos subyacentes, su fundamento no es, en realidad, subjetivo, sino objetivo; es decir, con la prohibición de que los derechos de ayuda se cedan a agricultores no establecidos en el territorio del Estado miembro en que se formaron los derechos, no se pretende favorecer a los agricultores nacionales en detrimento de los demás; ni se pretende tampoco -al modo cómo sucedía con ciertos contratos o concesiones sobre sectores estratégicos¹⁸³- reservar este sector exclusivamente para los propios nacionales por el riesgo que para el interés general conllevaría permitir la entrada de extranjeros. El fundamento de la prohibición no se asienta, pues, sobre bases subjetivas, sino sobre cimientos mucho más simples.

La prohibición obedece únicamente al hecho de que, como sabemos, el límite máximo de los derechos de ayuda se halla referenciado por Estados. Cada Estado tiene atribuidos por el Anexo VIII del Reglamento 1782/2003 un cupo máximo de derechos de ayuda, que podría verse alterado si existiese la libertad de que un agricultor transfiriese sus derechos de ayuda a otro agricultor asentado en otro Estado miembro. Los límites máximos de ambos Estados fluctuarían y resultaría, en definitiva, no sólo más complicado llevar a término los objetivos y el control que el montaje de todo este sistema del pago único pretende, sino el mismo equilibrio económico y productivo de la Comunidad. Las ideas no son nuevas. Son, en consecuencia, las mismas razones que explican el que las cuotas lácteas se asignen por Estados para que se asegure la observancia de las cantidades garantizadas a cada Estado¹⁸⁴; o el que las transferencias de derechos de

183 Sobre la superación de esta perspectiva, J.R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2004, III (10ª ed.), pp. 250 y ss.

184 Como ha indicado el Tribunal de Justicia, "...En relación con este régimen, procede señalar, en primer lugar, que, según el quinto considerando del R 856/84, la cantidad global garantizada fijada para la Comunidad se distribuyó entre los Estados miembros en función de las cantidades entregadas en su territorio durante el año civil de 1981. Puesto que la cantidad global así atribuida a cada Estado miembro limita la producción de leche en este Estado, la suma de las cantidades de referencia asignadas individualmente a los productores no debe superar este límite. A este respecto, procede señalar que, en virtud del art. 5 del R 857/84, incluso las cantidades de referencia suplementarias sólo pueden concederse dentro de este límite (...). Si, como sugiere el órgano jurisdiccional nacional, para determinar las cantidades de referencia individuales, los Estados miembros debieran tener en cuenta las cantidades producidas por productores nacionales en otros Estados miembros, este sistema de cálculo se falsearía en su conjunto y no se podría asegurar la observancia de las cantidades garantizadas asignadas a los Estados miembros con arreglo al apartado 3 del art. 5 quater" (21 y 23) (STJCE 14 de julio de 1994, Graff, I-3373)

plantación de viñedos conozcan como límite las fronteras estatales para que no se merme el potencial productivo de cada Estado¹⁸⁵.

c) La nueva función de las Cantidades Máximas Garantizadas

Las Cantidades Máximas Garantizadas que en el viejo sistema de las ayudas a la producción suponían un medio efectivo de controlar la producción, asumen en el nuevo régimen del pago único otros nuevos valores, entre ellos el de garantizar la conservación y el mantenimiento de las tierras agrarias, proporcionando al agricultor un incentivo para seguir pegado a la tierra, para continuar cultivándola, para mantenerla, en definitiva, en buenas condiciones medioambientales. Todos estos objetivos se irían al garete si los derechos de ayuda pudiesen llevarse de un Estado a otro. Igual que el sistema de la cuota láctea nacional, por muchas que sean las críticas que sobre su realidad pese, garantiza la pervivencia de las pequeñas explotaciones lecheras y su ubicación en zonas geográficas menos rentables que otras frente al ataque de las grandes explotaciones situadas en lugares económicamente más atractivos¹⁸⁶, el límite territorial a las cesiones de los derechos de ayuda asegura la identidad rural de muchos territorios que, sin derechos de ayuda, se verían abocados probablemente a la desertificación más absoluta o a la pérdida de su condición rural.

d) El alcance de la excepción prevista en el art. 46.I del Reglamento 1782/2003

El rigor de la prohibición es tan extremo que, a nuestro juicio, ni siquiera se permiten las cesiones de derechos de ayuda que vayan acompañadas de sus correspondientes tierras, puesto que el art. 46. I del Reglamento 1782/2003 parece comprender únicamente a los agricultores de otros Estados miembros que ya estén establecidos en el Estado en que se originaron los derechos al momento de producirse la cesión. La confirmación o la prueba del nueve de cuanto decimos la proporciona la excepción que contempla el propio art. 46. I del Reglamento 1782/2003 a propósito de los derechos de ayuda que se reciben mediante sucesión *inter vivos* o *mortis causa*. En estos casos, se permite que las cesiones de derechos de ayuda se

185 Téngase en cuenta que, incluso, en la regulación española vitivinícola, el principio de defensa del potencial vitícola, actúa como freno a la transferencia de derechos de plantación entre distintas Comunidades Autónomas, sujetándolas a un régimen de autorización estatal muy riguroso (vid. F. GONZÁLEZ BOTIJA, "El régimen jurídico-público de los derechos de plantación de viñedo", *Actas de las VI Jornadas de Derecho Agrario. El régimen jurídico del viñedo y tráfico jurídico privado*, Fundación Caja Rioja, Logroño, 2002, pp. 147 y ss.)

186 A. MASSOT MARTÍ, "La leche y productos lácteos", en la obra coordinada por J. M^o Sumpsi Viñas y L. Barceló Vilá, *La Ronda Uruguay y el sector agroalimentario español*, MAPYA, Madrid, 1996, pp. 534-540

puedan hacer a agricultores establecidos en otro Estado miembro, aunque los derechos así adquiridos sólo podrán utilizarse en el Estado miembro en que se hayan establecido. Es decir, el sucesor o heredero anticipado de los derechos de ayuda no puede llevarse éstos a otro Estado en que tuviera una explotación, sino que debe emplearlos en el Estado al que perteneciera el causante. En consecuencia, esto significa que para que el sucesor pueda usar los derechos bien debe recibir también del causante la explotación o las hectáreas asociadas a los derechos de ayuda, o bien debe contar ya con tierras o con una explotación en dicho Estado sobre las que aplicar los derechos de ayuda que, por vía de sucesión real o anticipada, recibe.

La situación, como vemos, no difiere en exceso de la regla general que se consagra en el art. 46.1 para los otros supuestos de cesiones distintos de las sucesiones reales o anticipadas. Si el agricultor al que se han cedido los derechos está establecido ya en el Estado miembro al que pertenecen los derechos de ayuda, la cesión será válida aunque no se transfiera la explotación puesto que los derechos cedidos podrá aplicarlos a la explotación de la que en esos momentos disfruta en dicho Estado miembro. Por el contrario, si careciera de explotación, la cesión sería inválida aunque se transfiriese la explotación porque a la fecha de la cesión no es un agricultor establecido en el mismo Estado miembro. Aquí radica la diferencia con los casos de sucesión real o anticipada. El sucesor que recibe, junto a los derechos de ayuda, la explotación del causante se entiende ya, en virtud del principio de subrogación, que se encuentra establecido en el Estado miembro porque se coloca en la misma posición que su causante.

En principio, podría censurarse el rigor que muestra en este punto la reglamentación comunitaria, impidiendo, por ejemplo, las cesiones de derechos de ayuda con transferencia de explotación, si existe el compromiso del agricultor foráneo de continuar la actividad agrícola de la explotación recibida. Tal vez el fundamento de esta medida se halle en la intención del legislador comunitario de limitar los fenómenos especulativos y, en particular, lo que se ha dado en llamar la práctica de los *caza-ayudas*¹⁸⁷. No obstante, siendo loables estos intentos, bien es verdad que la regla nos

187 Que ésta es la intención lo afirma muy claramente el cdo. 30º del Reglamento 1782/2003, cuando dice que “para evitar cesiones de carácter especulativo que den lugar a la acumulación de derechos de ayuda sin la correspondiente base agraria, a efectos de la concesión de la ayuda conviene establecer una vinculación entre los derechos y un determinado número de hectáreas admisibles, así como la posibilidad de limitar la cesión de derechos a una misma región”. Sobre el fenómeno de los *caza-primas*, véase la intervención de A. BARDÓN ARTACHO, en *El derecho público de la agricultura: estado actual y perspectivas*, MAPYA, Madrid, 1998, pp. 161-164

parece de un rigor excesivo, puesto que, permaneciendo los derechos de ayuda vinculados a tierras del Estado donde se crearon los derechos de ayudas, y existiendo mecanismos para garantizar su efectiva utilización, no creemos necesario impedir que un agricultor de otro Estado miembro pueda iniciar una actividad agraria en el Estado de la cesión, continuando la explotación que recibe junto a los derechos de ayuda.

e) ¿Regionalización de las cesiones de derechos?

a. Se trata de una decisión básica que sólo puede adoptarse por el Estado

El límite territorial que acabamos de ver en orden a las cesiones de derechos de ayuda, reviste para nosotros aún mayor interés, desde el punto y hora en que el art. 46. I, tercer párrafo del Reglamento 1782/2003, ofrece la posibilidad a los Estados miembros de “decidir que los derechos de ayuda sólo pueden (sic) cederse o utilizarse dentro de una misma y única región”. Trasladada esta previsión a las características de nuestro modelo de Estado, ello significaría que, de decidirse esta regionalización, las Comunidades Autónomas, en virtud de las competencias que ostentan en materia de agricultura, podrían impedir que los derechos de ayuda correspondientes a superficies enclavadas en su territorio se transfiriesen a agricultores que tuviesen su explotación en otra Comunidad Autónoma distinta. Sin embargo, una decisión de tamaño calibre ni podría ser adoptada unilateralmente por cada Comunidad Autónoma, a pesar de gozar éstas de competencias exclusivas en agricultura, ni tampoco se podría decidir por el Estado al margen de un contexto global de regionalización del régimen de pago único.

En efecto, aunque es evidente que la ejecución nacional del régimen de pago único forma parte del núcleo más genuino de la materia agrícola y pertenece, por tanto, a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, también es obvio que una decisión que compartimentara, a efectos de gestión de los derechos de ayuda, el territorio nacional en tantos escenarios como Comunidades Autónomas existen, afectaría al principio de unidad de mercado que constituye, más que un límite al ejercicio de la competencia autonómica sobre agricultura, un aspecto que contribuye a delimitar su propio contenido. Estaríamos ante uno de los casos en que la invocación estatal del título competencial relativo al establecimiento de las bases y coordinación de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) resultaría más que justificada. Sólo el Estado puede, en suma, decidir que las transferencias de derechos de ayuda se limiten, en cada caso, al territorio de la Comunidad Autónoma en que se hallen las parcelas o superficies a

las que dichos derechos están vinculados. Permitir que cada Comunidad Autónoma decidiese lo propio sobre sus respectivos derechos entrañaría el riesgo de que se adoptasen políticas autonómicas proteccionistas que cercenarían la indiscutible unidad económica del territorio nacional y que afectarían, por ende, al ejercicio de las libertades económicas.

b. Se trata de una decisión que debe contemplarse desde la perspectiva global del régimen de ayudas

Ahora bien, precisamente por estas razones, tampoco la decisión básica estatal que, en su caso, se adoptase, podría decidirse al margen de un contexto más amplio en el que se regionalizase toda la gestión del régimen del pago único. Aunque el art. 46.1, tercer párrafo, del Reglamento (CE) 1782/2003 no lo diga expresamente, implícitamente es palmario que la limitación de las transferencias de los derechos de ayuda a los confines de cada Comunidad Autónoma implica regionalizar también todos los demás aspectos que conforman el marco jurídico de los derechos de pago único. Para esta opción descentralizadora es verdad que el capítulo quinto del Título III del Reglamento 1782/2003 proporciona habilitación bastante, habilitación sin la cual posiblemente resultaría difícil de admitir la decisión estatal que regionalizase, incluso dentro del propio Estado, el proceso de transferencias de los derechos de ayuda, en la medida en que el establecimiento de tal restricción supone una limitación a las libertades económicas fundamentales establecidas por el Tratado.

En este sentido, los arts. 58 y 59 del Reglamento 1782/2003 permiten a los Estados miembros redistribuir entre las regiones el importe del límite máximo nacional asignado a cada Estado. No obstante, esta decisión que se deja, dentro de ciertos límites, a la voluntad de cada Estado, exige, como demuestran sobradamente dichos preceptos, reajustar asimismo todas las piezas que inciden en el funcionamiento del régimen de pago único. Así, la determinación de un importe máximo regional obligará, en primer lugar, a que el valor unitario de los derechos de ayuda que correspondan a cada agricultor se obtenga dividiendo el mencionado límite regional por el número de hectáreas admisibles, determinado también a nivel regional (art. 59.2). De la misma forma, será necesario establecer el número de hectáreas que puedan utilizarse mediante subdivisión, con arreglo a criterios objetivos, del promedio del número de hectáreas que se utilizaron para la producción de los productos durante el período de referencia (art. 60.2).

Pero es más, la restricción regional de las transferencias de derechos de ayuda sólo adquiere pleno sentido si, a su vez, existen reservas regionales

de tales derechos. En los sectores en que las Comunidades Autónomas pueden limitar el alcance territorial de las transferencias de derechos de producción, llegando incluso a fijar en su favor derechos de tanteo y retracto con respecto a los negocios que sirven de base para tales transmisiones¹⁸⁸, la existencia y constitución de reservas regionales representan elementos fundamentales de cara a la operatividad del sistema. En el ámbito que nos ocupa, aunque el art. 11 del Reglamento (CE) 795/2004 prevé, como hemos visto, la posible existencia de tales reservas regionales, las conecta, a nuestro juicio, de tal manera al marco global de regionalización del sistema de derechos de pago único que su consideración al margen de éste resulta de difícil admisión.

c. El art. 120 de la Ley 62/2003 y las dificultades de su reforma

Para rematar estas ideas, debemos señalar además que el art. 120 de la Ley de Acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado para el año 2004 (Ley 62/2003, de 30 de diciembre), determina, en su apartado primero, que “el régimen de pago único de las ayudas directas previsto en el Reglamento (CE) núm. 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores se *aplicará en todo el territorio a escala nacional*”, idea que confirma tanto la Exposición de Motivos como el art. 3.1 del RD 1617/2005, de 30 de diciembre. De momento, parece complicado cambiar el sentido de esta decisión, ya que la capacidad que, en virtud del principio de la fuerza de Ley, tiene el legislador estatal de modificar su voluntad, resulta en este caso limitada por el principio de primacía de la norma comunitaria, habida cuenta de que el art. 58.1 del Reglamento 1782/2003 condiciona la capacidad de los Estados para regionalizar la aplicación del régimen de pago único a que adopten sus decisiones en tal sentido antes del 1 de agosto de 2004, fecha notoriamente ya excedida.

Por consiguiente, no creemos que la posibilidad que abre el art. 46.1, tercer párrafo, del Reglamento 1782/2003, en orden a la restricción de que los derechos de ayuda sólo se cedan o usen dentro una misma y única región, puedan *res sic stantibus* poseer virtualidad alguna en nuestro ordenamiento jurídico.

¹⁸⁸ Para el caso de la Ley del Vino de Castilla-La Mancha, véase nuestro libro *Del Estatuto del Vino...*, cit., pp. 251 y ss.

B) La “notificación” de la cesión a los Estados miembros

La efectividad de la prohibición de ceder derechos de ayuda allende las fronteras territoriales del Estado depende de todos modos de que éste conozca la realidad de la cesión. Por eso, el art. 25.2 del Reglamento 795/2004 dispone que “el cedente notificará la cesión a las autoridades competentes del Estado miembro en el plazo fijado por éste”. Naturalmente, dentro del respeto a esta notificación, caben opciones muy variadas, ya que, como sabemos, la elección de los instrumentos para la ejecución del Derecho comunitario en los Estados miembros pertenece al ámbito de decisión de los ordenamientos nacionales, salvo que las normas comunitarias establezcan técnicas propias que éstos hayan de respetar en todo caso o que la aplicación de los instrumentos nacionales pudiera poner en riesgo los objetivos y principios de la Política Agraria Común.

a) Naturaleza de la “notificación”

La naturaleza jurídica de esta “notificación” es, de todos modos, espúrea, porque no responde a los fines propios de la actividad de policía, al tener, como decimos, los derechos de pago único la consideración de derechos de naturaleza administrativa.

Atendiendo a estas premisas, notificar la cesión puede ser, desde el prisma del Derecho interno, únicamente eso, comunicarla. Pero puede ser también habilitar a las autoridades nacionales para que, a partir de dicha comunicación, adopten una gama de medidas muy variadas, que van desde la aceptación de la transferencia efectuada hasta la prohibición de la misma, pasando por requerimientos, ampliaciones de información, etc. Incluso, ningún inconveniente habría en principio para pensar que, como ocurre, por ejemplo, con las transferencias de derechos de replantación de viñedo, dichas transmisiones hubiesen de ser autorizadas previamente por la Administración Pública

Sin ser cabalmente una autorización en sentido estricto, hacia esta última dirección se encamina la previsión contenida en el art. 25.3 del Reglamento 795/2004:

Un Estado miembro podrá exigir que el cedente notifique la cesión a las autoridades competentes del Estado miembro donde se lleve a cabo la cesión, en el plazo que fije ese Estado miembro, pero como muy pronto seis semanas antes de que la cesión tenga lugar y teniendo en cuenta la fecha límite para la presentación de solicitudes al amparo del régimen de pago único. La cesión tendrá lugar del modo previsto en la notificación, a menos

que la autoridad competente se oponga a la cesión y lo notifique al cedente dentro de ese plazo. Las autoridades competentes sólo podrán oponerse a una cesión cuando ésta no se ajuste a las disposiciones del Reglamento (CE) número 1782/2003 ni a las del presente Reglamento¹⁸⁹

Lo primero que hay que destacar de esta disposición, es que su adopción depende íntegramente de la voluntad de cada Estado miembro, ya que, como hemos visto, al Derecho comunitario le basta con la simple notificación de la cesión, algo que, por otra parte, resulta imprescindible de cara a que el cesionario pueda solicitar el pago de los derechos de ayuda, y extremo que, en definitiva, podría cumplirse con la simple mención de este cambio en la solicitud anual de derechos de pago que se dirija a la Administración competente. Sin embargo, si el Estado miembro, acogiéndose a la facultad que le brinda el mencionado art. 25.3, recurre a esta posibilidad, el régimen de comunicación se hace notoriamente más estricto y gravoso para el administrado.

b) La Administración autonómica como Administración competente para el procedimiento de notificación

Ahora bien, desde la perspectiva de nuestro Derecho interno, la primera cuestión que debemos plantearnos es ¿qué Administración nacional es la que controla las cesiones? ¿la estatal? ¿la autonómica? Desde luego, no hay duda de que la acogida de esta fórmula, su previsión legislativa, debe hacerse en una norma básica estatal, tal y como lo hace el art. 15 del RD 1617/2005. Cosa distinta es su ejecución. Con respecto a ésta, las Administraciones autonómicas parecen, en principio, las competentes para recibir la notificación y para adoptar todas las medidas que normativamente puedan derivarse de ésta. No obstante, hay que pensar si, siguiendo el ejemplo de las transferencias de derechos de replantación de viñedo, cuando la cesión se efectúa entre distintas Comunidades Autónomas, la competencia puede pasar a corresponder a la Administración del Estado.

189 Hay que indicar que este precepto ha sufrido una modificación. La redacción que se ofrece en el texto es la que se corresponde con la reforma operada por el Reglamento (CE) 658/2006. El texto originario, que no enteramente coincidente, decía lo siguiente: "Un Estado miembro podrá exigir que el cedente notifique la cesión a las autoridades competentes del Estado miembro donde se lleve a cabo la cesión, en el plazo que fije ese Estado miembro, pero como muy pronto seis semanas antes de que la cesión tenga lugar y teniendo en cuenta la fecha límite para la presentación de una solicitud al amparo del régimen de pago único. La cesión se producirá seis semanas después de la fecha de la notificación salvo que la autoridad competente se oponga a la cesión y lo notifique al cedente en ese plazo. Las autoridades competentes sólo podrán oponerse a una cesión cuando ésta no se ajuste a las disposiciones del Reglamento (CE) n° 1782/2003 ni a las del presente Reglamento"

a. Finalidad de la notificación y excursus sobre las soluciones que se dan en otros sectores

La razón que en el ordenamiento vitivinícola justifica tal medida radica en evitar que se quiebre el equilibrio del potencial vitícola de cada región, lo que sucedería si la autorización para la transferencia la otorgase como en dicho ordenamiento es común la Administración recpenciaria de los derechos de plantación que es también ante la que, en primer término, se presenta la solicitud de transferencia. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, existen muchas diferencias que permiten, a nuestro juicio, llegar a una solución diferente.

Para empezar, como se deduce de la simple lectura del precepto, la obligación de notificar la cesión no corresponde al cesionario, sino al propio cedente, que lo ha hacer además ante las autoridades competentes del Estado miembro donde se lleve a cabo la cesión, lo que, traducido al lenguaje que nos interesa, significa que debe hacerlo ante la Administración de la Comunidad Autónoma en la que radiquen las hectáreas de tierra asociadas a los derechos de ayuda.

Además, por lo que respecta al régimen de los derechos de ayuda, no existe, en puridad, un potencial productivo cuyo equilibrio nacional haya que preservar. Es verdad que sí hay un cierto interés por parte de cada Comunidad Autónoma en conservar sus derechos, no tanto por lo que éstos conllevan de contenido económico -puesto que, en definitiva, quienes reciben esas cantidades son los particulares-, como por las obligaciones que los agricultores beneficiarios asumen en orden a la buena conservación de las tierras agrarias, ya que esto supone un elemento dinamizador del desarrollo rural de extraordinaria importancia.

Atendiendo a estas consideraciones, en el traslado de derechos de ayuda de una Comunidad Autónoma a otra, la Comunidad Autónoma que tiene un mayor interés en la cuestión es la que pierde los derechos, porque perder derechos muy probablemente signifique el abandono de amplias zonas de cultivo, exponiéndolas al desgaste y a la erosión o a la pérdida de su condición rural. Por el contrario, es indudable que para la Comunidad Autónoma que recibe los derechos de ayuda, sucederá lo contrario: los derechos que gana se traducirán posiblemente en una mayor extensión y en un mejor cuidado de los terrenos rurales. Ambas Comunidades Autónomas tienen, pues, un interés en la cesión, pero, sin duda, por las razones antedichas, parece más digna de protección la posición de la Comunidad Autónoma que pierde sus derechos, que es la que pensamos que debe autorizar la cesión. En la ordenación vitivinícola sí puede tener

sentido que el Estado armonice, mediante su intervención autorizatoria, las posiciones enfrentadas de las Comunidades Autónomas afectadas: hay un potencial vitícola que preservar en cada región para que no se pierdan Denominaciones de Origen de baja producción a favor de otras con más mercado; hay unas variedades culturales autóctonas que deben conservarse; y existe, en definitiva, un comercio asociado al cultivo de la viña, digno también de consideración por las decisivas repercusiones que tiene en el tejido económico de la región.

b. La idea de la supraterritorialidad como título atributivo de competencias. La doctrina constitucional

Abundando en esta idea, conviene recordar cómo la jurisprudencia constitucional ha puesto en cuestión el hecho de que la supraterritorialidad actúe por sí misma como un título que asegure la intervención de la Administración estatal. En otras palabras, el Tribunal Constitucional entiende que, cuando una actuación rebasa las marcas territoriales de una región, ha de hacerse un esfuerzo por advertir cuáles son los puntos de conexión, sin que ello se traduzca de manera inmediata en un brote de la competencia estatal. En efecto, dicha jurisprudencia, a pesar de partir de la premisa de que las competencias autonómicas “se circunscriben y han de ejercerse dentro del territorio” de cada Comunidad Autónoma (STC 329/1993, de 12 de noviembre, fdo. jco. 3º), refuta la conclusión de que toda competencia, cuyo ejercicio rebase esas fronteras, devenga por ese solo hecho automáticamente de titularidad estatal. Antes bien, el Tribunal Constitucional enfatiza enérgicamente que el mero hecho de que una institución o materia “sobrepase o incluya el territorio de varias Comunidades Autónomas”, no es dato bastante para atribuir la competencia al Estado. Será necesario que se den una serie de requisitos que la jurisprudencia constitucional entiende que existen

“...cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inmanente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad. Se produce así la metamorfosis del título habilitante de tales actuaciones, cuyo asiento se encontraría en la competencia

residual del Estado (art. 149.3) mientras que en la situación de normalidad las facultades ejecutivas o de gestión en materia del medio ambiente corresponden a las Comunidades Autónomas dentro de su ámbito espacial y no al Estado” (STC 102/1995, de 26 de junio, fdto. jco. 8º)

Desde esta perspectiva, los supuestos en los que cabe que la supraterritorialidad juegue como un título atributivo de competencias a favor del Estado se conciben con un marcadísimo carácter excepcional, que la propia jurisprudencia constitucional subraya reiteradamente. Este criterio se ha forjado, como decimos, al hilo de casos concretos en los que lo que se debatía era sobre si una institución o ámbito material que rebasaba los linderos de una Comunidad Autónoma debería ser de titularidad estatal, o acerca de si lo básico o las competencias normativas plenas sobre una materia habilitaban al Estado para retener ciertos aspectos de la ejecución por interesar éstos al ámbito supraautonómico.

Aplicando esta doctrina constitucional al tema de las cesiones de derechos de ayuda, se observa que, antes de recurrir a la atribución al Estado de la competencia en cuestión, y que antes, incluso, de apelar a las facultades estatales de coordinación, hay que ver si “una actuación diligente de las Comunidades Autónomas implicadas, (...), dentro de su propio territorio permitirá normalmente la adopción de las medidas legalmente previstas para asegurar la calidad del ambiente, haciendo innecesaria la intervención estatal” (STC 329/1993, de 12 de noviembre, fdto jco 3º). Las consideraciones que más arriba realizamos sobre la entidad de los intereses en presencia en estos supuestos de transferencia de derechos de ayuda, hacen innecesaria, en nuestra opinión, la intervención de la Administración estatal, quedando suficientemente constatada la “conexión” fundamental que el fenómeno de la cesión guarda con la Comunidad Autónoma en la que, de momento, están ínsitos dichos derechos de ayuda.

c. El carácter reglado de la actuación administrativa abona la atribución de estas competencias a las Administraciones autonómicas en todos los casos

De todos modos, dejar la argumentación en este punto, entraña el riesgo de que una postura excesivamente proteccionista por parte de la Comunidad Autónoma supusiera que se denegasen todas o la mayor parte de las cesiones de derechos de ayuda solicitadas. Para hacer frente a este riesgo, el art. 25.3 del Reglamento (CE) 795/2004 fija un importante límite, cual es el que convierte la oposición que las autoridades administrativas puedan mostrar a la cesión proyectada, en una actuación absolutamente reglada en la medida en que “sólo podrán oponerse a una cesión cuando

ésta no se ajuste a las disposiciones del Reglamento (CE) 1782/2003 ni a las del presente Reglamento”. Esto significa que la resolución sólo podrá ser desestimatoria si la cesión consiste en un arrendamiento que no se acompaña de la cesión de un número equivalente de hectáreas; si los sujetos intervinientes carecen de la condición de agricultores; si suponen salida de derechos de ayudas hacia otro Estado miembro; o si, en fin, los derechos que se pretenden ceder no se tienen, o no se han usado durante el plazo que marca el párrafo segundo del art. 46.2 del Reglamento 1782/2003. En definitiva, circunstancias todas ellas cuya apreciación resulta absolutamente reglada y no permite ningún resquicio de apreciación discrecional a las autoridades autonómicas.

Estando, por tanto, ante una actuación reglada, los peligros de atribuir a la Administración autonómica el conocimiento y control de las cesiones, se reducen al mínimo, quedando además al agricultor siempre expedita la posibilidad de acudir ante los Tribunales para hacer valer sus derechos.

4. Incidencia administrativa sobre los efectos de los negocios jurídicos privados

Por lo que concierne a los aspectos procedimentales a través de los cuales se ejerce el control sobre las cesiones, el art. 25.3 del Reglamento (CE) 795/2004, diseña un *iter* que incide profundamente sobre los negocios jurídico-privados subyacentes. Señala, en efecto, que el cedente ha de notificar la cesión a las autoridades administrativas “como muy pronto seis semanas antes de que la cesión tenga lugar” y que la cesión sólo “se producirá seis semanas después de la fecha de la notificación, salvo que la autoridad competente se oponga a la cesión y lo notifique al cedente en dicho plazo”. Para el caso de España, el art. 15.2 del RD 1617/2005 añade ciertos requisitos procedimentales. Así, preceptúa que las notificaciones se efectúen dentro de un plazo que se inicia el 1 de noviembre de cada año y que acaba ocho semanas antes de la fecha límite para la presentación de la solicitud única. De todos modos, conviene no confundirse: la sustantividad que el negocio jurídico privado subyacente mantiene con respecto a la notificación administrativa de la cesión se percibe nítidamente también aquí, ya que la cesión -esto es, el negocio jurídico privado *interpartes*- puede realizarse -como reza el art. 15.1 del RD 1617/2005- “en cualquier momento del año”. Es únicamente, por tanto, el procedimiento administrativo para la notificación de las cesiones el que debe verificarse dentro del plazo antes señalado.

En virtud de lo expuesto, salta a la vista que la norma comunitaria subordina los efectos típicos de la cesión a la voluntad administrativa. Ahora bien, si se lee con atención, se comprueba que los que aparecen primariamente afectados por esta voluntad son los efectos típicamente administrativos que se pretenden con ocasión de la perfección de un negocio jurídico de naturaleza traslativa. Por tanto, la cuestión que hay que plantearse es ¿cómo afecta esto a los negocios jurídico-privados por ministerio de los cuales se verifica la cesión?

A) *¿Notificación de la intención de ceder o subordinación de los efectos de la cesión ya realizada?*

De la lectura del precepto en cuestión, surgen bastantes dudas. Como mínimo seis semanas antes de que “la cesión tenga lugar” el cedente debe notificar “la cesión”. Entender esto, como decimos, no es fácil, porque las alternativas de argumentación que se abren son varias. Podríamos entender, en primer lugar, que lo que el cedente notifica no es la cesión sino su intención de ceder los derechos de ayuda. De esta guisa, pudiera ser, por tanto, que aún no hubiera ningún negocio jurídico subyacente ya concluido o que lo que hubiera, en todo caso, entre cedente y cesionario fuese simplemente un precontrato, mediante el que ambos hubiesen convenido realizar el contrato de que se tratase una vez que la Administración no hubiese puesto reparo alguno a la operación proyectada. Esta mecánica es la que rige, por ejemplo, en el ámbito del Derecho Privado, cuando el arrendador pretende vender su finca a una persona distinta del inquilino que, con *locatio* vigente, la ocupa. El art. 25.2 de la Ley de Arrendamientos Urbanos preceptúa que, en aras a que el arrendatario pueda ejercitar su derecho de tanteo, el arrendador debe notificarle de forma fehaciente “la decisión de vender la finca arrendada, el precio y las demás condiciones esenciales de la transmisión”.

Pero, también pudiera interpretarse que el negocio jurídico privado, que sirve de base a la cesión, ha podido concluirse quedando alguno o todos sus efectos pendientes del cumplimiento de una condición, la de que la Administración no se oponga a la transmisión de los derechos de ayuda. En las autorizaciones de transferencias de derecho de replantación de viñedos, se afirma que los negocios jurídico-privados subyacentes a las transferencias son válidos “si se realizan directamente entre el titular de la parcela que ha generado los derechos de replantación y el titular de la parcela en la que se va a realizar la replantación” (art. 4.2 del RD 1472/2000), pues, aunque después la autorización de transferencia no se conceda al cesionario (que, recordemos, es quien la solicita), el negocio

concluido es una compraventa de esperanza (*emptio spei*) y no una compraventa de cosa esperada (*emptio rei speratae*)¹⁹⁰.

B) Los negocios jurídicos privados carecen de por sí de fuerza para transmitir los derechos de ayuda. La vinculación causal entre el negocio jurídico privado y la autorización administrativa

Todas estas alternativas son, pues, posibles a la luz de la escueta fórmula empleada por el art. 25.3 del Reglamento 795/2004. Sobre lo que creemos que no existen dudas es que los negocios jurídico-privados no tienen por sí fuerza bastante para verificar la transferencia de los derechos de ayuda. En tanto la cesión supone transmisión de una posición jurídico-subjetiva, que ha sido creada por la Administración, sus efectos sólo pueden producirse con el intermedio de la Administración, mediación que en el caso que nos ocupa consiste o en la decisión expresa favorable a la transmisión de los derechos de ayuda, o en su silencio, acto presunto que manifiesta el *nihil obstat* de la Administración a la transferencia proyectada y notificada.

En este sentido, el transcurso de seis semanas desde que la notificación se produjo sin que la Administración notifique al cedente en dicho plazo su resolución contraria a la transferencia, determina que la cesión “tendrá lugar”, locución ésta que ya sí que ha de interpretarse en clave exclusivamente de Derecho Civil. Por tanto, si lo que firmaron fue un precontrato o si no había sino la mera intención de celebrar un contrato, podrán formalizar el contrato que procediere; si concluyeron en su momento el contrato, habrán desaparecido los condicionantes que impedían la total o parcial ejecución del negocio perfeccionado.

Ahora bien, la relación entre el negocio jurídico subyacente y la cesión es tan íntima que si, otorgado el *placet* administrativo a la transferencia de los derechos de ayuda, el precontrato o la intención de contratar no se

190 Sobre el tema, cfr. P. DE PABLO CONTRERAS, “Cuestiones jurídico-privadas...”, en la obra *El régimen jurídico de las plantaciones...*, cit., pp. 426-428, quien llega, incluso, a afirmar que si la autorización administrativa se otorga y, en cambio, el contrato subyacente a la transferencia de los derechos de plantación deviene nulo, porque, por ejemplo, el que afirma ser titular de la explotación a la que van los derechos, no lo es realmente porque carece de título jurídico-privado para ello, la autorización administrativa seguirá siendo válida, puesto que, como sabemos, éstas se otorgan “dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de tercero”. Alguna Ley autonómica, como el art. 5.2 de la Ley de Vitivinicultura de La Rioja, ha tratado de salir el paso de esta circunstancia, disponiendo que, en caso de que se declare la nulidad del negocio subyacente, ésta se extiende también a la autorización administrativa obtenida en su virtud.

Por nuestra parte, discrepamos de ésta última interpretación, que, pensamos, que olvida que uno de los elementos fundamentales de los actos administrativos es la causa, cuya virtualidad en el Derecho Administrativo creemos que va más allá de la simple congruencia entre el contenido del acto y los fines típicos anudados por el ordenamiento jurídico a cada potestad, al modo como sostienen las interpretaciones al uso.

lleva a término o se frustra, por razones que no interesan en este lugar, los efectos administrativos de la cesión tampoco se producirán.

Por último, con mucho acierto, el art. 25.3 del Reglamento (CE) 795/2004, tras la modificación experimentada en el año 2006, ha añadido una cautela administrativa que nos parece muy oportuna y que, de alguna forma, contribuye también a esclarecer la naturaleza jurídica de tan compleja “notificación”. Señala, en efecto, dicho precepto que “la cesión tendrá lugar del modo previsto en la notificación”, cautela ésta última que recuerda a la que las normas administrativas nacionales suelen hacer con respecto a las facultades que se adquieren en virtud del silencio administrativo positivo. Aunque aquí la “falta de oposición” de la Administración a la cesión no pueda interpretarse, en puridad, como un silencio administrativo, el alcance de la cautela se dirige a la misma finalidad: que no se cedan más o menos derechos de los que se indicaron en la “notificación” y que no se cedan de otra forma o manera distinta o bajo otros requisitos o condiciones que los que se expresaron en la “notificación”. Advertido esto, parece oportuno convenir en que la “notificación” de la cesión, tantas veces aludida, no se corresponde en sus mimbres con los caracteres de una verdadera autorización (y, mucho menos, por las razones ya dichas, a la típica autorización de policía), sino con los de una comunicación bajo reserva de prohibición. La falta de oposición en plazo de la Administración no es, pues, que se autorice por silencio la cesión, sino más propiamente que la Administración no advierte razón alguna para prohibir la cesión de derechos notificada.

C) ¿Tanteo administrativo sobre los derechos de ayuda que se pretenden ceder? Retorno a la naturaleza jurídica de la reserva

En otro orden de ideas, no existe en la reglamentación comunitaria ningún argumento que permita entender que la virtualidad del deber de notificar las cesiones de derechos de ayuda a la Administración vaya más allá que el control de aquéllas y la necesidad de conocer en cada momento quién es el titular de los derechos de ayuda. Queremos decir con ello que no pensamos que la notificación del cedente surta también el efecto añadido de proporcionar a la Administración un plazo para que ejercite un derecho de adquisición preferente sobre los derechos transmitidos. Esta posibilidad, que en el marco vitivinícola alguna Ley autonómica ha establecido con dudosa legalidad, tropieza en el caso que consideramos con algunos obstáculos¹⁹¹.

191 Vid. M. LÓPEZ BENÍTEZ, *Del Estatuto del Vino a las Leyes del Vino: un panorama actual y de futuro de la ordenación vitivinícola en España*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, pp. 251-253. Sobre el complejo mundo de los derechos de adquisición preferente escribe recientemente J.I. MORILLO-VELARDE PÉREZ, “Los retractos

Ante todo, si admitiésemos la existencia de tal derecho de tanteo, sería para que los derechos así adquiridos se integrasen en la reserva nacional con la finalidad de que ésta contase con mayores posibles para acometer los fines que, como vimos, tiene encomendados. Y admitido esto, ningún inconveniente existiría tampoco en que, al margen de la vía de los derechos de adquisición preferente, la Administración adquiriese derechos de ayuda de los particulares por compra o por cualquier otro negocio jurídico de naturaleza traslativa. No obstante, ni, al mencionar las fuentes de alimentación de la reserva nacional, encontramos una referencia, aunque fuese ligerísima, a que esta vía de nutrición de la reserva fuese posible; ni la reserva nacional que se recoge en el régimen de los pagos únicos, se comporta como un *pool*, como un centro de compras y ventas de derechos de ayuda.

En las reservas en que así ocurre, la propia OCM deja muy claro que uno de los modos de nutrir la reserva son precisamente las adquisiciones que los Estados pueden realizar a particulares. El art. 5.2 de la OCM del vino señala en este sentido que la reserva o reservas se componen de: a) los derechos de plantación de nueva creación asignados por la Unión Europea entre los Estados miembros, según el reparto de hectáreas previsto en el art. 6.1; b) derechos de nueva plantación, de replantación o de nueva creación que hayan caducado por no haber sido utilizados en los plazos establecidos respectivamente; y c) los derechos de replantación que hayan sido asignados a la reserva por sus titulares, a cambio de una contrapartida financiera cuyo importe y modalidades fijarán los Estados miembros.

Nada de esto sucede con la reserva nacional de derechos de pago único, en la que los únicos derechos de los particulares que entran son, como sabemos, los que caducan por no haber sido utilizados en tiempo y forma; o los que los agricultores deben ceder obligatoria y gratuitamente ante determinados supuestos de cesiones.

En estas circunstancias, carece, por tanto, de sentido plantearse siquiera si la Administración, en caso de oposición a la cesión notificada, puede

legales a favor de las Administraciones Públicas”, RAP n° 165 (2004), p. 83, que hay dos clases de retractos de la Administración, unos de naturaleza civil y otros de naturaleza administrativa, aunque ambos “solo se justifican en atención a algún aspecto del interés general encomendado a la tutela de éstas [las Administraciones Públicas]”, por lo que, a su juicio, el criterio de diferenciación es únicamente de carácter funcional: “los retractos de carácter civil tienen la finalidad genérica de estos derechos reconocidos en el Derecho civil: son derechos reales de adquisición preferente; por tanto, su finalidad se circunscribe a señalar una preferencia del Derecho a favor de determinadas titularidades y se consuman por la adquisición de la cosa por el titular preferido (...). Por el contrario, no es la mera adquisición de bienes para la Administración lo que justifica las potestades de subrogación que denominamos retractos administrativos. Es verdad que dicho efecto está presente, pero no es ésta su razón de ser, sino proporcionar a la Administración competente un instrumento jurídico para la consecución de los objetivos concretos que asigna la legislación sectorial”

adquirir dichos derechos de ayuda mediante tanteo. La denegación de la transferencia lo único que producirá, por tanto, es que los derechos de ayuda continuarán perteneciendo a quien es su titular, quedando la pretendida cesión frustrada. Sólo en el supuesto de que éste último no los utilice, dichos derechos pasarán a la reserva.

D) El principio de que sólo cabe ceder los derechos de ayuda que ya se tienen. Sus posibles excepciones

Los derechos de ayuda pueden cederse en cualquier momento del año [art. 25.1 del Reglamento (CE) 795/2004], cumpliendo naturalmente el deber de notificación previo al que antes hemos aludido. Esta facultad se encuentra, de todos modos, condicionada por un hecho que parece obvio, pero que la normativa comunitaria ha estimado necesario subrayar expresamente. El art. 12.4 del Reglamento 795/2004, según la redacción dada por el Reglamento 1974/2004, enfatiza, en efecto, que no será posible realizar ninguna cesión definitiva de los derechos de ayuda antes de su establecimiento definitivo. Como fácilmente se advierte, tal declaración constituye sólo una recreación del viejo principio jurídico *nemo dat quod non habet*. Siendo los derechos de ayuda, derechos de estricta creación administrativa, es evidente que ningún negocio jurídico resulta factible hasta que efectivamente ingresan en el patrimonio de su titular. El hecho, por tanto, de que el Reglamento comunitario haya insistido en su exposición, responde, por consiguiente, a la idea de vetar cualquier intento especulativo de comerciar con derechos de ayuda que aún no se tienen. Sin embargo, dicho intento sólo se consigue a medias, pues la modificación operada por el reciente Reglamento 1974/2004, tratando de cerrar el círculo, en realidad, lo ha abierto.

a) La nueva redacción del art. 12.4 del Reglamento 795/2004 abre el portillo a precontratos y contratos aleatorios

En su redacción primitiva, el art. 12.4 declaraba terminantemente que no era posible realizar ninguna cesión de los derechos de ayuda antes del establecimiento definitivo de los mismos. El añadido actual de que lo que no es posible es realizar “ninguna cesión definitiva”, abre, en nuestra opinión, el portillo a precontratos o a contratos aleatorios que tengan como objeto los derechos de ayuda que se van a recibir y que ahora, al amparo de la modificación reseñada, resultan, desde luego, perfectamente legales.

b) Las cláusulas que pueden añadirse a los contratos privados de venta y arrendamiento

De todos modos, la misma redacción original del Reglamento 795/2004 admitía ya alguna excepción al principio general de que no es admisible ninguna cesión de derechos de ayuda antes de que éstos hayan sido efectivamente atribuidos por la Administración Pública. Nos referimos a la cláusula que, según el art. 17 del mencionado Reglamento comunitario, resulta factible añadir a los contratos privados de venta y que el art. 27 aclara y extiende también para los contratos de arrendamiento.

En virtud del art. 17.1 del Reglamento 795/2004, cuando en los contratos de compraventa celebrados o modificados antes de la fecha límite para la presentación de una solicitud al amparo del régimen de pago único y durante su primer año de aplicación, se estipule que se vende la totalidad o parte de la explotación, íntegra o parcialmente, con los derechos de ayuda que deben establecerse de conformidad con el art. 43 del Reglamento (CE) 1782/2003, en función de las hectáreas de la explotación o de la parte de la explotación cedida, el contrato de venta tendrá el carácter de cesión de los derechos de ayuda con tierra.

En realidad, la excepción consagrada por este precepto posee una incuestionable naturaleza transitoria, ya que se refiere exclusivamente a las cesiones que se produzcan en el momento de la puesta en marcha del régimen de pago único, no rigiendo, en cambio, para las cesiones que se efectúen con posterioridad¹⁹². Recordando situaciones ya comentadas, sabemos que la atribución inicial de los derechos de ayuda corresponde en el caso de olivar a quienes generaron ayudas a la producción durante el período cuatrienal de referencia. Ellos son, por tanto, quienes pueden solicitar la atribución de aquellos derechos y a quienes éstos se les pueden atribuir. La venta del olivar después de concluido el período de referencia no transmitiría al comprador, junto con la explotación, la capacidad jurídica para pedir la asignación de derechos de ayuda que corresponderían al antiguo titular. De este modo, el nuevo titular de la finca adquiriría ésta, pero sin derechos de ayuda, derechos que tendría que conseguir por otros medios o acogéndose, como vimos, a las distribuciones, en su caso, de los fondos de la reserva nacional.

192 Con rotundidad lo reconoce el *considerando* 8º del Reglamento (CE) n° 795/2004, cuando declara que “en caso de aplicación de la retención sobre la venta de los derechos de ayuda, deben establecerse y diferenciarse los porcentajes máximos y los criterios de aplicación teniendo en cuenta el tipo de cesiones y de derechos de ayuda objetos de la cesión. Si existen riesgos especulativos en los primeros años de aplicación del régimen de pago único, el Estado miembro tiene la facultad de aumentar el porcentaje de retención sobre las ventas sin tierras. En ningún caso, la aplicación de dichas retenciones debe provocar un obstáculo importante o la prohibición de cesión de los derechos de ayuda”.

a. Estas cláusulas tienen naturaleza plenamente convencional

Partiendo de esta situación, lo que el art. 17.1 del Reglamento 795/2004 permite, es que el comprador y el vendedor pacten, para estos contratos de compraventa que se concluyan dentro de ese período anterior o simultáneo a la puesta en práctica del régimen de pago único, la cesión de los derechos de ayuda que pudieran corresponder al vendedor. Derechos que, en cualquier caso, de cara a evitar fenómenos especulativos, tendrían que ir acompañados de la explotación. Dicha estipulación tiene, a diferencia de la cláusula del beneficio inesperado, una naturaleza íntegramente contractual: las partes son libres de pactarla o no. Si no la incluyen expresamente en el contrato, no resulta factible entenderla como una cláusula implícita o natural del negocio jurídico trabado.

Ahora bien, si la pactan, el vendedor solicitará el establecimiento de los derechos de ayuda, adjuntando a su solicitud una copia del contrato de venta e indicando las unidades de producción y el número de hectáreas cuyos derechos de ayuda se propone ceder (art. 17.3, primer párrafo). Incluso, si la legislación nacional así lo autoriza, dicha solicitud podrá presentarla el mismo comprador, en nombre y por cuenta del vendedor. Realizado esto, el comprador solicitará el pago al amparo del régimen de pago único, adjuntando igualmente a su solicitud una copia del contrato de venta (art. 17.4), para lo cual los Estados miembros pueden exigir que las solicitudes del comprador y del vendedor se presenten simultáneamente o que la segunda solicitud incluya una referencia a la primera (art. 17.5).

b. El comprador resulta, en cambio, afectado por los mismos límites administrativos que afectarían al vendedor. El caso de España

De esta manera, se opera una subrogación plena del adquirente en la posición jurídica que ostentaba el vendedor; subrogación que es tan exacta que resulta afectada incluso por los mismos límites que afectarían al vendedor tanto por aplicación de la cláusula del beneficio inesperado, como por aplicación de las retenciones previstas sobre las ventas de los derechos de ayuda. Así lo dispone taxativamente el art. 17.2 del Reglamento 795/2004, cuando afirma que “el apartado 9 del art. 42 y el apartado 3 del art. 46 del Reglamento (CE) 1782/2003 se *aplicarán*, según proceda, a los derechos de ayuda que deben calcularse a partir de las unidades de producción y de las hectáreas objeto del contrato”.

Como la venta realizada se considera a todos los efectos como una cesión de los derechos de ayuda con tierra, la venta efectuada queda sujeta, en virtud de los arts. 46.3 del Reglamento 1782/2003 y 9 del Reglamento

795/2004 y en los términos ya vistos, a las retenciones a favor de la reserva nacional fijadas porcentualmente sobre el valor de cada derecho de ayuda. Así, si se trata de la venta de los derechos de ayuda con toda la explotación, el mencionado porcentaje puede alcanzar hasta el 5 por ciento del valor de cada derecho de ayuda y/o el importe equivalente expresado en número de derechos de ayuda, porcentaje que puede subir hasta el 10% en caso de que la venta comprenda tierras, pero no abarque toda la explotación [letras b) y d) del art. 9.1 del Reglamento (CE) 795/2004].

No obstante, las anteriores previsiones no rigen del todo en España. El art. 14.3 del RD 1617/2005, ha excluido del pago de cualquier retención a las ventas de derechos de ayuda con toda la explotación; a las ventas de los derechos de ayuda con o sin tierras a un agricultor que inicia la actividad agraria; y, en lo que ahora nos interesa, a las *compraventas realizadas de acuerdo con el art. 17 del Reglamento (CE) número 795/2004*. Para ello, el Reglamento español ha interpretado los arts. 42.9 y 46.3 del Reglamento 1782/2003 y 17.2 del Reglamento 795/2004 como una habilitación concedida a los Estados miembros, para decidir si sujetan o no las cesiones de derechos de pago único a retenciones a favor de la reserva nacional. Es verdad que a esta interpretación favorece la propia dicción literal de los preceptos mencionados, que señalan que los Estados *podrán* establecer retenciones *hasta* un porcentaje máximo en función del supuesto de hecho de que se trate. Ahora bien, habría en todo caso que preguntarse si tal interpretación no hace de mejor condición a los agricultores de unos Estados con respecto a los de otros.

c. La cláusula del beneficio inesperado como incentivo a la inclusión de estas cláusulas convencionales

A pesar de reconocer la naturaleza netamente convencional de la cláusula de la que hablamos, la normativa comunitaria introduce un incentivo para que se incluya, cual es la aplicación al vendedor, en caso contrario, de la mal llamada cláusula del beneficio inesperado, en cuya virtud, según ya nos consta, el agricultor que venda su explotación, o parte de ella, durante el período de referencia o en fecha, en todo caso, anterior al 15 de mayo de 2004, restituirá a la reserva nacional hasta el 90 por ciento del importe de referencia, en función de las unidades de producción y de las hectáreas de la explotación o de la parte de explotación cedida [letra a) del art. 10.1 del Reglamento (CE) 795/2004].

c) Aplicación de las condiciones anteriores a los arrendamientos

El mismo régimen que el art. 17 fija para las cesiones realizadas en forma de venta antes o durante el primer año de aplicación del régimen de pago único, lo extiende el art. 27 del Reglamento 795/2004 a los casos en que la cesión tenga naturaleza temporal y se concluya a través de un contrato de arrendamiento. Las únicas diferencias consisten en este caso en que, por una parte, idénticas determinaciones se aplican a los contratos de arrendamiento que expiren con posterioridad a la fecha límite para la presentación de una solicitud al amparo del régimen de pago único; y que, por otra parte, la cesión de derechos no tendrá un carácter irreversible como en el caso de la compraventa, sino que retornarán al arrendador, una vez haya finalizado el plazo de duración del contrato de arrendamiento. Con la salvedad, eso sí, de que las retenciones que, en virtud de la aplicación de la cláusula del beneficio inesperado se hayan practicado sobre los importes de referencia -y que pueden alcanzar hasta un 70 por ciento en el caso de que el arrendamiento lo sea de más de seis años- tendrán también un carácter definitivo.

E) El uso de los derechos de ayuda como condicionante para su cesión. Alcance del principio “volenti non fit iniuria”

Al margen ya de estas cesiones iniciales de derechos de ayuda, las cesiones pueden efectuarse, como decimos, en cualquier momento del año, cumpliendo el deber de notificación a las autoridades administrativas en la forma y plazos ya expuestos. Sí se añade, con carácter general, una última cautela, tendente a evitar el tráfico especulativo con los derechos de ayuda. Dice en este sentido el párrafo 2º del art. 46.2 del Reglamento 1782/2003 que:

“Excepto en caso de fuerza mayor o en circunstancias excepcionales, tal como se contempla en el apartado 4 del art. 40, el agricultor sólo podrá ceder sus derechos de ayuda sin tierras después de haber utilizado, a tenor del art. 44, por lo menos el 80 por ciento de sus derechos de ayuda durante al menos un año natural, o después de haber entregado voluntariamente a la reserva nacional todos los derechos de ayuda que no haya utilizado en el primer año de aplicación del régimen de pago único”

Como vemos, la aplicación de esta cautela sólo se refiere a las cesiones definitivas de derechos de ayuda sin tierras, quedando, por tanto, al margen tanto las que se acompañen de tierras como las cesiones temporales que, por imperativo legal, sólo pueden producirse si se acompañan de las tierras asociadas a los derechos de ayuda correspondientes.

Además, a diferencia de lo que ocurre con los derechos procedentes de la reserva nacional que si no se utilizan durante cada año del período quinquenal siguiente a su atribución, retornan imperativamente a la reserva nacional, aquí la falta de uso durante un año no da lugar a la pérdida del derecho, sino que dificulta, según el número de derechos de ayuda inutilizados, la realización de cesiones sobre los mismos, salvo que se entreguen voluntariamente a la reserva nacional.

Ésta última previsión, que supone una clara derogación de lo que establece el art. 45.I del Reglamento 1782/2003 en orden a que la caducidad de los derechos se verifica por su falta de uso durante tres años, se articula mediante el recurso al principio *volenti non fit iniuria*, que tanta importancia ha tenido en la tradición y en la formación del Derecho Público continental¹⁹³. Sin embargo, hay que recordar la grave impugnación que este principio sufre en la actualidad, especialmente en el ámbito de las relaciones jurídico-administrativas, en el seno de las cuales se cuestiona seriamente que en numerosas ocasiones pueda concederse a la libre voluntad y a la capacidad de juicio del individuo ese significado esencial que el idealismo le atribuía¹⁹⁴. Igual sucede en la materia que ahora nos interesa, en donde la libertad del agricultor de entregar voluntariamente a la reserva nacional todos los derechos de ayuda no utilizados durante el primer año de aplicación del régimen de pago único, será en muchos casos más aparente que real, pues, en buena lógica, dejando al margen las operaciones puramente especulativas que puedan obviamente producirse, la falta de uso de los derechos atribuidos y su puesta en venta prácticamente nada más recibirlos responderá en la mayoría de las ocasiones a estados de necesidad del agricultor, que tratan de salvarse enajenando los derechos de ayuda.

VI.10

El procedimiento de identificación inicial y sucesiva de los beneficiarios de ayudas

Una vez estudiados quiénes son los agricultores que tienen derecho a acogerse al régimen de pago único, tanto en sus momentos iniciales

193 Como se sabe, el gran teorizador de este principio en el Derecho Público fue OTTO MAYER quien la empleó como un modo de excepcionar la aplicación del principio de reserva de Ley que tan brillantemente construyó. Para MAYER, en efecto, si la reserva de Ley es una garantía que se monta a favor del ciudadano, parece lógico que éste pueda renunciar a tal distinción. Por decirlo en sus propias palabras, el consentimiento del administrado *reemplaza* (*ersetzt*) la habilitación legal y *suprime* (*beseitigt*) los límites de la reserva. Estas ideas de MAYER, las expusimos con gran detalle y bibliografía abundante en nuestra obra *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*, Civitas, Madrid, 1994, pp. 83 y ss.

194 Cfr. W.THIEME, "Der Gesetzesvorbehalt im besondern Gewaltverhältnis", JZ 1964, p. 84 y también nuestro libro *Naturaleza y presupuestos constitucionales...*, cit. pp. 340-342.

como después de establecido el sistema, procede que, a continuación, nos detengamos en los aspectos procedimentales de dicho régimen. Para esta consideración conviene, de todos modos, que no perdamos de vista aquellos dos momentos o situaciones, puesto que la normativa comunitaria también los contempla separadamente.

1. Las distintas opciones de identificación que se abren a los Estados. El caso español

Atendidas estas premisas, la puesta en práctica del sistema requiere prioritariamente la identificación administrativa de los agricultores que, conforme a los criterios expuestos en el capítulo anterior, pueden ser acogidos inicialmente en el nuevo sistema de pago único. Así, de cara a esta determinación, el art. 34.1 del Reglamento (CE) 1782/2003 preceptúa lo siguiente:

“El primer año en que se solicite el régimen de pago único, la autoridad competente del Estado miembro enviará a los agricultores contemplados en la letra a) del apartado 1 del art. 33 un impreso de solicitud en el que constarán:

- a) el importe a que se refiere el capítulo 2 (en lo sucesivo denominado el importe de referencia
- b) el número de hectáreas contemplado en el artículo 43
- c) el número y valor de los derechos de ayuda, tal como se definen en el capítulo 3”

El art. 12 del Reglamento (CE) 795/2004 desarrolla, no obstante, estas previsiones marcando algunas especialidades procedimentales de extraordinario interés. Habilitan, en efecto, los apartados 1 y 2 del art. 12 para que los Estados inicien esta labor de identificación de los agricultores antes de que se ponga en marcha el sistema de pago único y, en concreto, “a partir del año civil anterior al primer año de aplicación del régimen de pago único”. Sin llegar a esta anticipación, el Reglamento fija, en todo caso, la fecha del 15 de abril como fecha límite para que los Estados remitan el impreso de inscripción en el sistema (art. 12.3 del Reglamento 795/2004).

En España, el art. 11 de la Orden APA/1171/2005, de 15 de abril, ha determinado varias situaciones. En general, a todos los agricultores que han recibido pagos durante el período de referencia reciben sus impresos precumplimentados de identificación de sus derechos de ayuda y disponen hasta el 15 de agosto de 2005 para solicitar de la autoridad competente, en los términos que a continuación veremos, la rectificación de los datos

erróneos o inexactos que en aquel impreso existan¹⁹⁵. Se añade además la previsión de que “en caso de que un agricultor haya recibido pagos (...) en varias Comunidades Autónomas se entenderá como Comunidad Autónoma competente para la comunicación de la información aquélla en la que la suma de los importes de referencia tenga un valor mayor” (art. 11.2).

También, como antes hemos indicado, la fecha del 15 de agosto de 2005 constituye también la fecha para que los agricultores con dificultades excepcionales o afectados por fuerza mayor comuniquen y prueben la concurrencia de tales circunstancias ante la Administración autonómica; solución que la Orden extiende también a los agricultores que hayan iniciado su actividad durante el período de referencia y que hemos de entender que es un supuesto que a todos los efectos asimila a la situación de los agricultores con dificultades excepcionales.

Por último, para los restantes agricultores que quieran beneficiarse de derechos pertenecientes a la reserva nacional, puesto que no han recibido pagos, tampoco recibirán impresos precumplimentados, por lo que será preciso que soliciten asignación de derechos a la Administración. El art. 11.5 de la Orden no determina, sin embargo, plazo. Posteriormente, ha sido el art. 4.4 del RD 1617/2005 el que ha establecido que los agricultores que soliciten derechos de la reserva nacional hayan de hacerlo al tiempo que presentan la solicitud de cobro del pago único incluida en la solicitud única.

2. La naturaleza jurídica de los impresos precumplimentados que remiten los Estados a los agricultores

A) Su función originaria: simplificar las cargas del administrado

La naturaleza jurídica de este denominado impreso de solicitud que remiten los Estados no resulta esclarecida por la normativa comunitaria. Es evidente, sin embargo, que dichos impresos ni son la solicitud ni pueden ser tomados, en ningún caso, como tales, puesto que la adscripción al régimen de pago único requiere una solicitud específica de los agricultores interesados, petición que debe presentarse antes del 15 de mayo del año en que se ponga en marcha el sistema y que coincide, en realidad, con la solicitud que se presenta para el pago propiamente dicho de la ayuda correspondiente al primer año.

¹⁹⁵ Originariamente, este plazo era el 15 de julio de 2005, pero fue prorrogado un mes más por la Orden APA/2261/2005, de 13 de julio.

Por consiguiente, si los agricultores no instan esta petición de acogida en el sistema, quedan fuera del mismo y sus potenciales derechos de ayuda se integran, como sabemos, en la reserva nacional. No cabe considerar, por tanto, la inactividad del administrado como una aquiescencia tácita a la integración que, de oficio, hubiera operado ya la Administración. Sin solicitud expresa del agricultor, reiteramos que no hay incorporación al sistema, aunque se reuniesen los requisitos para poder disfrutar de derechos. Con rotundidad lo afirma el art. 34.3 del Reglamento 1782/2003: “salvo en caso de fuerza mayor y de las circunstancias excepcionales mencionadas en el apartado 4 del art. 40, no se concederán derechos a los agricultores contemplados en las letras a) y b) del apartado 1 del art. 33 ni a los que reciban derechos de ayuda de la reserva nacional si no solicitan el régimen de pago único antes del 15 de mayo del primer año de aplicación del régimen de pago único”¹⁹⁶

Atendiendo, pues, a su naturaleza jurídica, tal vez lo más correcto sea pensar que el impreso que remite la Administración al agricultor, conteniendo los extremos que más atrás hemos detallado, es, como dice el art. 22 del Reglamento 1782/2003, un “impreso precumplimentado” en el que la Administración hace constar las informaciones que sobre el agricultor posee. Se pretende con ello facilitarle sus tareas y agilizarle en la medida de lo posible el cumplimiento de los trámites administrativos que le competen. Desde esta aproximación, los impresos de los que hablamos cubrirían una finalidad muy parecida a la que, recientemente, en el ámbito tributario desempeñan las declaraciones del impuesto sobre la renta que la Administración remite a los contribuyentes que las solicitan para que, de prestar su conformidad, sólo tengan que firmarlas y presentarlas.

Aquí sucedería igual. Si el impreso que le envía la Administración es juzgado conforme por el particular, le bastará con firmarlo y presentarlo en tiempo y forma, manifestando de tal manera su consentimiento para que se le integre en el régimen del pago único.

B) Otra función añadida: dar cauce a un procedimiento contradictorio de identificación de derechos y beneficiarios

Sin embargo, siendo esto último cierto, también es verdad que los impresos precumplimentados que remite la Administración desempeñan otra función

¹⁹⁶ Afirmación que reitera el art. 12.4, primer párrafo, del Reglamento 795/2004 en los siguientes términos: “el establecimiento definitivo de los derechos de ayuda que deben atribuirse el primer año de aplicación del régimen de pago único estará subordinado a la presentación de una solicitud al amparo del régimen de pago único, de conformidad con el apartado 3 del art. 34 del Reglamento (CE) 1782/2003”.

añadida en el caso de que el agricultor no esté de acuerdo con los datos e informaciones que se le envían. El agricultor corregirá, entonces, los extremos sobre los que discrepe y presentará su solicitud de acogida, de tal modo que en el procedimiento a que su petición dé lugar y que tiene como fin último el establecimiento definitivo de los derechos de ayuda que le correspondan, el punto fundamental sobre el que girará la fase de instrucción consistirá precisamente en dilucidar estas discrepancias¹⁹⁷.

a) El contenido de las discrepancias

Por lo demás, el contenido de estas discrepancias versará exclusivamente sobre el importe de referencia, el número y valor de los derechos de ayuda asignados y el número de hectáreas, pero no sobre la identificación concreta de las parcelas sobre las que van a recaer los derechos, ya que dicha declaración sólo es preciso realizarla de cara al establecimiento de los derechos de ayuda de la reserva nacional. En los demás casos, la declaración de las parcelas no es un requisito necesario para la constitución definitiva de los derechos de ayuda, puesto que tal identificación se difiere al momento en que se solicite el pago de los mencionados derechos (art. 12.8 del Reglamento 795/2004). Además de ello, la controversia que se suscite entre la Administración y el agricultor en orden al establecimiento definitivo de los derechos de ayuda, podrá estribar también en que la Administración ponga en duda la propia condición de agricultor del solicitante, como se deduce del hecho de que el art. 12.1 del Reglamento 795/2004 concrete la verificación preliminar que la Administración ha de hacer sobre las solicitudes de los particulares en que estos demuestren, “a satisfacción del Estado miembro, que en la fecha de solicitud de los derechos de ayuda es un agricultor, según la definición que figura en la letra a) del art. 2 del Reglamento (CE) n° 1782/2003”.

Eventualmente, dichas discrepancias pueden versar también sobre el tamaño mínimo de la explotación en aquellos casos en que los Estados así lo hayan decidido. En todo caso, con respecto a esto último, debe indicarse que el art. 12.6 del Reglamento (CE) 795/2004 sólo habilita para determinar dimensiones mínimas que no excedan de las 0,3 hectáreas¹⁹⁸. Ahora bien, como decimos, si el Estado establece un tamaño mínimo

197 Para facilitarles esta tarea, el RD 1617/2005 contiene un modelo de oposición en su Anexo VI.

198 En España, aunque de momento falta la regulación estatal y autonómica que discipline en su conjunto el régimen de pago único, algunas Comunidades Autónomas han fijado esta dimensión máxima de 0,3 hectáreas para otorgar algunos de los pagos directos previstos en el título IV del Reglamento 1782/2003. Así sucede en Andalucía con los pagos directos concedidos dentro del régimen de cultivos herbáceos, según lo que dispone el art. 16, primer párrafo, de la Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía de 28 de enero de 2005 (BOJA n° 26, de 7 de febrero).

para las explotaciones, esta dimensión actuará como un requisito que condicionará la capacidad de los agricultores para poder solicitar el establecimiento de los derechos de ayuda, constituyendo al mismo tiempo uno de los extremos que serán objeto de control por las Administraciones competentes.

b) La resolución: los casos de inactividad de la Administración

El procedimiento para el establecimiento definitivo de los derechos de ayuda debe culminar, lógicamente, con una resolución administrativa que determine el número y valor de los derechos de ayuda asignados a cada agricultor. Sin embargo, el legislador comunitario es consciente de que cabe que la Administración no fije los derechos de ayuda definitivos “como muy tarde antes del 15 agosto” -tal y como postula el art. 12.4 del Reglamento 795/2004-, bien porque la Administración nacional resulte demasiado premiosa a la hora de tramitar estos procedimientos, bien porque, no haciendo uso de la posibilidad de anticipar el proceso de identificación de los agricultores, se le acumule la determinación definitiva de los derechos con el plazo para solicitar los derechos de pago correspondientes a la primera anualidad de la puesta en práctica del régimen de pago único.

Ante esta tesitura, se permite que los agricultores presenten solicitudes de pago único sobre la base de los derechos de ayuda provisionales establecidos por los Estados miembros (art. 12.4, último párrafo del Reglamento 795/2004), lo que supone dotar a los datos e informaciones vertidos por la Administración en el impreso precumplimentado de una presunción *iusuris tantum* de validez, hasta tanto se resuelva sobre la determinación definitiva de los derechos de ayuda. Esta consideración completa, además, la naturaleza jurídica de dicho impreso, ya que lo beneficia con la misma presunción de validez y eficacia con que se digna en general a los actos administrativos.

c) Conclusiones sobre la naturaleza jurídica de los impresos precumplimentados: actos administrativos de constancia

Desde esta perspectiva, el impreso precumplimentado, al que se refiere el art. 34.1 del Reglamento 1782/2003, posee de alguna manera la naturaleza de un acto administrativo de constancia, cuya particularidad consiste en que su emisión, en lugar de ser rogada, se realiza, como hemos visto, de oficio, con la finalidad de facilitar a los administrados el cumplimiento, en este caso, de una carga -la de presentar la solicitud de adhesión al régimen de pago único-. Así, incluso para la doctrina que niega el carácter de acto administrativo a la mayoría de los actos

de constancia -como las certificaciones y otras manifestaciones de conocimiento de la Administración- por carecer, en general, de carácter regulador, creemos que resultaría factible reconocer en los denominados impresos precumplimentados la existencia de una de las excepciones que preconizan, ya que, como hemos visto, las situaciones que declaran sirven, por una parte, de prueba para acreditar que se tiene la posición jurídica necesaria para pedir el acogimiento al régimen de pago único, y habilitan, por otra parte, para instar tal solicitud tanto en los casos en que se existe disconformidad con los datos expresados por el impreso remitido por la Administración como en aquellos otros en que aún no se ha resuelto definitivamente sobre el establecimiento de los derechos de ayuda¹⁹⁹.

199 La negación del carácter de acto administrativo a las certificaciones y otras manifestaciones de conocimiento la ha efectuado, entre nosotros, basándose en datos exclusivamente extraídos del Derecho alemán, R. BOCANEGRA SIERRA, *Lecciones sobre el acto...*, cit. pp. 32 y 33. Para él, como decimos sólo con el apoyo que le brinda en este sentido la definición de acto administrativo que efectúa el art. 35 de la VwVfG, como resolución dirigida a la regulación de un caso particular, el elemento definitorio del acto se pone el carácter regulador de su contenido, esto es, en que los actos administrativos se dirijan precisamente "a la producción o al establecimiento de una consecuencia jurídica, consecuencia que consistirá en la creación, la modificación o la extinción de un derecho o un deber, o en su declaración vinculante o también, en cuanto se reconozca la existencia de actos administrativos reales (...), a la determinación de la condición jurídica de una cosa" (p. 31).

De todos modos, como afirmamos en el texto, aun desposeyendo con carácter general a las certificaciones y otras manifestaciones de conocimiento de la Administración de la condición de acto administrativo, consagra, con base de nuevo en la doctrina alemana —que hace, por cierto, gala de un extremo casuismo en este punto—, una serie de excepciones a esta regla general; excepciones entre las que estarían los actos de constancia o conocimiento que sirven para probar la existencia de un hecho, de un derecho o de una condición en un procedimiento administrativo futuro; los que se configuran normativamente como presupuesto para el reconocimiento jurídico de un hecho o situación que, de faltar aquél, no tendría existencia para el Derecho; o, en fin, los que sirven de prueba, con independencia de que admitan o no prueba en contrario. Dentro de alguna de estas excepciones cabrían, por las razones que exponemos en el texto, los impresos de los que en este apartado tratamos.

Por nuestra parte, consideramos que no hay que llegar a estimar acto administrativo a los actos de constancia en general a través de que consigamos encorsetarlos o no en una de estas casuísticas excepciones que recoge BOCANEGRA de la doctrina alemana. Como demostró hace ya años A. NIETO, la importación de construcciones extranjeras tiene sentido en la medida en que se ajusten a nuestro ordenamiento jurídico y en el supuesto que nos ocupa hay que reparar en que ni nuestro entendimiento del acto administrativo está lastrado por un concepto legal de acto como el que proporciona la Ley de Procedimiento Administrativo alemán, ni tampoco ese concepto de acto se halla anidado en nuestra doctrina y jurisprudencia, ámbitos en que se impone indiscutiblemente la definición que, adaptando la de ZANOBINI a las características de nuestro sistema jurídico, desarrolló con éxito el Prof. GARCÍA DE ENTERRÍA. Esta definición no sólo permite una exposición completa y armónica de la teoría del acto administrativo, sino que además no conduce a los actos de comunicación y al resto de los actos de trámite al mundo de la nada o de la indefinición jurídica. Como expone con la claridad y contundencia que le caracteriza el Prof. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Curso...*, cit., I, p. 550, "la exclusión [se refiere a la operada por la doctrina alemana] estará justificada en la medida en que los supuestos excluidos puedan ser objeto de una teorización independiente, lo cual dista de ser el caso, a nuestro juicio, al menos para nuestro Derecho. No se trata de expulsar supuestos incómodos a las tinieblas exteriores, para no ocuparse más de ellos, y poder complacerse en perfeccionar un objeto convencionalmente delimitado, sino de dar cuenta de la realidad. Esas concreciones dentro del género de acto administrativo podrán, en su caso, constituir especies separadas dentro del mismo, pero no parece que puedan intentar absorber en exclusiva todo el concepto. Resulta claro, por de pronto, que la categoría sigue conviniendo a los actos de procedimiento, para los cuales existe hoy una especial sensibilidad (...) y, por supuesto, para los actos administrativos que no alcancen la cuestionada categoría de negocios jurídicos de Derecho Público (por de pronto, a todos los que no sean expresión de voluntad, sino de juicio, de conocimiento, de deseo). Es posible que en otros ordenamientos sea hacadero hablar de unas *innerdienstlichen Weisungen* (instrucciones de servicio o internas: BACHOF, OBERMAYER, BARFUSS) o de *mesures d'ordre intérieur* (jurisprudencia francesa, RIVERO), etc., como sustantivamente diferentes de los actos administrativos estrictamente tales. No es nuestro caso".

Lo anterior no cede ni siquiera cuando los agricultores presentan solicitudes de pago único sobre la base de los derechos adquiridos mediante el juego de la cláusula contractual prevista en los arts. 17 y 27 del Reglamento 795/2004, puesto que también en estos supuestos la solicitud de pago que presente el comprador se basará en los derechos de ayuda reconocidos provisionalmente al antiguo titular de los mismos. En consecuencia, no parece existir inconveniente en estimar esos impresos como actos de constancia que remite la Administración a los agricultores para facilitarles el cumplimiento de los trámites, dentro de los objetivos de simplificación administrativa que, a raíz de la Agenda 2000, la Política Agraria Común se impuso como deber. En cuanto tales actos administrativos, dichos impresos se benefician de las propiedades de los actos y, entre ellas, de la presunción de validez que proclama el art. 45.1 de la LAP²⁰⁰. Su única especialidad consistiría no en que los datos consignados en el impreso resulten irrefutables por el administrado, describiendo así una suerte de presunción *iuris et de iure*, sino en que su forma de impugnación se ha de producir necesariamente dentro del procedimiento que el agricultor debe iniciar para que se le reconozcan de manera definitiva sus derechos de ayuda; procedimiento con respecto al cual los actos de constancia de los que hablamos revisten un cierto carácter facilitador o preparatorio.

3. Reconocimiento de derechos a sujetos distintos de quienes los generaron

A) Agricultores beneficiados por cláusulas convencionales

En los casos en que el reconocimiento de los derechos de ayuda no corresponde al agricultor que los generó durante el período de referencia, sino a cualesquiera otro de los que se mencionan en las letras b) y c) del apartado 1 del art. 33 del Reglamento 1782/2003, la solicitud del establecimiento de los derechos han de hacerla, según los casos, el nuevo adquirente, el antiguo propietario o ambos. Así, con respecto a los supuestos de herencia y herencia anticipada, es el agricultor que haya recibido la explotación o una parte de la misma quien solicitará, en su

200 L. MORELL OCAÑA, *Curso...*, pp. 197 y 198, con ocasión del tratamiento que hace de las declaraciones de conocimiento, a las que divide en actos de comunicación (los que incorporan y trasladan al destinatario un hecho o un acto ya producido), en actos de acreditación (que demuestran la existencia de una cualidad del sujeto, o de un hecho o acto que le consta a la Administración) y en actos de constancia (documentación escrita de un hecho o acto que el funcionario presencia), subraya que "las declaraciones de conocimiento tienen siempre carácter instrumental: aseguran la eficacia de la cualidad personal, acto o hecho a que se refieren. Los actos de comunicación son, en este sentido, requisito de eficacia del que contienen. Los de acreditación y constancia encuentran su eficacia jurídica en su carácter de actos *ad probationem*; así, en los preceptos sobre prueba del CC (arts. 1216 y ss) y LEC. Gozan, en general, de una presunción de certeza, de carácter *iuris tantum*"

nombre, que se calculen los derechos de ayuda por la explotación o la parte de la explotación recibida [art. 13.1 del Reglamento 795/2004].

B) Cambios de personalidad y casos de fusiones y escisiones de personas jurídicas

Igual sucede con los supuestos de cambio de personalidad o de denominación y de fusiones y escisiones, en los cuales corresponde igualmente al nuevo agricultor que asume la explotación la solicitud de los derechos de ayuda en las mismas condiciones que el agricultor que gestionara inicialmente la explotación [art. 33.2 y 3 del Reglamento 1782/2003]. No obstante, los arts. 14 y 15 del Reglamento 795/2004, fijan algunas limitaciones a este respecto para los cambios de personalidad y fusiones y escisiones que se produzcan con posterioridad al 31 de diciembre del año anterior al año de aplicación del régimen de pago único, puesto que, por un lado, obliga a que el agricultor o agricultores que gestionen la nueva explotación sean los mismos que ejercían el control en las explotaciones iniciales, en términos de gestión, beneficios y riesgo financiero, y, por otra parte, limita el reconocimiento del número y valor de los derechos de ayuda a los importes y número de hectáreas correspondientes a la explotación o explotaciones iniciales, impidiendo, por tanto, tomar en cuenta otros fenómenos de agregación o segregación de parcelas a la explotación inicial que hubieran podido por otras vías producirse.

Por último, en lo que concierne a los casos de cesión, ya hemos constatado más arriba cómo cabe que la solicitud para el establecimiento definitivo de los derechos de ayuda la inste el vendedor, adjuntando a su solicitud una copia del contrato de venta; o que la pida el comprador, en nombre del vendedor y con la autorización explícita de éste [art. 17.3 del Reglamento 795/2004].

C) Establecimiento con cargo a la reserva nacional

Como ya destacamos, la cuestión más ardua se plantea en relación con el establecimiento definitivo de los derechos de ayuda procedentes de la reserva. El art. 34.3 del Reglamento (CE) 1782/2003 parece no eximirlos del deber de solicitar el establecimiento de los derechos definitivos, puesto que afirma que “no se concederán derechos a los agricultores contemplados en las letras a) y b) del apartado 1 del art. 33 *ni a los que reciban derechos de ayuda de la reserva nacional, si no solicitan el régimen de pago único antes del 15 de mayo del primer año de aplicación del régimen de pago único*”.

Evidentemente, esta previsión sólo tendría sentido si la atribución de derechos de ayuda procedentes de la reserva nacional se realizase de oficio por la Administración, pues, entonces, la función que cumpliría la resolución que atribuyese los derechos de ayuda sería asimilable a la que desempeña, en los términos vistos, el impreso precumplimentado que, por parte de aquélla, se le remite al agricultor al que se ha identificado como beneficiario potencial de los derechos de ayuda. Sin embargo, a tenor de lo que dispone el art. 6 del Reglamento (CE) 795/2004 no sucede así, sino que la atribución de derechos procedentes de la reserva nacional se efectúa con carácter rogado: este precepto, cuando regula el establecimiento de los derechos de ayuda procedentes de la reserva nacional, reitera en sus distintos apartados, que para que se produzca esta atribución ha de mediar una solicitud del agricultor.

La clave para resolver esta aparente antinomia la proporciona, según juzgamos, el nuevo apartado octavo que el Reglamento (CE) n° 1974/2004, de 29 de octubre, ha añadido al art. 12 del Reglamento (CE) 795/2004. Dice este precepto:

“Salvo a efectos del establecimiento de los derechos de ayuda procedentes de la reserva nacional a que se refieren los arts. 6, 7 y 18 a 23 bis, y sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 5 y 6 del presente artículo, no es necesario declarar ninguna parcela a efectos del establecimiento de los derechos de ayuda. La declaración de parcelas a que se refiere el apartado 3 del art. 44 del Reglamento (CE) n° 1782/2003 será aplicable a efectos de la aplicación del pago de los derechos de ayuda en virtud del régimen de pago único”

La lectura de este precepto subraya nuestra percepción anterior. La asignación de derechos de ayuda procedentes de la reserva nacional se solicitan a la Administración, salvo en el caso de que la asignación dimanase del cumplimiento de una sentencia (art. 23 bis del Reglamento 795/2004) en que se producirá de oficio, pudiendo pasar el agricultor directamente ya a la solicitud de pago al amparo del régimen de pago único, excepción que se justifica además en que este reconocimiento de derechos de ayuda vía sentencia va a ser posterior en el tiempo al momento de puesta en marcha del nuevo sistema de ayudas.

En los demás casos de atribución de derechos de ayuda procedentes de la reserva nacional, podría entenderse, en primer término, que la resolución administrativa, reconociendo derechos de ayuda a un agricultor, tendría el mismo carácter que el impreso precumplimentado posee con respecto a los agricultores que gozan de derechos iniciales, de tal modo que, a partir de

dicha resolución, los pasos que debiera dar el agricultor habrían de ser los mismos que los que avanzan éstos últimos. Sin embargo, tal entendimiento, aparte de que es ilógico, tropieza con la realidad de las cosas. Los impresos precumplimentados constatan datos e informaciones que la Administración ya posee (generación de importes de referencia bajo el sistema de ayudas a la producción, condición de agricultor, hectáreas que han soportado los pagos recibidos durante el período de referencia, etc.). Por el contrario, la resolución administrativa que reconoce derechos declara por vez primera una situación de la que la Administración no tenía constancia alguna. Es más, en la apreciación de la Administración hay, como ya vimos, comprobación jurídica de que el interesado cumple alguna de las condiciones para ser merecedor de derechos de ayuda provenientes de la reserva nacional.

En razón a estas consideraciones, la argumentación que nos parece más correcta es que las resoluciones administrativas que atribuyen derechos de la reserva nacional son, en puridad, actos administrativos, cuya eficacia precisa de la aceptación del interesado (art. 57 de la LAP). La resolución administrativa que reconoce derechos de ayuda a un agricultor no coloca ya a éste dentro del régimen de pago único, sino que tal y como resulta normal en la mayoría de los actos de fomento, el interesado debe mostrar aún su conformidad a dicho otorgamiento mediante una aceptación que el art. 34.3 del Reglamento 1782/2003 exige que se haga demandando formalmente la admisión al régimen de pago único. De todos modos, en el caso de España, el art. 4.4 del RD 1617/2005 ha facilitado extraordinariamente las cosas, permitiendo que los agricultores que soliciten derechos de la reserva nacional lo hagan al tiempo que presentan la solicitud de cobro del pago único incluida en la solicitud única²⁰¹.

Además, el procedimiento administrativo al que así se da lugar, será igualmente cauce para que el agricultor manifieste sus discrepancias con el número o valor de los derechos que se le han asignado, todo ello sin perjuicio de que el interesado decida recurrir autónomamente la resolución administrativa por la que se le reconocen los derechos.

4. Conclusiones sobre el establecimiento definitivo de los derechos de ayuda

Todo el sistema que hemos descrito reviste, como vemos, una gran complejidad. Evidentemente, la idea de identificar con antelación a los

201 El Anexo III del RD 1617/2005 detalla, para el caso de España, los extremos que han de acreditar los solicitantes de derechos procedentes de la reserva nacional

potenciales beneficiarios de las ayudas parece buena en la medida en que, como afirma la Exposición de Motivos del Reglamento (CE) 795/2004, permite que “los Estados miembros puedan proceder, desde el año anterior al primer año de aplicación del régimen, a la identificación de los beneficiarios potenciales del régimen, en especial en los casos en que la explotación haya sufrido modificaciones debido a una herencia o a modificaciones jurídicas, y al establecimiento provisional de los derechos de ayuda” (cdo. 10º).

Ahora bien, lo que no nos parece tan acertado y simplificador es esa idea de separar el momento de la solicitud del régimen de pago único del momento en que se solicita el pago de la primera anualidad de las ayudas derivadas de este régimen. Por ello, el propio art. 12.7 del Reglamento 795/2004 permite, no se sabe bien si acumulando procedimentalmente ambas solicitudes o si verificando sólo una mera acumulación temporal en la presentación de ambas solicitudes, que un Estado miembro decida que “la solicitud para el establecimiento definitivo de los derechos de ayuda, contemplada en el apartado 4, pueda presentarse al mismo tiempo que la solicitud de pago al amparo del régimen de pago único”, solución a la que, como hemos ya anticipado, se ha acogido en líneas generales España mediante el RD 1617/2005 (art. 4).

Y es que la separación de ambos momentos y procedimientos sólo adquiere sentido si los Estados, haciendo uso de esa opción de anticipar el establecimiento definitivo de los derechos de ayuda, determinan para ello un período de tiempo que resulte suficientemente espaciado con respecto al momento en que ha de procederse a la petición de los derechos de pago. Por el contrario, en la medida en que estos dos períodos se aproximen temporalmente perderá sentido y funcionalidad la idea de aislar y distinguir estos dos procedimientos. Esta separación permite no sólo que, cuando se ponga en marcha el sistema, cada agricultor posea una idea clara de los derechos que tiene y de su valor, sino que también permite una gestión más pausada y racional de los restantes derechos de ayuda que han de ser atribuidos por otros conceptos distintos, y fundamentalmente de los que se asignan con cargo a la reserva nacional.

VI.11 El régimen de las solicitudes anuales de pago

I. Consideraciones generales

La realización de los derechos de ayuda requiere que cada año el agricultor formule una solicitud de pago, dándose así inicio a un procedimiento

administrativo mediante el que se pretende controlar el cumplimiento por parte del agricultor de las obligaciones y deberes a que dicho pago está condicionado.

A) La solicitud única de ayudas: ámbito objetivo y subjetivo

Conviene resaltar además que este procedimiento no es específico de las ayudas demandadas al amparo del régimen de pago único y tampoco se limita, desde el punto de vista subjetivo, a quienes tienen reconocidos derechos de ayuda. Ambas precisiones merecen una explicación más amplia.

El procedimiento anual para el pago de las ayudas comprende no sólo el pago de los derechos de ayuda que cada agricultor tenga reconocidos bajo el régimen de pago único, sino que abarca también cualesquiera otras de las ayudas directas que se recogen en el título IV del Reglamento (CE) número 1782/2003. Por lo que en este estudio nos interesa, entre estas otras ayudas se halla la ayuda específica al olivar, regulada en el capítulo 10 ter del título IV del mencionado Reglamento y de cuya substantividad hablaremos más adelante. Esta acumulación tiene importancia desde el punto de vista procedimental puesto que el art. 22.3 de Reglamento habilita a los Estados miembros para que dispongan que una única solicitud de ayuda cubra varios o la totalidad de los regímenes enumerados en su anexo I o que, incluso, yendo más allá del ámbito objetivo de aplicación de este Reglamento, se extienda a otros regímenes de ayuda regulados en otras normas. La finalidad de esta previsión es clara: de lo que se trata es de facilitar y conseguir un control más efectivo de todas las ayudas que los agricultores perciben. Se piensa que el hecho de que todas las ayudas agrarias, cualquiera que sea su causa, se soliciten al mismo tiempo y en una misma petición, potenciará la efectividad de los controles cruzados que la nueva normativa comunitaria propone y evitará los fraudes que tan frecuentemente se han producido cuando cada ayuda seguía un procedimiento diferente y se formulaba en momentos también distintos.

Estos mismos fines explican igualmente que el deber de formular dicha solicitud única para el caso de que así se establezca, pueda alcanzar también tanto a los que no son titulares de derechos de ayuda de pago único, pero sí tienen derecho a solicitar las otras ayudas por superficie a las que se refiere el Título IV del Reglamento (CE) 1782/2003, como a los que no piden ayudas con arreglo a un régimen de ayuda por superficie, mas si lo hacen en virtud de otro de los regímenes de ayuda que se mencionan en el Anexo I de ese Reglamento, aunque carezcan del carácter de ayuda por superficie, tal y como sucede con las solicitudes de ayuda por ganado

y con las de la prima láctea, si los agricultores que las solicitan poseen una superficie agrícola [art. 11.1, segundo párrafo, del Reglamento (CE) número 796/2004, de 21 de abril].

B) La solicitud única como posible determinación básica

Atendiendo a nuestro Derecho interno, el recurso a este sistema de solicitud única presenta matices importantes que se conectan con nuestro modelo de Estado. Siendo las Comunidades Autónomas las competentes en materia de agricultura, parece también que la acogida de este procedimiento ha de corresponder a ellas. No obstante, como dicho reconocimiento arrastra el riesgo de que las soluciones pudiesen diferir en exceso de una Comunidad a otra con el consiguiente perjuicio para el interés económico general, no vemos reproche alguno en que los arts. 85 a 87 y el Anexo XI del RD 1618/2005 hayan establecido como determinación básica estatal adoptada sobre la base de la habilitación contenida en el art. 149.1.13 CE unos requisitos mínimos que deben respetarse en la cumplimentación y presentación de estas solicitudes únicas.

2. El contenido de la solicitud de ayuda

Realizadas, por tanto, estas advertencias preliminares, pasamos a continuación a detallar los rasgos más característicos de este procedimiento de pago, en el bien entendido de que, según hemos señalado, las previsiones que aquí barajemos resultarán también aplicables a la específica ayuda al olivar de la que trataremos más tarde.

A) Aglutina los dos momentos que en las ayudas a la producción permanecían diferenciados

Como hemos dicho, en virtud de lo dispuesto en el art. 22.3 del Reglamento (CE) n° 1782/2003, los Estados pueden disponer que todas las ayudas que se pidan, se hagan a través de una solicitud única de carácter anual. El art. 22.1 de este Reglamento señala genéricamente que en dicha solicitud se indicarán: todas las parcelas agrarias de la explotación; el número e importe de los derechos de ayuda; y cualquier otro dato que pueda preverse por la normativa comunitaria o nacional. Precisamente, en relación con la materia oleícola, el Reglamento (CE) número 864/2004, de 29 de abril, ha añadido como contenido obligado de las solicitudes de ayuda el detalle del número de olivos y su ubicación en la parcela. Más pormenorizadamente, para el caso de que un Estado recurra al sistema de solicitud única, el art. 12 del Reglamento 796/2004 especifica el contenido necesario “para determinar la admisibilidad de la ayuda”, contenido que concreta en los siguientes extremos:

- Identidad del agricultor
- Régimen o regímenes de ayuda en cuestión
- Identificación de los derechos de ayuda, de conformidad con el sistema de identificación y registro establecido a efectos del régimen de pago único, desglosados los derechos de ayuda por retirada de tierras y otros derechos
- Datos que permitan identificar todas las parcelas agrícolas de la explotación; su superficie expresada en hectáreas con dos decimales; su localización; y, en su caso, su utilización, especificándose además si se trata de una parcela agrícola de regadío o no.
- Declaración del productor en la que afirme tener conocimiento de las condiciones aplicables a los regímenes de ayuda en cuestión.
- Cuando proceda, la superficie oleícola expresada en ha-SIG Oleícola, de acuerdo con los puntos 2 y 3 del Anexo XXIV del Reglamento (CE) n° 1973/2004.

A la vista de este contenido, se observa que en la solicitud de pago se aglutinan dos aspectos que en el régimen de las ayudas a la producción aparecían, como vimos, separados: el de la solicitud de la ayuda propiamente dicha, y el de las antiguas declaraciones de cultivo, transmudadas ahora en la necesidad de que las solicitudes reflejen los datos identificativos de las parcelas agrícolas de la explotación. Ya hemos indicado más atrás cómo, de cara al establecimiento definitivo de los derechos de ayuda y salvo para los casos de derechos asignados por la reserva nacional, no se precisa la identificación concreta de las parcelas sobre las que van a recaer los derechos. Es, ahora, en el momento de formular la solicitud de pago cuando hay que proceder a dicha identificación.

De todos modos, entre la mención que ahora se exige y las antiguas declaraciones de cultivo existen, al mismo tiempo, diferencias y aproximaciones muy notables. Se diferencian, en primer lugar, en que las declaraciones de cultivo constituían, según vimos, un procedimiento administrativo preparatorio o facilitador del posterior procedimiento de solicitud de la ayuda a la producción; mientras que la actual identificación de las parcelas constituye uno de los datos de inclusión preceptiva en la correspondiente solicitud de ayuda. Además, las declaraciones de cultivo especificaban, como su propio nombre indica, los cultivos a las que se aplicaban, mientras que ahora lo que interesa es identificar la parcela.

Sin embargo, advertidas estas ostensibles diferencias, también se pueden percibir ciertos puntos de contacto entre el contenido de las declaraciones de cultivo y los datos identificadores de las parcelas, que ahora exige la normativa que disciplina el régimen del pago único. Desde esta perspectiva, es verdad que el art. 12.1 d) del Reglamento 796/2004 se refiere primariamente a que las solicitudes reflejen los datos que permitan identificar todas las parcelas agrícolas de la explotación, su superficie expresada en hectáreas y su localización. No obstante, tampoco olvida que se incluya la utilización de la parcela. Es cierto que éste último extremo no homologa este contenido con el de las declaraciones de cultivo, pero sí sirve para dar cierta relevancia a los cultivos o usos agrícolas a los que se dedican las parcelas, circunstancia que resultará de sumo interés para apreciar el cumplimiento de los requisitos de condicionalidad a que están sometidos la percepción de las ayudas. En este sentido, el cultivo del olivar constituye excepcionalmente uno de los cultivos permanentes permitidos por la normativa comunitaria en aras a la realización de los objetivos del nuevo sistema de ayudas. Ante esta circunstancia, los puntos de conexión con las antiguas declaraciones de cultivo vuelven a ser notables, ya que sólo los olivos que, durante el período de referencia, pudieron ser incluidos en las declaraciones de cultivo y dieron lugar al pago de derechos de producción, pueden ser considerados también en este momento como utilización agraria de las tierras (art. 51 del Reglamento 1782/2003)

B) La vinculación al Sistema Integrado de Gestión y Control

De esta guisa, la íntima vinculación que las declaraciones de cultivo de olivar mostraban con respecto al Sistema de Información Geográfica revive también ahora con las solicitudes anuales de pago único, que mantienen una estrecha dependencia con el nuevo Sistema Integrado de Gestión y Control, creado por el art. 17 del Reglamento (CE) 1782/2003.

a) El SIGC como sistema de identificación única de derechos

No obstante, frente a la especialidad que posee el SIG-Oleícola, centrado exclusivamente en el registro y la identificación del olivar, el nuevo Sistema Integrado de Gestión y Control, ostenta unas pretensiones más amplias, ya que, en paralelo con la integración de distintas ayudas directas verificada por el pago único, pretende también erigirse en un sistema de identificación único, tanto de los derechos de ayuda como de las parcelas agrarias. El art. 17 del Reglamento 1782/2003 señala en este sentido que el “sistema integrado se aplicará a los regímenes de ayuda establecidos en virtud de los títulos III y IV del presente Reglamento y del art. 2 bis del Reglamento

(CE) número 1259/1999²⁰²’. Este carácter global se percibe además en los elementos que lo conforman y que, en sustancia, se contraen, según el art. 18 del Reglamento 1782/2003, a los siguientes:

- Una base de datos informática
- Un sistema de identificación de las parcelas agrarias
- Un sistema de identificación y registro de los derechos de ayuda
- Las solicitudes de ayuda
- Un sistema de control integrado
- Un único sistema de registro de la identidad de cada agricultor que presente una solicitud de ayuda.

Como fácilmente se percibe, entre todos estos elementos que constituyen el Sistema Integrado de Gestión y Control existe una estrecha vinculación, de modo que todos ellos se nutren y alimentan recíprocamente, es decir, la corrección del contenido de las solicitudes de ayuda dependerá de su conformidad con los restantes componentes del sistema, y, en particular, con los datos y titularidad de los derechos de ayuda y con la identificación de las parcelas agrarias afectadas. Pero, al mismo tiempo, estos últimos datos también podrán ser corregidos anualmente a través de la pertinente solicitud de ayuda.

b) La integración del SIG-Oleícola

Desde el punto de vista oleícola, interesa resaltar que el sistema de identificación de las parcelas agrarias (uno de los elementos que conforman

202 Con respecto a este art. 2 bis, que se cita en el precepto transcrito, hay que señalar que, conforme a lo estipulado por el art. 153.4 del propio Reglamento 1782/2003, mantiene su vigencia sólo hasta el 31 de diciembre de 2005. La razón de ello estriba en que fue introducido por el Reglamento (CE) n° 1244/2001, de 19 de junio, con la idea de implantar, durante los años 2002 a 2005, un régimen simplificado de ayuda para los agricultores que pedían ayudas por superficie de cultivos herbáceos, de leguminosas de grano, y de arroz y ciertas primas ganaderas referidas a las vacas nodriza, a las cabras y a las ovejas, así como los suplementos por zonas menos favorecida. El sistema simplificado, introducido por esta reforma, tenía un cierto carácter de prueba, como reconocía el considerando segundo del Reglamento 1244/2001, y se dirigía a los pequeños agricultores que, voluntariamente, se acogiesen al nuevo régimen. En esencia, para reducir los trámites administrativos a que debían someterse estos agricultores que percibían pequeñas ayudas, la simplificación consistía en que al agricultor se le asignaba el importe más elevado, bien de la media de los recibidos durante los tres años anteriores al año de la solicitud, bien de los totales concedidos en el último año. Los solicitantes se obligaban, por su parte, a mantener las tierras en buenas condiciones agrícolas, pudiendo utilizarlas para cualquier objetivo agrícola, excepto para la producción de cáñamo. Como fácilmente se advierte, este régimen simplificado que, con carácter transitorio se establecía, guardaba muchos puntos de contacto con el sistema de pago único que comentamos.

el Sistema Integrado), incluye, a tenor de la nueva redacción dada al art. 20 del Reglamento 1782/2003, el SIG-Oleícola, compuesto, como ya sabemos, de una base de datos alfanumérica informatizada y una base de datos de referencia gráfica informatizada para los olivos y las superficies considerados. Esta inclusión juzgamos que se produce en términos de integración, esto es, manteniendo el SIG-Oleícola, sin perjuicio de su dependencia orgánica, una cierta autonomía o especialidad, justificada no sólo por la excepción que el olivar representa como única modalidad de cultivo permanente permitida en orden a la utilización agraria de los terrenos con derechos de ayuda, sino también por la específica ayuda directa al olivar que se conserva acoplada. Ambos extremos exigen además conocer con exactitud la fecha de plantación de dichos olivos o hacer el correspondiente seguimiento con respecto a si su plantación obedece a una operación sustitutiva o se acoge a un programa de plantaciones²⁰³. En este sentido, aunque el art. 5 del RD 2128/2004, de 29 de octubre, por el que se regula en España el sistema de información geográfica de parcelas agrícolas, determina la plena integración del SIG-Oleícola en el SIGPAC, de tal modo que el “SIGPAC sustituirá al Sistema de Información Geográfica Oleícola, una vez esté operativo” se refiere más a una integración nominal y orgánica que a una pérdida de sustantividad de los contenidos que, hasta ahora, venían representados por el SIG-Oleícola. Es más, como la propia Exposición de Motivos del Reglamento estatal reconoce, el SIGPAC no es sino la extensión de la experiencia del SIG-Oleícola a todos los demás sectores que ahora se identifican de manera unitaria a través del SIGPAC.

3. Una medida que disminuye las cargas burocráticas de los agricultores: los impresos precumplimentados de ayuda como solicitudes de ayuda

De cara a facilitar la cumplimentación de las solicitudes de ayuda, el art. 22.2 del Reglamento 1782/2003 prevé que, en términos muy similares a lo que ocurre con la identificación inicial de los agricultores con derecho

203 La inclusión de esta previsión a favor de la pervivencia del SIG-Oleícola se debe al Reglamento (CE) nº 864/2004, de 29 de abril, cuya explicación, según sus considerandos 10º y 15º, radica, por un parte, en que “la plena integración del actual régimen de ayudas vinculadas a la producción en el sector olivarero en el régimen de pago único podría acarrear problemas en algunas regiones de la Comunidad dedicadas tradicionalmente a este tipo de cultivo [puesto que] existe un indudable riesgo de que el mantenimiento del olivar sufra importantes perturbaciones lo que, a su vez, puede llevar aparejado un deterioro del suelo y del paisaje o tener repercusiones sociales negativas”. Por otra parte, se subraya que “únicamente las superficies plantadas con olivos antes del 1 de mayo de 1998, con olivos de sustitución o con olivos al amparo de programas aprobados por la Comisión pueden acogerse a la ayuda a la producción en el marco del régimen actual y, por lo tanto, deben ser las únicas que se incluyan en el régimen de pago único y en el régimen de pago por olivar”.

a ayuda, los Estados puedan facilitar a los agricultores unos impresos precumplimentados basados en las superficies determinadas el año anterior, proporcionando al mismo tiempo información gráfica en la que se indique la ubicación de dichas superficies. El considerando 17º del Reglamento explica este proceder, enfatizando que lo que la medida persigue es “sustituir la solicitud anual por una solicitud permanente que habrá simplemente de confirmarse cada año”. Más allá de juegos verbales, lo cierto es que las cosas no son exactamente así.

A) *La adveración de los datos de los impresos*

a) Introducción de modificaciones en el SIGC-PAC

La solicitud anual sigue siendo necesaria, con independencia de que su relleno resulte simplificado por el hecho de que la Administración remita cada año un impreso precumplimentado que, en caso de resultar conforme para el particular, sólo requerirá su presentación. Por el contrario, si los extremos consignados en los mencionados impresos no resultan, a juicio del agricultor, satisfactorios, éste los corregirá, constituyendo ésta su solicitud. En definitiva, más allá de lo que *excessis verbis* declara la Exposición de Motivos del Reglamento (CE) 1782/2003, la verdad es que la solicitud, se siga un camino u otro, es preciso formularla todos los años. Evidentemente, si el agricultor no introduce corrección alguna en el impreso que le remite la Administración, su labor y la función de control de la misma Administración resultarán notablemente aliviadas. Si, en cambio, se introducen modificaciones, la Administración tendrá, como primera tarea, que advenir dichos cambios, en la medida en que éstos no sólo serán relevantes de cara al pago anual de sus derechos, sino que también, de conformidad con lo que ya hemos expresado sobre la mutua inferencia existente entre las solicitudes de ayuda y los demás componentes del SIGPAC, obligarán a la Administración responsable del mantenimiento de éste a incorporar dichas modificaciones en el caso de que resulten ajustadas a la realidad. El art. 6 del RD 2128/2004, haciendo gala de una parquedad justificable por el hecho de que son las Comunidades Autónomas las llamadas a regular estos procedimientos, explicita en su apartado 1º, letras b) y c), que compete a éstas, como responsables de la explotación y mantenimiento del SIGPAC en su territorio, “atender y resolver las alegaciones que puedan plantearse por parte de los productores sobre su contenido” e “incorporar a la base de datos las actualizaciones de usos agrícolas y sistema de explotación de los recintos, las modificaciones por reasignación de recintos de una parcela y las referentes a los olivos y sus características”. El antiguo Comité Permanente, ahora -como ya explicamos

en la parte organizativa- integrado en la Agencia para el Aceite de Oliva, queda relegado a un papel meramente coordinador.

b) El procedimiento de rectificación del SIGC-PAC: modificaciones de los datos erróneos de los impresos y cambios en los datos contenidos en el SIGC-PAC

Así las cosas, si, por ejemplo, aplicásemos al tema que nos ocupa, las soluciones que, en su momento alcanzamos con respecto a las declaraciones de cultivo y a los cambios que se introducían en el SIG-Oleícola, concluiríamos con que, a partir de la disconformidad del agricultor con los datos contenidos en los impresos remitidos, éste tendría que iniciar un procedimiento -distinto del de la solicitud del pago de la ayuda- tendente a que se modificasen las circunstancias contenidas en el Sistema Integrado de Gestión para, después, en función de la resolución administrativa que, al respecto, se adoptase, presentar la correspondiente solicitud de ayuda.

Sin embargo, no pensamos que sea este entendimiento el correcto. El art. 12.2 del Reglamento 796/2004 señala que “cuando presente el impreso de solicitud, el agricultor corregirá el impreso precumplimentado, en especial en lo que se refiere a transferencias de derechos de ayuda de acuerdo con el art. 46 del Reglamento (CE) 1782/2003, si hubieran tenido lugar modificaciones”, especificando más tarde, en relación con la identificación de las parcelas agrícolas, que si hubieran tenido lugar modificaciones en lo que respecta a su localización, se corregirá asimismo el impreso precumplimentado (art. 12.3). Por tanto, tales modificaciones se integran plenamente en la solicitud de ayuda y habrán de ser examinadas en el seno del procedimiento al que dicha petición da lugar. De este modo, la resolución que, en su momento, se dicte se pronunciará sobre todas las cuestiones planteadas por el interesado y, entre ellas, si pretende ser congruente con la petición formulada (art. 89.1 y 2 de la LAP), sobre las modificaciones o correcciones realizadas en el impreso precumplimentado que le remitió la Administración.

Lo anterior no constituiría tampoco óbice para que los particulares pudiesen también en cualquier momento -y al margen de la solicitud específica de ayuda- instar la modificación o rectificación de aquellos datos e informaciones que les afecten contenidos en alguno de los elementos que componen el Sistema Integrado de Gestión y Control.

c) El camino seguido por la legislación autonómica: problemas procedimentales que se comunican a la solicitud y al pago

Paradójicamente, la ya copiosa legislación autonómica recaída hasta la fecha sobre el SIGPAC no sigue, en puridad, ninguno de los caminos señalados. Así, es frecuente que la solicitud de modificación se tramite independientemente de la solicitud de ayuda, aunque se fije como plazo límite para su presentación el mismo que existe para la presentación de la solicitud única de ayuda²⁰⁴. De este modo, la solicitud de modificación del SIGPAC daría lugar a un procedimiento distinto del de la ayuda, que se resolvería por el órgano autonómico competente -normalmente, una Dirección General- y que, en la mayoría de los casos, también sería susceptible de recurso administrativo de alzada²⁰⁵. Sin perjuicio de la tramitación autónoma de este procedimiento de modificación con respecto al específico de la ayuda, lo cierto es que, lógicamente, lo decidido sobre la corrección propuesta incide sobre lo seguido en el procedimiento de ayuda. Si los cambios propuestos se estiman, la Administración de oficio introducirá en el sistema los cambios o modificaciones que resulten acreditados²⁰⁶ y, además, las resoluciones recaídas “sobre las solicitudes de modificación del SIGPAC presentadas en un año, tendrán efecto sobre las superficies determinadas en las solicitudes de ayudas *superficie*

204 Cfr. Base 6ª, 3 de la Resolución de la Consejería de Medio Rural y Pesca del Principado de Asturias de 10 de febrero de 2005 (BOPA nº 39, de 17 de febrero). Respecto a Castilla y León, el art. 6.4 de la Orden AYG/1959/2004, de 22 de diciembre (BOCL nº 251, de 30 de diciembre) preceptúa incluso que la presentación de las solicitudes de modificación del SIGPAC debe hacerse conjuntamente con la solicitud única. No obstante, en Madrid, este plazo difiere ligeramente, ya que el plazo de presentación de estas solicitudes de modificación se marca entre el 1 de febrero y el 31 de mayo de cada año [art. 6.3 de la Orden 1328/2005, de 28 de febrero (BOCM nº 53, de 4 de marzo)].

205 En los casos de Castilla y León y Andalucía, resuelve el Director General de Política Agraria Comunitaria, cabiendo posterior recurso de alzada ante el Consejero de Agricultura y Ganadería [arts. 8.2 y 3 de la Orden AYG/1959/2004, de 22 de diciembre (BOCL nº 251, de 30 de diciembre) y 9.1 y 2 de la Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía de 2 de agosto de 2004 (BOJA nº 170, de 31 de agosto)]. En Madrid, resuelve el Director General de Agricultura y Desarrollo Rural [art. 6.1 de la Orden 1328/2005, de 28 de febrero (BOCM nº 53, de 4 de marzo)].

Excepcionalmente, en Asturias, conoce y resuelve el Consejero [Base 8ª, 1 de la Resolución de la Consejería de Medio Rural y Pesca del Principado de Asturias de 10 de febrero de 2005 (BOPA nº 39, de 17 de febrero)], en La Rioja, el Subdirector General de Política Agraria Comunitaria [art. 7.1 de la Orden 40/2004, de 20 de diciembre, de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico (BOR nº 168, de 31 de diciembre)] y en Aragón, el Secretario General Técnico del Departamento de Agricultura y Alimentación, según lo que dispone el punto 9.2 de la Orden de 30 de diciembre de 2004 (BOAR nº 12, 26 de enero de 2005).

Situación diferente es la de Galicia en donde el art. 14.5 de la Orden de la Consejería de Política Agroalimentaria y Desarrollo Rural de la Junta de Galicia de 24 de enero de 2005 (DOG nº 19, de 28 de enero) atribuye el conocimiento y la resolución de estas cuestiones al FOGGA –Fondo de Orientación y Garantía Agraria de Galicia-, organismo autónomo adscrito a la Consejería. De esta suerte, la resolución compete al Director del FOGGA cabiendo posterior recurso de alzada ante el Presidente del Organismo.

206 Con rotundidad lo expresa el art. 15.1 de la Orden de la Consejería de Política Agroalimentaria y Desarrollo Rural de la Junta de Galicia de 24 de enero de 2005 (DOG nº 19, de 28 de enero): “Los cambios en la base de datos del SIGPAC derivados de las modificaciones o de las alegaciones referidas a los usos, sistema de explotación, o de uniones o divisiones de recintos los realizarán los servicios provinciales del FOGGA, una vez resueltas favorablemente las mismas. Estos cambios quedarán así actualizados e integrados en la base de datos SIGPAC”

presentadas por las personas interesadas ese año” (art. 8.5 de la Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería de Castilla y León de 22 de diciembre de 2004)²⁰⁷

Teniendo en cuenta que el plazo límite para resolver y notificar las solicitudes de modificación del SIGPAC coincide, en alguna de estas normas autonómicas, con el del *dies a quo* para proceder al pago de las ayudas (1 de diciembre)²⁰⁸, hemos de convenir en que, o bien la Administración -también de oficio- corrige los términos de la solicitud de ayuda para adecuarla al sentido de las modificaciones admitidas, o bien se le requiere al particular para que *mejore* -de conformidad con el art. 71.3 de la LAP- el contenido de su solicitud de ayuda inicial, salvo que el agricultor, haciendo uso de lo que, como vemos, le permite el art. 12.2 del Reglamento (CE) número 796/2004, hubiese redactado ya su petición de manera concordante con la solicitud de modificación del SIGPAC que, al mismo tiempo, auspiciaba.

Por el contrario, si las solicitudes de modificación del SIGPAC no se estiman o no se resuelven expresamente²⁰⁹, las peticiones de ayuda se resolverán de acuerdo con los datos que constan en el impreso precumplimentado o en el Sistema, debiendo iniciar el agricultor las vías administrativas o judiciales pertinentes para el reconocimiento, en su caso, de las modificaciones propuestas.

d) Un caso particularmente correcto, el de la Comunidad Autónoma de Murcia

Dentro de esta tónica general que expresa la legislación autonómica, sólo Murcia parece que contempla correctamente la funcionalidad de las solicitudes de modificación del SIGPAC, puesto que admite que

207 Lo mismo indica para Madrid, el art. 8.3 de la Orden 1328/2005, de 28 de febrero (BOCM n° 53, de 4 de marzo).

208 No es el caso, sin embargo, de Madrid, en donde el art. 8.2 de la Orden 1328/2005, de 28 de febrero (BOCM n° 53, de 4 de marzo), establece plazos máximos de resolución en función de la clase de modificación que se proponga, conforme a la tipificación que ésta y todas las normas autonómicas realizan. Así, con carácter general, fija el plazo de seis meses, salvo para las modificaciones que supongan cambios de morfología en la parcela o para otras que entrañen cambios de superficie de las parcelas, para las que se dispone que habrán de resolverse conforme al procedimiento que sea establecido por la Mesa de Coordinación del SIGPAC, prevista en el art. 7 del RD 2128/2004, de 29 de octubre.

Seis meses es también el plazo que, con carácter general, fija la Base 8ª, 2 de la Resolución de la Consejería de Medio Rural y Pesca del Principado de Asturias de 10 de febrero de 2005 (BOPA n° 39, de 17 de febrero), y el art. 7.3 de la Orden 40/2004, de 20 de diciembre, de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico de La Rioja (BOR n° 168, de 31 de diciembre).

209 Una excepción al carácter desestimatorio del silencio en estas cuestiones de la modificación del SIGPAC la ofrece el art. 14.6 de la Orden de la Consejería de Política Agroalimentaria y Desarrollo Rural de la Junta de Galicia de 24 de enero de 2005 (DOG n° 19, de 28 de enero), que establece que “el plazo para resolver las alegaciones o solicitudes de modificación es de seis meses desde su presentación. Transcurrido dicho plazo, sin dictarse resolución expresa, se entenderán estimadas”.

puedan realizarse, en la línea que estimamos correcta, coincidiendo o acumulándose con la solicitud de ayuda o efectuándose en cualquier otro momento, aunque en este último caso “sólo serán tenidas en cuenta aquellas que hayan sido presentadas durante el plazo de admisión de solicitud de cada una de las líneas de ayuda”²¹⁰

4. Avatares con respecto a la presentación de las solicitudes y sus circunstancias

A) Plazo de presentación

La presentación de la solicitud del pago de los derechos de ayuda debe hacerse, al igual que sucedía con las ayudas a la producción, antes de una fecha que deben fijar los Estados, pero para cuya determinación el art. 11.2 del Reglamento 796/2004 señala el límite del 15 de mayo²¹¹. No obstante, de conformidad con el procedimiento establecido en el art. 144.2 del Reglamento 1782/2003, esto es, la aprobación cualificada por parte de la Comisión, las fechas fijadas por los Estados pueden posponerse para determinadas zonas cuando, debido a condiciones climáticas, no puedan aplicarse las fechas normales, decisión que representa una manifestación más del principio de que los Estados sólo pueden aplicar la excepcionalidad a las partes de su territorio que se hallen afectadas por la misma, y no las restantes.

En España, las solicitudes únicas, que deben dirigirse a la autoridad competente de la Comunidad Autónoma en la que radique la explotación

210 Aunque el art. 6.1 de la Orden de la Consejería de Agricultura y Agua de 2 de febrero de 2005 (BORM nº 38, de 16 de febrero) habla de “alegaciones” y de “solicitudes de modificación”, en realidad, lo hace un tanto impropia-mente, ya que ambas dan lugar a la apertura de un procedimiento y, en su caso, a una resolución que, en el supuesto de la Comunidad murciana, corresponde al Director General para la Política Agraria Común (arts. 7 y 8.1), cabiendo posterior recurso de alzada ante el Consejero de Agricultura y Agua (art. 8.2).

Sólo de “alegaciones” habla también la Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Extremadura de 26 de enero de 2005 (DOE nº 11, de 29 de enero), aunque también hay que decir que lo hace impropia-mente como demuestra el art 8 cuando afirma que “una vez resuelta la alegación por el órgano competente, se procederá a trasladar la resolución al interesado mediante comunicación personal”. Sobre el sistema extremeño, pesa de todos modos una cierta ambigüedad, ya que su art. 6.1 establece un período anual de “alegaciones” al SIGPAC durante los meses de julio, agosto y septiembre, período que es posterior al *dies ad quem* fijado para la presentación de las solicitudes de ayuda.

El art. 12.1 de la Orden de la Consejería de Política Agroalimentaria y Desarrollo Rural de la Junta de Galicia de 24 de enero de 2005 (DOG nº 19, de 28 de enero) parece establecer una distinción conceptual –que no de régimen jurídico– entre alegaciones y solicitudes de modificación. Las primeras aludirían a errores en la información contenida en el SIGPAC, mientras que las solicitudes de modificación responderían a que no se está de acuerdo con la actualización de dichos datos a resultados de la ejecución de trabajos.

211 Fecha que en los casos de Finlandia y Suecia puede dilatarse hasta el 15 de junio. Hay que recordar, con el considerando 15º del Reglamento 796/2004, que dicho plazo será también el que rija para la solicitud de las demás ayudas por superficie que se regulan en el Título IV del Reglamento 1782/2003, pues “habida cuenta de que todas las solicitudes de ayuda por superficie deben utilizar un único impreso de solicitud, es conveniente aplicar también la citada norma [se refiere al art. 34.2 del Reglamento 1782/2003] a todas las demás solicitudes de ayuda por superficie”.

o la mayor parte de la superficie de la misma, han de presentarse en el período comprendido entre el día 2 de enero y el segundo viernes del mes de marzo (art. 86.2 del RD 1618/2005)²¹²

B) La problemática de las presentaciones tardías y fuera de plazo: diferencias conceptuales y consecuencias jurídicas

La misma particularidad que, en lo concerniente a las presentaciones fuera de plazo, se daba en las ayudas a la producción, aparece también aquí. El art. 21 del Reglamento 796/2004 sienta los mismos criterios que, en su momento, comentamos, esto es, que, hasta transcurridos los veinticinco días naturales siguientes a la expiración del plazo para la presentación de las solicitudes, éstas pueden continuar presentándose con la salvedad de que darán lugar a una reducción del 1 por ciento por día hábil de los importes a los que el agricultor habría tenido derecho en caso de presentación de la solicitud en el plazo previsto²¹³. Más allá de estos veinticinco días, la solicitud se inadmite o, en otras palabras, se considera extemporánea. Debe precisarse, no obstante, que la pérdida de estos importes sólo afectan al año en cuestión y no consolidan una merma definitiva del valor de los derechos de ayuda que el agricultor tiene reconocidos, puesto que la *penalización* que se establece se refiere únicamente al ejercicio anual de los derechos, no al contenido de éstos y responde a la idea, según la Exposición de Motivos, de propiciar el cumplimiento de los plazos por parte de los agricultores²¹⁴. Es más, ni siquiera pensamos que dichas reducciones puedan considerarse como una falta de utilización de los derechos a los efectos de que se declare su caducidad, porque los derechos se mantienen y su pago ha sido efectivamente solicitado y, en su caso, abonado, aunque con la penalización procedente. Distinto es, en cambio, el supuesto de que la solicitud se inadmita porque se haya presentado fuera del plazo de los veinticinco días naturales a que alude el art. 21. En este caso, sí que podemos estimar que el derecho de ayuda no se ha utilizado durante ese

212 Para el año 2006, este mismo precepto fija el plazo de presentación entre el día 1 de febrero y el segundo viernes del mes de marzo.

213 La misma previsión la reitera en nuestro Derecho interno, el art. 86.4 del RD 1618/2005.

214 “El cumplimiento de las fechas límite para la presentación de solicitudes de ayuda, para la modificación de las solicitudes de ayuda por superficie y para cualquier justificante, contrato o declaración es un elemento indispensable para permitir a las administraciones nacionales programar y, posteriormente, llevar a la práctica con eficacia los controles acerca de la exactitud de las solicitudes de ayuda. Deben, por lo tanto, establecerse disposiciones que determinen hasta qué fecha límite son aceptables las solicitudes presentadas fuera de plazo. Además, debe aplicarse una reducción destinada a propiciar el cumplimiento de los plazos por parte de los productores” (cdo. 27º). La explicación que suministra como justificación de las reducciones el Reglamento 796/2004 constituye, desde luego, una aplicación muy benigna del principio del *favor libertatis*, ya que, en términos estrictos, quizá el modo que más estimulara a los agricultores al cumplimiento en plazo de su carga de presentar la solicitud fuese el de reputar extemporánea la solicitud presentada fuera de plazo, que es, por lo demás, la solución que, como sabemos, se aplica con carácter general en nuestro Derecho interno. Derecho que en este aspecto tiene que ceder ante la más favorable normativa comunitaria.

año, puesto que el art. 44.I del Reglamento 1782/2003 considera como contenido primario del uso de los derechos de ayuda el efectivo cobro del importe que determine dicho derecho.

C) *Modificación y mejora de las solicitudes*

a) El amplio ámbito de las modificaciones permitidas no permite equipararla con las subsanaciones y mejoras de las solicitudes de las que hablan nuestras leyes de procedimiento

En cualquier caso, la problemática de los plazos no se agota con la presentación de las solicitudes, puesto que, una vez presentadas éstas, aún se permite que, durante un cierto tiempo, que no debe superar el 31 de mayo, los interesados puedan modificar los términos de sus peticiones. El contenido de esta modificación no resulta equiparable, sin embargo, a la subsanación y mejora de solicitudes o a la aportación de alegaciones y documentos que tradicionalmente conocemos en nuestras normas de procedimiento administrativo. Nuestro art. 71 de la LAP regula, en efecto, la posibilidad de que la Administración requiera a los interesados para que subsanen los defectos o falta de documentos de los que adolecieran los escritos de iniciación, o, incluso, para que modifiquen o introduzcan mejoras voluntarias en sus solicitudes iniciales. A mayor abundamiento, el art. 79.I permite a los interesados que en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aduzcan alegaciones y aporten documentos u otros elementos de juicio. Sin embargo, ambas determinaciones tienen un límite infranqueable: que no se altere o modifique el ser de la pretensión delimitada en el escrito de petición²¹⁵.

Frente a ello, la capacidad de modificar las solicitudes que el art. 15 del Reglamento 796/2004 sienta, es, sin duda, más amplia, puesto que recoge

215 Como explica F.GONZÁLEZ NAVARRO, "Comentario al art. 77", en J. GONZÁLEZ PÉREZ y F.GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo común*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, II (3ª ed), la inmodificabilidad de la pretensión constituye un límite infranqueable a cualquier subsanación o mejora de la solicitud, ya que "no es indiferente, ciertamente, que se alteren los términos de la pretensión, puesto que un cambio en la pretensión puede traducirse en una modificación en la dirección del proceso" (p. 1310). De esta forma, siguiendo las investigaciones de GUASP, mantiene que "sólo pueden admitirse los cambios que no traten de sustituir una pretensión por otra, sino coadyuvar al mejor desarrollo del procedimiento", por lo que considera admisibles las alteraciones (no esenciales) en los sujetos, como, por ejemplo, el cambio de nombre; las modificaciones (no esenciales) en el objeto sobre el que se litiga, como, por ejemplo, la mutación de la cuantía de la indemnización; y los cambios en el fundamento de la pretensión, como, por ejemplo, precisar que el vicio que se imputa al acto administrativo impugnado es el de incompetencia y no el de forma (pp. 1940-1942). Como expresamos más adelante en el texto, difícil resulta admitir que las modificaciones que, al hilo de la facultad prevista en el art. 15 del Reglamento 796/2004, quepan en alguno de los supuestos que acabamos de denunciar, ya que exceden o pueden exceder en mucho de lo que se estima como alteraciones no esenciales de la pretensión previamente definida y delimitada en el escrito de solicitud inicial.

la posibilidad de incorporar a la solicitud, una vez expirado el plazo, nuevas parcelas agrícolas, acompañadas de sus correspondientes derechos de ayuda, que aún no hubiesen sido declaradas; cambios relativos a la utilización o al régimen de ayuda de las parcelas agrícolas ya declaradas en la solicitud; e, incluso, yendo más allá de la propia instancia, se permite igualmente que se modifiquen los justificantes o contratos sobre los que aquéllas modificaciones practicadas puedan tener alguna repercusión. El ámbito de la modificación, como se ve, es muy amplio y sólo conoce, en principio, el límite que declara el apartado 3º del art. 15: cuando la autoridad competente haya informado al agricultor de la existencia de irregularidades en su solicitud única o cuando le haya manifestado su intención de llevar a cabo un control sobre el terreno, y cuando este control haya puesto de manifiesto la existencia de irregularidades, no se autorizarán los cambios contemplados en el apartado 1 respecto de las parcelas afectadas por la irregularidad. Es decir, el único freno a la capacidad de modificar la solicitud inicial proviene de la previa actuación irregular del interesado, ya que en estos casos de admitirse la modificación, se le estaría habilitando para *borrar* los actos de su conducta reprochable.

b) Sus límites temporales

Por estas razones, a esta amplísima capacidad de modificación de la solicitud inicial, el art. 15 del Reglamento 796/2004 pone un límite temporal: que las modificaciones sólo pueden hacerse hasta una fecha, que han de fijar los Estados miembros, pero que no debe ir más allá del 31 de mayo. De todos modos, el mismo criterio de las penalizaciones que el Reglamento aplica a la presentación de solicitudes fuera de plazo, lo aplica también aquí. Así, el art. 21.2 preceptúa que, por cada día hábil en que se retrase la presentación de la modificación, se restará un 1% del importe correspondiente al uso real de las parcelas agrícolas de que se trate. Por lo demás, si la modificación se insta transcurridos veinticinco días naturales desde el 31 de mayo, la modificación se declarará inadmisibles²¹⁶.

La justificación de esta medida de prorrogar la presentación de modificaciones descansa en el deseo de conceder la mayor flexibilidad posible a los agricultores en cuanto a la planificación de la utilización de sus superficies²¹⁷. Como los derechos de ayuda no se vinculan a producciones

216 Aunque el art. 87 del RD 1618/2005 no mencione la posibilidad de estas penalizaciones, es obvio que rigen también en el Derecho español, fundamentalmente porque el propio art. 87 enfatiza, por un lado, que no habrá penalizaciones hasta el 31 de mayo, y porque, por otro lado, remite el régimen jurídico de las modificaciones a lo que preceptúa al respecto la legislación comunitaria, esto es, a la que exponemos en el texto.

217 Cdo. 20º del Reglamento 796/2004.

concretas, sino al uso agrario de las tierras, los agricultores, mediante esta posibilidad de modificar sus cultivos, pueden hacer frente a situaciones climatológicas adversas que desaconsejen la siembra o el cultivo de la producción en un primer momento escogida para elegir otra que resulte más rentable económicamente. Precisamente, por ello, la fecha que se pone como límite para efectuar estas modificaciones coincide con las fechas en que suele tener lugar la siembra de la mayoría de los productos.

c) La modificación entraña un cambio de la pretensión

Ahora bien, desde el punto de vista jurídico, no cabe duda de que la modificación entraña, por los amplios términos en que está concebida, un cambio de la pretensión principal, salvo que entendamos ésta reducida a la mera obtención de la ayuda. Aquí no es que se modifique la cuantía de la ayuda -cambio que hasta cierto punto podría estimarse como respetuoso con la pretensión inicial-, sino que se altera sustancialmente el objeto de la misma, ya que pueden entrar nuevas parcelas, nuevos derechos de ayuda, nuevas formas de utilización agraria de las parcelas sobre las que recaen los derechos e, incluso, por lo que respecta a los pagos adicionales al pago único, cambios relativos al régimen de ayudas de las parcelas ya declaradas, es decir, en puridad, la petición de una ayuda distinta a la que, en su momento, se solicitó. Es más, no iríamos en exceso descaminados si reconociésemos la posibilidad de que al hilo de estas modificaciones, se produjesen también cambios de sujetos, no ya porque se verificase un fenómeno sucesorio que subrogase a los herederos en la posición de su causante para lo cual bastaría con invocar el art. 31.3 de la LAP sin tener que recurrir a este trámite de modificación, sino porque se produjese ínterin una cesión de explotación que obligase a modificar los términos de la solicitud, tanto del cedente como del cesionario (art. 74 del Reglamento 796/2004).

A pesar de ello, la modificación operada no constituye una nueva solicitud, ni un nuevo procedimiento. Antes bien, se inserta en el procedimiento ya incoado que, a partir de este momento, tiene un nuevo objeto e, incluso, en los términos vistos, una nueva pretensión. En cualquier caso, las modificaciones que se propongan sí requieren que se cumplan las condiciones fijadas para el percibo del régimen de ayuda de que se trate, previsión que, aunque enfatizada por el art. 15.1 del Reglamento 796/2004, resulta obvia y, lógicamente, será objeto de atención pormenorizada durante la instrucción del procedimiento.

d) Corrección de la solicitud por errores reconocidos por la Administración

a. Caracteres jurisprudenciales de la rectificación de errores en el Derecho español

Al margen de las modificaciones en sentido estricto, el art. 19 del Reglamento 796/2004, reconoce al agricultor la facultad de corregir en cualquier momento posterior a su presentación su solicitud de ayuda en caso de que ésta tenga errores manifiestos que hayan sido reconocidos por la autoridad competente. Aunque, en principio, la facultad que otorga este precepto ha de ser saludada con satisfacción, su concreto ejercicio no deja de suscitar algunos problemas. El hecho de que el error manifiesto haya tenido que ser “reconocido” por la Administración resta mucha autonomía a los particulares. Por ejemplo, si al presentar la solicitud, el agricultor erró en la suma de los derechos o de los importes, confundió notoriamente conceptos o se equivocó de manera patente de epígrafes, situaciones, todas ellas, que se producen con más frecuencia de la que se piensa en todos los procedimientos que, como éste, se valen de modelos normalizados, ¿podrá corregir su solicitud inicial o habrá de modificarla?.

Es evidente que el art. 19 del Reglamento comunitario recoge lo que en nuestro derecho procesal administrativo conocemos como rectificación de errores materiales, de hecho o aritméticos (art. 105.2 de la LAP), procedimiento de revisión de los actos administrativos que puede practicarse en cualquier momento, tanto de oficio como a instancia de los particulares, y al que jurisprudencialmente se exige el cumplimiento de una serie de requisitos, los fundamentales: la subsistencia del acto rectificado y la necesidad de que el error se deduzca de la realidad o del expediente, sin que resulten precisas opiniones o valoraciones jurídicas. Dicha rectificación, que no exige además de ningún procedimiento en concreto, se resuelve, como sabemos, por la Administración autora del acto cuya rectificación se solicita. Pues bien, desde esta perspectiva, la asimilación con la rectificación de errores que el art. 19 del Reglamento 796/2004 inspira es, como se ve, bastante notoria. Ahora bien, lo que plantea serias dudas es dilucidar si esta asimilación resulta pertinente.

b. Diferencias con la corrección de errores de la que habla el reglamento (CE) 1782/2003. El límite de los actos propios

La rectificación de errores materiales, aritméticos o de hecho, constituye, ante todo, una revisión de un acto administrativo, por eso adquiere sentido que la última palabra en orden a su rectificación la tenga la Administración.

En cambio, la corrección de errores manifiestos a la que se refiere el art. 19 del Reglamento 796/2004 alude a la rectificación de alguno de los contenidos de la solicitud de ayuda, solicitud que, como es obvio, carece de la naturaleza de acto administrativo, por tratarse de un simple acto del administrado. Desde esta perspectiva, la problemática que en punto a esta corrección se suscita no es, por consiguiente, la de los límites de la revocación de los actos administrativos, sino la del alcance que debe tener la doctrina de los actos propios del administrado, esto es, si el agricultor puede salvar los errores padecidos en su escrito de iniciación o si, por el contrario, los errores del agricultor se pagan con su sangre, en expresión bastante frecuente en la praxis administrativa.

La solución a esta aparente antinomia debe hacerse desde nuestro Derecho interno. En primer lugar, parece obvio, aunque no siempre se entienda así por la doctrina de nuestros Tribunales, que si la Administración advierte en la instancia del agricultor un error material, aritmético o de hecho, debe corregirlo siempre y no únicamente cuando la mencionada corrección vaya en perjuicio del administrado, puesto que el Derecho Administrativo es un balance entre la prosecución de los intereses generales y la tutela de las garantías de los administrados. Si no lo actúa de oficio, al menos, sí debe en los términos del art. 71.1 de la LAP advertir al administrado del error padecido para que, en el plazo de diez días, proceda a su subsanación. Sería absurdo pensar que un precepto -como el art. 71 de la LAP- que permite proponer al interesado mejoras de su solicitud, situándose, como hemos visto, en los límites de la alteración de la pretensión, no permita, en cambio, requerirle para que corrija un simple error aritmético o de hecho. Además, al amparo del art. 79.1 de la LAP, cabe también que los interesados aduzcan alegaciones y aporten documentos en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia. Entre estas alegaciones, que son de las denominadas alegaciones introductivas, qué duda hay de que el administrado podría alegar los errores padecidos en su solicitud para que se tomasen en cuenta en la resolución que, en su momento, se dicte, sin que para la realización de tales alegaciones haga falta un previo reconocimiento administrativo del error manifiesto padecido.

c. ¿Cuál es el verdadero sentido de esta corrección? Se trata de errores manifiestos de la Administración detectados en otros procedimientos ajenos al que se está sustanciando

Nada de lo que acabamos de decir está vetado por el art. 19 del Reglamento 796/2004 y en nada se opone tampoco nuestro Derecho Procesal Administrativo a los fines y objetivos que la Política Agraria Común pretende conseguir en este ámbito. Así las cosas, a lo que

parece que alude el art. 19 del Reglamento 796/2004 es a otra cosa diferente: al hecho de que en un procedimiento ajeno al que se está sustanciando, se constate la existencia de un error manifiesto que afecte al procedimiento de ayuda actualmente en tramitación. En estos casos, tanto si el reconocimiento administrativo del error se ha producido de oficio como si lo ha sido a instancia del interesado, es lógico que se permita al agricultor afectado corregir el contenido de su solicitud en los aspectos que resulten pertinentes, sin tener que padecer por ello las rigurosas consecuencias que, en materia de plazos, como hemos visto, se determinan para las modificaciones en sentido estricto.

Quiere expresarse, en suma, que el art. 19 del Reglamento 796/2004 está aludiendo exclusivamente a la constatación de errores manifiestos, pero de la Administración, no del administrado. Para los errores de éste, quedan, desde luego, expeditas las vías de subsanación que nuestras normas de procedimiento administrativo consagran, con el límite infranqueable de que dichos errores del administrado sean verdaderamente errores de hecho, aritméticos o materiales, y no representen, en cambio, auténticas modificaciones que pretendan efectuarse al margen del cauce previsto en el art. 15 del Reglamento 796/2004.

La entidad de los errores manifiestos a los que alude, por tanto, el art. 19 son fundamentalmente los derivados de los datos e informaciones consignados en el Sistema Integrado de Gestión y Control (errores en los derechos de ayuda consignados por la Administración; en la extensión de las parcelas o en su utilización; en los datos identificativos de sus titulares, etc.); extremos que, como sabemos, poseen una extraordinaria importancia de cara al procedimiento de pago de las ayudas, hasta el punto de que los impresos precumplimentados que gira la Administración al agricultor y que sirven de base para el relleno de su solicitud se nutren de ellos, por lo que también los errores de transcripción que la Administración pueda sufrir a la hora de traducir a dichos impresos los datos expresados en el Sistema podrán estimarse igualmente como errores manifiestos de la Administración susceptibles de ser corregidos por el interesado en cualquier momento.

D) El cómputo de los plazos de presentación y el problema de los días feriados y de los sábados: una excepción a la propia normativa comunitaria.

Las solicitudes de ayuda se presentan, por consiguiente, dentro del plazo legalmente establecido con los efectos que su presentación tardía o fuera de plazo genera. El art. 20 del Reglamento 796/2004 introduce una última previsión relativa al cómputo de aquellos plazos cuyo *dies ad quem* sea un

día festivo, un sábado o un domingo, que se entenderán prorrogados al primer día hábil siguiente de aquél en que termine el plazo. Tal previsión constituye una excepción tanto a nuestro Derecho interno como al propio Derecho comunitario.

Desde el punto de vista de nuestro Derecho interno, hay que recordar cómo el art. 48.1 de la LAP subordina las reglas que, en materia de términos y plazos, establece a que no exista una normativa comunitaria europea que exprese otra cosa. En el aspecto que ahora nos interesa, la determinación del art. 20 del Reglamento 796/2004 no desplaza nuestro Derecho interno en lo que se refiere al alargamiento del plazo cuando el último día de éste sea inhábil, ya que tal regla la recoge también el art. 48.3 de la LAP. La novedad se produce en que la misma regla aplica a los casos en el que el día final sea también un sábado, día considerado hábil en nuestro Derecho interno a todos los efectos, hasta el punto de que, ante algunos casos ciertamente extravagantes en que la Administración alegaba que el concepto de día inhábil había que equipararlo con el de día no laborable, nuestros Tribunales contencioso-administrativos han remarcado el carácter básico del art. 48 de la LAP que no puede verse alterado por ninguna disposición autonómica en contrario²¹⁸

Pero es que también desde la óptica del Derecho comunitario, el art. 20 del Reglamento 796/2004 se presenta, como él mismo reconoce, como una excepción a lo que preceptúa en materia de normas aplicables a los plazos, fechas y términos, el Reglamento (CEE, EURATOM) número 1182/1971, del Consejo, de 3 de junio de 1971, en cuya virtud para los

218 En concreto, en la STSJ de Navarra de 10 de noviembre de 1999, Ponente: Miqueleiz Bronte, RJCA 4092, se anula el Decreto Foral 100/1996, de 5 de enero, por el que se declaraban los días hábiles a efecto de cómputo de plazos para el año 1996 en el ámbito de las entidades locales de Navarra, puesto que consideraba igualmente inhábil el sábado. Impugnado tal Reglamento por la Federación de Municipios y Concejos de Navarra, el Tribunal desestima la alegación del Gobierno Foral de que se equiparara el concepto de día hábil con laborable y el de día inhábil con el de no laborable, puesto que "el art. 48.6 tiene por finalidad separar las cuestiones relativas al carácter hábil o inhábil de los días, a efectos de cómputo de plazos y de funcionamiento o no de las oficinas administrativas, estableciendo el criterio de que ambos son independientes" (fdto. dcho. 5^o). Profundizando en la misma idea, la también STSJ de Navarra de 11 de mayo de 2000, Ponente: Fresneda Plaza, RJCA 795, rubrica que "el cómputo de los días hábiles ha de realizarse de conformidad con lo expresado en la legislación básica del Estado, siendo hábiles los sábados, y ello por la simple razón de que la regulación contenida en la legislación básica del Estado (...) vincula a toda la regulación procedimental posible, siendo por consiguiente nula e inaplicable la regulación efectuada por el expresado procedimiento, apartándose del común denominador normativo que constituye la regulación básica del Estado" (fdto. dcho. 2^o).

Una interesante aplicación de esta doctrina en el ámbito de la contratación la ofrece la STSJ de Navarra de 12 de junio de 2003, Ponente: Miqueleiz Bronte, JUR 211711, que reconoce el derecho del recurrente a ser indemnizado, puesto que, a pesar de terminar el plazo para la presentación de las ofertas un sábado, la Administración lo indujo a error, publicando tanto en los periódicos como en un fax que consta en el expediente, que el plazo concluía el lunes a las 14.30. El Tribunal entiende menoscabada la confianza legítima, pero subraya que el plazo concluyó el sábado, ya que "a juicio de la Sala nada tiene que ver que un día sea o no laborable, lo que afecta a los trabajadores y a sus relaciones de trabajo, con el hecho de que un día sea o no hábil, es decir, computable a efectos jurídicos en el cómputo de los plazos" (fdto. dcho. 3^o).

actos que deban cumplimentarse, en aplicación de un acto del Consejo o de la Comisión, en un momento o fecha determinada, no rige la regla general, enunciada por su art. 3.4, de que si el último día del plazo fuese feriado, sábado o domingo se entenderá prorrogado hasta finalizar la última hora del día hábil siguiente, debiendo, por el contrario, cumplimentarse “entre el comienzo de la primera hora y la expiración de la última hora del día correspondiente a dicha fecha” (art. 5)²¹⁹. El art. 20 del Reglamento 796/2004 dispensa esta excepción para el caso de la presentación de solicitudes de ayuda o de justificantes, contratos o declaraciones, cuyo día final se entiende prorrogado al primer día hábil siguiente.

Late, de todos modos, la duda de si tal regla se aplica también a las modificaciones de la solicitud que, como vemos, no aparecen mencionadas expresamente por el art. 20 del Reglamento 796/2004. No obstante, el hecho de que, por un lado, las modificaciones sean, en realidad, tal y como se conciben, parte de la solicitud, y atendiendo, por otro lado, al dato de que sí se mencionan los justificantes, contratos y declaraciones con los que dichas modificaciones están, como hemos visto, fuertemente entrelazadas, permite, en nuestra opinión, una interpretación extensiva del precepto en cuestión²²⁰.

E) Circunstancias sobre el modo de presentar las solicitudes

a) Técnicas de simplificación

Sobre el acto concreto de la presentación de la solicitud de ayuda, el Reglamento 796/2004 prácticamente no se pronuncia, puesto que, en aplicación del principio de subsidiariedad, entiende que ésta es una cuestión que corresponde regular a los Estados. Únicamente su art. 18, bajo la rúbrica general de “simplificación de los procedimientos”, contiene dos previsiones que, más que otra cosa, han de ser interpretadas como habilitaciones a favor de los Estados. Nos referimos, por un lado, a la posibilidad de que los Estados prevean procedimientos simplificados de presentación cuando las autoridades ya dispongan de datos y la situación del agricultor no haya cambiado desde la última presentación de una solicitud de ayuda dentro de ese régimen. Esta simplificación se contrae a la remisión de los impresos preculminados sobre cuyos pormenores ya hemos hablado en extenso anteriormente.

219 Para un análisis de esta cuestión, véase L. PAREJO ALFONSO, “El procedimiento administrativo comunitario”, en la obra colectiva *Manual de Derecho Administrativo comunitario*, Ceura, Madrid, 2000, pp. 237 y 238

220 Probablemente, por ello, en el ámbito del Derecho español, el art. 86.2 del RD 1618/2005 ha pretendido resolver este problema del cómputo de los sábados, fijando el segundo viernes del mes de marzo como días ad quem para la presentación de la solicitud única.

b) La presentación por medios telemáticos: su concreta aplicación en el mundo de la agricultura en general y del olivar en particular

La otra habilitación que contiene el art. 18 se refiere a la posibilidad de que los Estados permitan que tanto la presentación de las solicitudes de ayuda como los distintos actos de comunicación que se produzcan durante el procedimiento se realicen por medios electrónicos o telemáticos. Dicho apoderamiento presenta, no obstante, la particularidad de que no sólo se permite a los Estados que puedan autorizar a los administrados el uso de estos medios para los fines del régimen de ayudas, sino que incluso, dando un paso más, se le habilita para que pueda *exigir* la utilización de estas técnicas. En este sentido, el art. 18.1 del Reglamento 796/2004 fija una serie de reglas destinadas a velar por la transparencia del procedimiento, obligando a que:

- El productor quede identificado inequívocamente
- El productor cumpla todos los requisitos del régimen de ayuda correspondiente
- Los datos transmitidos sean fiables con vistas a la adecuada gestión del régimen de ayuda correspondiente
- No exista discriminación alguna entre los productores que utilicen medios no electrónicos de presentación y los que opten por la transmisión electrónica
- Cuando no pueda transmitirse electrónicamente la documentación complementaria, las autoridades competentes la reciban en plazos idénticos a los correspondientes a la transmisión por vías no electrónicas.

Desde la perspectiva de nuestro Derecho interno, debe recordarse cómo el RD 209/2003, de 21 de febrero, ha operado en estas materias de la presentación por vía telemática de documentos ante la Administración y de la comunicación electrónica entre ésta y el administrado, modificaciones muy importantes. Sin ser éste el lugar para un estudio detenido de las mismas, que cuenta ya con valiosas aportaciones²²¹, sí merece destacarse

221 Sobre esta nueva caracterización de la Administración electrónica véanse las acertadas reflexiones de J. VALERO TORRIJOS, "La e-Administración Pública", *Nuevos retos en el horizonte de las Administraciones Públicas*, Universidad de Murcia, Murcia, 2002, pp. 95-105

que dichas modificaciones apuntan precisamente en la línea hacia la que se orientan las medidas adoptadas por el art. 18 del Reglamento 796/2004.

Por lo que respecta a la presentación de solicitudes y documentos, el art. 3 del RD 209/2003, que modifica en este punto el RD 772/1999, de 7 de mayo, concibe la presentación de solicitudes por vía telemática con un carácter estrictamente voluntario para el administrado, aunque con la reserva de que excepcionalmente una norma con rango de ley podría establecer su obligatoriedad para un procedimiento concreto. La misma regla de la voluntariedad rige igualmente para la adopción de las comunicaciones y notificaciones electrónicas. En estos casos, el art. 2 del RD 209/2003, que añade un nuevo capítulo al RD 263/1996, de 16 de febrero, establece que las notificaciones electrónicas sólo se admitirán si el administrado lo ha manifestado expresamente, bien indicando el medio telemático como preferente para la recepción de notificaciones en su solicitud, bien consintiendo dicho medio a propuesta del correspondiente órgano u organismo público.

Por lo demás, la fiabilidad de las transmisiones y la garantía sobre la identidad del administrado se consigue mediante la firma electrónica y la existencia de unos identificadores de usuario y claves de acceso que garantizan la autenticidad y confidencialidad de los datos. La Orden PRE/1551/2003, de 10 de junio ha completado el sistema de garantías estableciendo los requisitos de autenticidad, integridad, disponibilidad y confidencialidad de los dispositivos y aplicaciones de registro y notificación, así como los protocolos y criterios técnicos a los que deben sujetarse y las condiciones que ha de reunir el órgano, organismo o entidad habilitada para la prestación del servicio de dirección electrónica única y las condiciones de su prestación.

En fin, el empleo de estos medios telemáticos en el ámbito de la Administración de la agricultura es ya bastante intenso. Aparte de toda la implantación y gestión del SIGPAC, al que ya hemos hecho referencia, por vía telemática las Comunidades Autónomas admiten ya la presentación de declaraciones en el sector vitivinícola²²²; la gestión del Libro de Explotación Ganadera²²³ o el Registro de Explotaciones Agrarias²²⁴.

222 Orden de la Consejería de Agricultura y Medio de la Junta de Extremadura de 29 de junio de 2004 (DOE n° 78, de 8 de julio).

223 Orden Foral del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación de la Diputación Foral de Navarra de 17 de septiembre de 2001 (BONA n° 139, de 16 de noviembre).

224 Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Extremadura de 2 de marzo de 2005 (DOE n° 26, de 5 de marzo)

El mismo procedimiento de tramitación de solicitudes de ayuda a la producción del aceite de oliva y de las aceitunas de mesa por parte de las Organizaciones de Productores reconocidas y sus Uniones se realizaba hasta la fecha en Andalucía por estas vías, previéndose además la posibilidad de obtener por vía telemática un amplio compendio de informaciones entre las que se engloban la consulta sobre el estado de la tramitación y el pago de los expedientes de ayuda por superficie y primas ganaderas, por la ayuda a la producción del aceite de oliva y por las ayudas al algodón; o las consultas de pagos del FEOGA-Garantía; sin olvidar otras informaciones de segundo alcance como la información agroclimática y de formación agroalimentaria ²²⁵. De igual suerte, en Castilla y León se permite con carácter general, salvo que “expresamente se excluya esta posibilidad en la convocatoria” la presentación de solicitudes de subvenciones, ayudas y becas de cualquier índole por telefax²²⁶

Por último, una serie de convenios suscritos entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y las consejerías homónimas de las Comunidades Autónomas tratan de establecer un canal permanente de comunicación de datos electrónicos entre las distintas Administraciones, respetando en todo caso los principios de confidencialidad, integridad, autenticidad, disponibilidad y control de accesos; cauce de comunicación que se traducirá no sólo en una mejor gestión y control de las ayudas e informaciones agrarias, sino también en la puesta a disposición de los agricultores una completa red que, sin duda, les facilitarán sus tareas²²⁷

5. La instrucción de las ayudas

A) Clases de controles practicables

Presentadas las solicitudes de ayuda comienza, al igual que sucedía con las ayudas a la producción del aceite de oliva y a la aceituna de mesa, un vasto conjunto de actuaciones, inscribibles dentro de lo que llamaríamos fase de instrucción del procedimiento, tendentes a comprobar la veracidad

225 Anexos I y II del Decreto 183/2003, de 24 de junio (BOJA nº 134, de 15 de julio).

226 Decreto 118/2002, de 31 de octubre (BOCL nº 213, de 4 de noviembre)

227 La conveniencia de la implantación de este sistema de transmisión de datos se estableció como Directriz en la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural, celebrada en Salamanca en el mes de julio de 1998 y concretada, después en la reunión mantenida en el Ministerio el día 29 de septiembre de 1998 y a la que asistieron todos los secretarios generales de las Consejerías de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de agricultura, pesca y alimentación. Desde entonces, se han firmado convenios con el Principado de Asturias [Resolución de 23 de febrero de 2000 (BOPA nº 54, de 6 de marzo)]; con Aragón [Orden de 24 de septiembre de 1999 (BOAR nº 128, de 4 de octubre)]; con Extremadura [Resolución de 15 de mayo de 2000 (DOE nº 60, de 25 de mayo)]; con Valencia [Resolución de 26 de junio de 2001 (DOGV nº 4046, de 19 de julio)]

y corrección de los datos expresados en los escritos de petición de las ayudas. Dichos actos pretenden hacer realidad lo que en términos tajantes preceptúa el art. 10.1 del Reglamento 796/2004: “Los pagos directos incluidos en el ámbito de aplicación del presente Reglamento no podrán efectuarse antes de que finalicen los controles sobre los criterios de admisibilidad que debe realizar el Estado miembro en virtud del presente Reglamento”.

Pese a lo que primera vista pudiera deducirse de la lectura de este precepto, no son los controles sobre los criterios de admisibilidad los únicos que se desarrollan en esta fase de instrucción, pues, junto a ellos, asumen, como después veremos, una inusitada importancia los controles que versan sobre la condicionalidad de las ayudas. Lo único que sucede es que, de la misma manera que acontecía con los controles a los que se sometían las ayudas a la producción, estos controles sobre la condicionalidad de las ayudas pueden concluirse después de producido el pago, constituyendo, en su caso, al agricultor en la obligación de devolver los pagos indebidamente percibidos.

Dicho de otra forma, mientras que la comprobación de los criterios de admisibilidad de las ayudas es un requisito imprescindible para que pueda producirse el pago, éste se puede verificar aunque no hayan terminado los controles sobre los criterios de la condicionalidad de las ayudas. Esto es, en suma, lo que un tanto equívocamente quiere significar el mencionado art. 10 del Reglamento 796/2004.

B) ¿Pueden abonarse anticipos?

Al mismo tiempo, aunque sin la nitidez con la que aparecían regulados en las ayudas a la producción del aceite de oliva, durante la fase de instrucción pueden abonarse anticipos, siempre que así se prevean por la Comisión o se autoricen por los Estados miembros. De todos modos, ésta última capacidad de los Estados miembros se encuentra hondamente condicionada, tanto desde un punto de vista formal como desde un punto de vista material.

Desde una perspectiva formal, los Estados sólo pueden prever anticipos cuando así resulten autorizados para ello por la Comisión, autorización para la que se seguirá el consabido procedimiento del art. 144.2 del Reglamento 1782/2003, descrito más atrás. Desde una consideración substantiva, esta autorización sólo puede darse para zonas en las que, debido a condiciones excepcionales, los agricultores atraviesen graves dificultades financieras de hasta un 50 por ciento de los pagos, o de hasta

un 80 por ciento de los pagos en caso de que ya se hayan previsto anticipos [art. 28.3 c) del Reglamento 1782/2003]²²⁸.

En todo caso, si, por cualquiera de las vías enunciadas, se prevé la existencia de anticipos, la naturaleza de éstos y de los procedimientos administrativos en que se acuerden no diferirá en demasía de lo que ya dijimos con respecto a los anticipos previstos en el régimen de las ayudas a la producción del aceite de oliva y de la aceituna de mesa. Sólo existirán las especialidades que el art. 73 del Reglamento 796/2004 señala en materia de devolución de pagos indebidos.

Realizada esta somera descripción del contenido de la fase instructora del procedimiento del pago de ayudas, vamos a detenernos a continuación en los controles sobre la admisibilidad y condicionalidad, que constituyen el núcleo fundamental de esta parte del procedimiento.

VI.12 Controles sobre la admisibilidad

1. Controles administrativos y controles sobre el terreno

Conforme a lo que determina el art. 23 del Reglamento 1782/2003, los Estados miembros someterán las solicitudes de ayuda a controles administrativos, que comprenderán la verificación de la superficie admisible y de los correspondientes derechos de ayuda. Dichos controles administrativos se completarán además con un sistema de controles sobre el terreno a fin de verificar el cumplimiento de las condiciones de admisión al beneficio de la ayuda.

No obstante, no hay que pensar que los controles administrativos y los controles sobre el terreno describen dos tipos absolutamente diferentes e independientes de controles, sino que se trata más bien de dos fórmulas de control complementarias. Mediante los controles administrativos se efectúa un examen de la solicitud presentada confrontándola fundamentalmente con los datos e informaciones que obran en el Sistema Integrado de

228 Haciendo uso de estas previsiones, el Reglamento (CE) n° 1540/2006, de la Comisión, de 13 de octubre, ha permitido que, con carácter excepcional para el año 2006, los Estados miembros paguen anticipos de los pagos derivados del régimen de pago único a partir del 16 de octubre. El montante máximo de dichos anticipos será el establecido sobre la base de los controles realizados, sin que en ningún caso el montante del pago total que quede por determinar sea inferior al del anticipo y sin que puedan superar tampoco el 50% de la ayuda en el caso de que los anticipos se paguen antes del 1 de diciembre de 2006. Como la autorización de anticipos debe estar, según lo que expresamos en el texto, motivado, la Exposición de Motivos del citado Reglamento explica la medida acordada en las condiciones climáticas adversas que los agricultores europeos han debido soportar durante el verano de 2006

Gestión y Control. Los controles realizados sobre el terreno pretenden averiguar dichos datos con la realidad, de tal modo que pueden obedecer a comprobaciones rutinarias realizadas, como veremos, en ejecución de un plan anual de inspecciones, o pueden también responder a la necesidad de comprobar las irregularidades detectadas mediante la realización de los controles puramente administrativos (art. 24.2 del Reglamento 796/2004).

2. Los controles cruzados: su objeto y contenido

Presentadas, por tanto, las solicitudes y antes de que se pueda producir cualquier pago, tanto en concepto de pago propiamente dicho como de anticipo, la Administración procederá a su comprobación, mediante lo que la normativa comunitaria denomina controles administrativos de admisibilidad. El objeto de estos controles, que se realizan mediante la técnica de los controles cruzados, es, como hemos indicado, confrontar los datos de las solicitudes, en lo que se refiere a la identidad de las parcelas y de los derechos de ayuda, con las informaciones que constan en el Sistema Integrado de Gestión y Control. En definitiva, se trata, según el art. 24.1 del Reglamento 796/2004, de detectar las irregularidades o discordancias que puedan darse sustancialmente entre:

- Los derechos de ayuda declarados y las parcelas declaradas, respectivamente, a fin de evitar la repetición indebida de la concesión de la misma ayuda respecto al mismo año civil o campaña de comercialización, y de evitar la acumulación indebida de ayuda concedida en virtud de los regímenes de ayuda por superficie recogidos en los anexos I y V del Reglamento 1782/2003.
- Las parcelas agrícolas declaradas en la solicitud y las parcelas de referencia incluidas en el Sistema de Identificación de las parcelas agrícolas, para comprobar la admisibilidad de la ayuda a las superficies en sí
- Los derechos de ayuda y la superficie determinada para verificar que los derechos van acompañados por un número igual de hectáreas admisibles
- Los derechos de ayuda declarados y los que figuran en el Sistema Integrado de Gestión y Control, para verificar su existencia y la admisibilidad de la ayuda²²⁹.

229 Aparte de estos objetivos, el art. 24.1 del Reglamento 796/2004 también señala como finalidad de los controles administrativos cruzados otros elementos que a los efectos de este trabajo guardan menos interés como son los casos de la comprobación de la base informatizada de bovinos y de la confrontación entre las parcelas agrícolas declaradas y las parcelas objeto de examen oficial porque tengan que ser destinadas a la producción de semillas.

Como fácilmente se desprende de la lectura de estos objetivos, la denominación de *controles cruzados* con los que califica el art. 24 del Reglamento 796/2004 a los controles administrativos de admisibilidad a los que se someten las solicitudes de ayuda, se debe a que las solicitudes presentadas se sujetan a confrontaciones muy amplias, que se producen además en varias direcciones: por un lado, desde la solicitud de ayuda instada hacia otras solicitudes que puedan tener por objeto los mismos derechos de ayuda o las mismas parcelas declaradas, ya sean del mismo solicitante ya sean de otros peticionarios; y, por otro lado, desde la solicitud de ayuda hacia los distintos componentes o elementos del Sistema Integrado de Gestión y Control. Además, el control cruzado puede realizarse también en una tercera dirección: en aquellos casos en que la existencia de los derechos de ayuda o la aptitud de las parcelas declaradas para ser admitidas al régimen de ayudas por superficie dependa de justificantes o de contratos, la verificación ha de extenderse también al examen de éstos [art. 24.1 f) del Reglamento 796/2004]; en el bien entendido de que el control administrativo sólo entrará en los aspectos de los mismos que incidan sobre la constatación por parte de la Administración de la existencia de los derechos o la admisión de las parcelas, y sin que pueda extenderse, en cambio, a los aspectos puramente civiles de validez de los contratos o negocios que les sirvan de soporte.

3. El protagonismo que en estos controles asume el SIGPAC

Desde esta perspectiva, es obvio que los principales elementos del Sistema Integrado implicados en este primer control administrativo son el Sistema de Identificación de los Derechos de Ayuda y el SIGPAC, puesto que prácticamente todos los contenidos que se expresan con carácter necesario en la solicitud de ayuda, tienen que ver con alguno de estos dos elementos.

A) Elementos de control

Como hemos visto, la solicitud debe expresar, por una parte, la identidad del agricultor y la identificación de sus derechos de ayuda, contenidos ambos que remiten a lo que, según el art. 7 del Reglamento 796/2004, constituyen las menciones obligadas del Sistema de Identificación y Registro de los Derechos de Ayuda:

- Titular de la explotación
- Valor de los derechos de ayuda
- Fecha de constitución
- Fecha de la última activación de los derechos
- Origen, especificando si los derechos se han adquirido por asignación (derecho inicial o reserva nacional), compra, préstamo o herencia
- Tipo de derecho, lo que dicta relación con que se exprese si se trata de derechos por retirada de tierras²³⁰, de derechos supeditados a condiciones especiales y de derechos con autorización.
- Restricciones regionales, si existiesen.

Como en este sistema deben contenerse, al menos, los datos correspondientes a los tres años naturales o a las tres campañas de comercialización consecutivas anteriores (art. 21.2 del Reglamento 1782/2003), su consulta proporcionará a la Administración un valioso referente histórico desde el que podrá calificar conforme a estos aspectos la solicitud de ayuda presentada.

Por otra parte, los otros datos necesarios que contiene la solicitud de ayuda atienden a la identificación de las parcelas, en donde su confrontación con el SIGPAC en los términos ya analizados, permitirán un control muy exhaustivo de esta identidad, ya que las solicitudes deben ir acompañadas de los datos necesarios para localizar y medir cada parcela agrícola, de tal modo que permita su contraste con la base catastral que proporciona el SIGPAC.

B) La necesidad de actualización permanente del SIGC-PAC. Su logro en el Estado Autonómico: el papel coordinador del FEAGA

Evidentemente, la eficacia de estos controles cruzados depende en gran medida de que el Sistema Integrado de Gestión y Control se

230 Los derechos de pago único por retirada de tierras tienen un régimen específico. Aunque en materia de olivar carecen de interés, ya que donde se han conocido ha sido fundamentalmente en los cultivos cerealísticos, resulta relevante recordar aquí que, a los efectos del cálculo de los derechos, se computa la media de la superficie de retirada obligatoria durante el período de referencia y como máximo el 10% de la media de superficie cultivada de cereal, oleaginosas y proteaginosas. A su vez, el cobro de derechos de pago por retirada obliga, en lugar de cumplir los deberes agrarios y medioambientales que se preceptúan para los derechos de pago ordinarios, a retirar del cultivo un número de hectáreas equivalente al de derechos de retirada que se posean.

halla actualizado, lo que en un Estado, como el nuestro, en el que las competencias en materia de agricultura la ostentan las Comunidades Autónomas, obligará a una permanente coordinación entre todas las Administraciones Públicas implicadas y a la existencia de un continuo flujo de comunicación entre ellas. En este sentido, no hay que olvidar que, probablemente pensando en situaciones como la española, el art. 23.3 del Reglamento 1782/2003 disponga que en cada Estado miembro se ha de nombrar una autoridad encargada de la coordinación de los controles establecidos en el ámbito del Sistema Integrado de Gestión y Control.

En España, el art. 3.6 del RD 1441/2001, de 21 de diciembre, atribuye al FEGA la condición de autoridad nacional encargada de la coordinación de los controles relativos al Sistema Integrado de Gestión y Control²³¹, lo que supone atribuirle también la máxima coordinación de los diferentes elementos o sistemas que lo componen. Así, el ya aludido Reglamento por el que se establece y regula en nuestro país el SIGPAC asigna al FEGA, con independencia de que configure el SIGPAC como un registro público de carácter administrativo, dependiente del FEGA y de las Consejerías competentes en materia de agricultura, una cierta preeminencia, derivada de su papel de organismo coordinador. En este sentido, el FEGA es el encargado de coordinar el correcto funcionamiento del SIGPAC para garantizar la homogeneidad en su explotación y el mantenimiento por parte de las Comunidades Autónomas, a través de la Mesa de Coordinación (art. 6.2 del RD 2128/2004, de 29 de octubre). Estas previsiones se han visto además completadas por el art. 18 del RD 1617/2005, que subraya que el sistema debe permitir verificar los derechos y realizar las comprobaciones cruzadas con las solicitudes de ayuda y el sistema de identificación de las parcelas agrícolas, así como consultar los datos correspondientes referidos como mínimo a los 5 años naturales o campañas de comercialización consecutivos anteriores, razones por las que señala que la base, creada y mantenida con los datos que deben aportarse por las Comunidades Autónomas, ha de estar disponible para cada una de ellas.

231 La obligatoriedad de designar una autoridad nacional encargada de la coordinación de los controles derivados del Sistema Integrado de Gestión estaba prevista ya por el art. 8.3 del Reglamento (CE) 3508/1992, de 27 de noviembre que lo establecía para determinados regímenes de ayuda comunitarios en los sectores de los cultivos herbáceos, y en los de la carne de vacuno, ovino y caprino, así como las medidas específicas para de ayuda a la agricultura de montaña y a determinadas zonas desfavorecidas. De todos modos, hay que notar que en su Exposición de Motivos ya se advertía que resultaría “oportuno prever la posibilidad de incluir, en una fase posterior, otros regímenes de ayuda basados en la superficie”.

4. Los controles sobre el terreno

A) Objeto, finalidad e impulso de los controles

Los controles administrativos cruzados, que se efectúan sustancialmente sobre la base del contraste de documentos y mediante la utilización de los medios informáticos en que se desbroza el Sistema Integrado de Gestión y Control, se completa, según vimos, con los denominados controles sobre el terreno que tienen como finalidad constatar la adecuación a la realidad tanto de los datos expresados en las solicitudes como de los que obran en las bases de datos que constituyen el soporte de los distintos sistemas que forman parte de aquél, y, en particular, del Sistema de Identificación de los Derechos de Ayuda y del SIGPAC. Esta doble finalidad hace que también estos controles *in situ* puedan obedecer a la constatación de irregularidades que hayan saltado del simple cruce de datos o que, por el contrario, respondan a un programa de inspección anual preconcebido por la Administración nacional.

B) Las inspecciones “in situ”

a) Su carácter inopinado y su ámbito

En lo que respecta al desarrollo de las inspecciones, debe indicarse que generalmente revisten un carácter inopinado, es decir, se efectúan sin aviso previo al agricultor. Sólo en el caso de que no se comprometa el propósito del control, se admite que se le notifique la visita con una antelación que, en todo caso, no exceda de cuarenta y ocho horas.

La inspección se desarrolla sobre el terreno y tiene por objeto, como señala el art. 29 del Reglamento 796/2004, todas las parcelas agrícolas para las que se haya solicitado una ayuda en virtud del régimen de pago único o de los regímenes específicos de ayuda que se regulan también en el Reglamento 1782/2003. Naturalmente, esta previsión no significa que se tengan que girar visitas *in situ* a todas y cada una de las parcelas agrícolas beneficiarias potenciales de aquéllas. Lo que se quiere expresar con ello es la delimitación del ámbito de las inspecciones que, en lo que respecta a los controles de admisibilidad, se contrae exclusivamente, al menos para los regímenes de ayuda por superficie²³², a la comprobación en sí de los terrenos, ya que de lo que se trata es de verificar que las dimensiones

²³² Otra cosa es en las ayudas al ganado donde pueden examinarse los Registros que cada agricultor debe llevar.

de las parcelas declaradas coincide efectivamente con la extensión real que éstas tienen. Hasta tal punto lo que decimos es cierto que el propio art. 29 aclara que las “inspecciones *in situ* propiamente dichas podrán reducirse a una muestra de, al menos, la mitad de las parcelas agrícolas para las que se hayan presentado solicitudes”; por lo que, en definitiva, ni tienen que ser controladas, como hemos visto, sobre el terreno todas las parcelas agrícolas que en un Estado o región se acojan al régimen de ayudas; ni siquiera tampoco, escogido como sujeto pasivo del control *in situ* un determinado agricultor, se precisa que la inspección se extienda a todas y cada una de las parcelas que haya declarado bajo el régimen de ayuda²³³.

b) Técnicas de inspección; en particular, el empleo de la teledetección para zonas con alto riesgo de fraude: el método histórico

Lógicamente, lo característico de estos controles es que se realicen sobre la misma parcela objeto de la inspección, valiéndose para la determinación de las superficies de cualquier técnica de medición apropiada que esté admitida en el Estado miembro y que garantice una precisión al menos equivalente a la exigida para las mediciones oficiales. En consecuencia, sólo las técnicas e instrumentos de medición que se hallen normalizados, conforme a las reglas nacionales o internacionales, podrán utilizarse para estos controles. Además de éstas, el art. 32 del Reglamento 796/2004 permite que, para la medición de las superficies, se emplee la teledetección en lugar de emplear los métodos tradicionales de control sobre el terreno.

Las ventajas que tiene la teledetección sobre los otros medios de control es que permite un barrido más amplio de zonas, por lo que el art. 32.2 lo reserva para aquellas regiones o partes del territorio que presenten en potencia un mayor factor de riesgos, circunstancia que no hay que interpretar en clave de que previsiblemente resulte más factible cuantitativamente la comisión de irregularidades, sino atendiendo a otros elementos que destaquen la conveniencia de la extensión del control. Así, el Reglamento habla de

- La importancia financiera de la zona en términos de ayuda comunitaria

233 Así lo reconoce el considerando 33° del Reglamento cuando afirma que “los controles sobre el terreno correspondientes a los productores que presenten solicitudes de ayuda no tendrán que recaer necesariamente sobre cada animal o parcela agrícola: en algunos casos, podrá llevarse a cabo por muestreo”

- La composición de las solicitudes de ayuda
- La estructura de los sistemas de parcelas agrícolas y la complejidad del paisaje agrícola
- La falta de cobertura en años anteriores
- Los límites técnicos del uso efectivo de la teledetección con respecto a la definición de la zona
- Los resultados de los controles realizados en años anteriores

Como vemos, los parámetros de los que se vale el art. 32.2 del Reglamento 796/2004 son muy variados. En unos casos, ciertamente juegan los factores históricos, como ocurre con las zonas que nunca antes han sido objeto de medición por este sistema, bien porque no se eligieran aleatoriamente, bien porque hasta este momento fuesen inaccesibles técnicamente, o como sucede también con las zonas con respecto a las cuales los resultados de los controles realizados en años anteriores hayan desvelado grandes bolsas de fraude o de irregularidades. En otros casos, lo que importan son criterios estrictamente económicos: lógicamente, en aquellas partes donde se concentra un mayor volumen de ayudas, o en donde la composición de las ayudas resulta poco homogénea, existirá también un interés financiero de la Comunidad en el desarrollo de controles, puesto que los riesgos de que se produzcan irregularidades en las solicitudes serán también mayores. De todos modos, el supuesto más interesante, desde el punto de vista jurídico, se centra en la utilización de la teledetección como modo de paliar la falta de implantación o el deficiente funcionamiento de los sistemas nacionales de información geográfica.

Recordemos en este sentido cómo en el ámbito del régimen de las ayudas a la producción del aceite de oliva, estas últimas circunstancias fueron motivo frecuente de censura por parte de los informes anuales de liquidación de cuentas del FEOGA, que reprochaban la falta de homogeneidad de los programas informáticos utilizados de modo que se impedía la alimentación de un fichero único para las declaraciones de cultivo; o la ausencia de referencias alfanuméricas de las parcelas²³⁴. A

234 STJCE de 13 de julio de 2000 (as. C-243/97: Grecia contra Comisión), fdo. 13º: "...basta con señalar que la situación, en lo relativo al estado de los controles de la producción del aceite de oliva en Grecia, no ha cambiado en lo esencial respecto de la situación constatada en ejercicios anteriores. En efecto, a pesar de la obligación impuesta por el Reglamento 3453/80, por el que se modifica el Reglamento 154/75, por el que se establece un registro oleícola en los Estados miembros productores de aceite de oliva, de establecer un registro oleícola antes del 31 de octubre de 1988, éste no había sido todavía creado en el ejercicio 1993. Asimismo, aún no era posible explotar los ficheros informatizados. Finalmente, subsisten graves deficiencias estructurales en el sistema de gestión y de control de las solicitudes de ayuda".

esto se debe añadir que, como en muchos casos constató la Comisión, la falta o insuficiencia de estos sistemas de información geográfica no se veía en la práctica compensada con un incremento de los controles sobre el terreno, invocando razones como la carencia de suficiente personal cualificado para llevar a puerto tales controles²³⁵.

Ahora bien, junto a estas ventajas indudables que el sistema de teledetección presenta con respecto a los otros métodos de medición tradicionales, la verdad es que, en ocasiones, éstos son los únicos posibles, porque la región resulta inaccesible a las fotografías aéreas o por satélite. Incluso, en otros casos, el recurso a estos métodos resultará preciso de cara a fijar con mayor exactitud la interpretación de la realidad deducida de los sistemas de teledetección. Así lo reconoce expresamente el art. 32.5 b) del Reglamento 796/2004 cuando dice que los Estados deberán realizar inspecciones físicas *in situ* de todas las parcelas agrícolas respecto de las cuales la fotointerpretación no permita comprobar la exactitud de la declaración a entera satisfacción de la autoridad competente .

c) Los informes de control

a. Contenido

Pocas previsiones contiene la reglamentación comunitaria sobre la práctica de estas inspecciones *in situ*. El art. 28 del Reglamento 796/2004 sí obliga a que cada uno de los controles sobre el terreno se recoja en un informe de control que permita revisar sus pormenores. En el caso de las ayudas por superficie, dicho informe debe indicar los regímenes de ayuda y las solicitudes que haya controlado; las personas presentes; las parcelas agrícolas controladas, las parcelas agrícolas medidas, los resultados de las mediciones por parcela agrícola medida y las técnicas de medición empleadas; si la visita ha sido inopinada o no; las medidas de control que se hayan llevado a cabo y las eventuales medidas específicas de control que deban efectuarse en el contexto de los distintos regímenes de ayuda.

b. Derechos del agricultor en las actuaciones de inspección

Como se aprecia, los mencionados informes de control son, desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, actos probatorios mediante los cuales se pretende comprobar la veracidad de las características y dimensiones de las superficies declaradas en la solicitud. Puesto que este acto probatorio

235 Así, STJCE de 29 de enero de 1998 (as. C-61/95: Grecia contra Comisión), fdto. 15°

se desarrolla además en la explotación del agricultor; la presencia de éste, según nuestras normas de procedimiento, resulta obligada, condición que, como se desprende del contenido del denominado informe de control, es respetada o, al menos, permitida también por el Reglamento comunitario. Ahora bien, dicho esto, llama la atención en contraste con nuestro Derecho interno que el agricultor, salvo que la visita le haya sido notificada con la antelación suficiente, no disponga de tiempo material -por el carácter inopinado de la inspección-, para asesorarse de peritos y técnicos de su confianza durante la práctica de la medición. Esto es algo que, como decimos, contrasta con la práctica de otras actuaciones similares que se llevan a cabo en el ámbito de nuestro procedimiento administrativo, en donde la presencia del administrado y la posibilidad de que asista asesorado de técnicos y peritos, supone una constante.

Ciertamente, el contenido del denominado informe de control pone de relieve que la presencia del agricultor durante el acto de medición no es una mera asistencia pasiva, puesto que se dice que “deberá brindarse al productor la oportunidad de firmar el informe para certificar su presencia en el control y añadir las observaciones que considere oportunas”. No obstante, el hecho de que, en un tema de tanta complejidad técnica como es la medición de una finca, no disponga de tiempo suficiente para preparar su actuación, resta, sin duda, valor al pretendido derecho de hacer alegaciones que de este modo se le atribuye. Más sorprendente es aún que el art. 28.2 siga diciendo que si se detectan irregularidades, los productores recibirán una copia; copia que, al menos, para nuestro Derecho interno constituye en todo caso un derecho del interesado y que así ha de ser interpretado por nuestras autoridades nacionales cuando apliquen este precepto.

Evidentemente, moviéndonos en el campo de la instrucción del procedimiento, ningún inconveniente existe en que el agricultor, a la vista del informe de control emitido por la Administración, pueda alegar contra el mismo, pues ningún elemento se obtiene del Derecho comunitario y menos aún de nuestro Derecho patrio, para inferir que las actas que en estas materias levanten los funcionarios públicos actuantes gocen de una suerte de presunción de certeza. Por consiguiente, el agricultor no sólo podrá formular alegaciones y aportar otros documentos que destruyan los fundamentos de la medición efectuada por los agentes administrativos, sino que también podrá proponer a la Administración la práctica de una prueba pericial contradictoria tendente a demostrar la inexactitud en la que ha caído la medición realizada por la Administración.

c. Significado de la firma del agricultor

Alguna particularidad más ofrece el art. 28.2 del Reglamento 796/2004 con respecto a la firma de los informes de control cuando el método de medición escogido haya sido la teledetección. Se señala en estos casos que “si como consecuencia de estos controles se descubren irregularidades, la oportunidad de firmar el informe deberá brindarse antes de que la autoridad competente extraiga sus conclusiones de los resultados en relación con las eventuales reducciones o exclusiones derivadas”. El entendimiento de este precepto no resulta fácil. Si se pretende proporcionar garantías al administrado, que es de lo que pensamos que se trata, lo lógico es entender que, puesto que la teledetección tiene la particularidad de que, al obtenerse los datos físicos de la parcela mediante medición por satélite o por fotografía aérea, la presencia del agricultor durante su práctica deviene imposible, por lo que el hecho de que se le brinde la oportunidad de firmar significa, en puridad, la oportunidad de darle a conocer tal medición para que alegue cuanto a su mejor derecho proceda.

Es más, habida cuenta de que el informe de control en sí no extrae conclusiones, sino que únicamente acarrea datos a la instrucción del procedimiento, parece oportuno creer que, en todo caso, el interesado debe disponer de un plazo prudencial para rebatir los resultados de la medición practicada; contando, en caso de que no se le habilite un trámite específico con el trámite de audiencia que, una vez instruidos los procedimientos e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, el art. 84.I de la LAP reconoce a los interesados. En efecto, parece que la extracción de consecuencias jurídicas de las citadas mediciones, es algo que constituirá el cometido normal de la propuesta de resolución ya que, como a continuación veremos, las sobredeclaraciones de superficie se traducen, en su caso, previa ponderación de todo el material que se haya acarreado al procedimiento durante su instrucción, en la aplicación a la solicitud del agricultor de una serie de reducciones o exclusiones, que disminuirán o desestimarán su petición inicial.

De lo expuesto se deduce que el Derecho nacional está llamado a desempeñar un papel importante de cara a llenar las lagunas o, más propiamente, de cara a jugar como normativa subsidiaria en este cuadro de actos de instrucción que las normas comunitarias diseñan con respecto a los denominados controles de admisibilidad. El propio art. 25.2 del Reglamento 1782/2003 así lo dice en relación con la práctica de los

controles de condicionalidad de los que trataremos más tarde²³⁶; y no creemos que haya óbice alguno para extender idénticas previsiones al supuesto que nos ocupa.

5. Consecuencias de los controles de admisibilidad

A) Casos de concordancia y márgenes legales de tolerancia. La práctica del pago de la ayuda

La consecuencia fundamental que tiene la práctica de los llamados controles de admisibilidad es que permite determinar la superficie real a tomar en cuenta para el cálculo de la ayuda. Así, si las mediciones efectuadas coinciden con la superficie declarada, se pagará el total de la ayuda, a reserva de los demás controles a los que éstas están sujetas. En este sentido, el art. 30 del Reglamento 796/2004 reconoce ciertos márgenes de tolerancia entre las dimensiones de las superficies que se declaren y las que efectivamente se constaten después de las mediciones: La autoridad competente podrá establecer una tolerancia de medición que no supere el 5 por ciento de la superficie de la parcela agrícola o un margen de 1,5 metros aplicado al perímetro de la parcela agrícola.

Además, en aras a la determinación de la superficie efectivamente utilizada, el art. 30.2 apela a las normas consuetudinarias del Estado miembro o de la región de que se trate para considerar como terreno utilizado el dedicado a zanjas, setos y muros cuando constituyan tradicionalmente parte de las buenas prácticas agrícolas de cultivo o de utilización y siempre que no superen los dos metros de anchura. Asimismo, los actos que se enumeran en el Anexo III del Reglamento 1782/2003, necesarios para el mantenimiento de las buenas condiciones agrarias y medioambientales del terreno, se estimarán formando parte de la superficie total de la parcela agrícola.

Por consiguiente, si, tras los controles administrativos y, en su caso, tras las inspecciones *in situ* que se hayan practicado, no se aprecian discrepancias que excedan estos márgenes de tolerancia entre las extensiones declaradas y las realmente comprobadas, el pago de la ayuda podrá efectuarse en su integridad sin ninguna reducción o exclusión y, siempre naturalmente a reserva de lo que resulte de la realización de los otros controles que miran otros fines.

236 “Los Estados miembros podrán hacer uso de los sistemas administrativos y de control de que ya dispongan, para asegurarse la observancia de los requisitos legales de gestión y de las buenas condiciones agrarias y medioambientales a que se refiere el capítulo I”.

B) Consecuencias en caso de que se aprecien discordancias o irregularidades

Por el contrario, cuando se aprecian diferencias notables entre las mediciones efectuadas y las dimensiones declaradas tienen lugar una serie de consecuencias jurídicas que van desde la aplicación de reducciones al importe de la ayuda hasta la exclusión definitiva de la ayuda para ese año natural o, incluso, para los tres años siguientes.

a) Exposición del sistema: el régimen de reducciones y exclusiones

Desde esta perspectiva, el principio general que establece el art. 50 del Reglamento 796/2004 es que, cuando existan desajustes entre las superficies declaradas y las superficies determinadas conforme a las técnicas de medición practicadas al hilo de los controles de admisibilidad, la superficie que se tomará en cuenta para el cálculo del importe de la ayuda, será siempre la menor; tanto si ésta es la efectivamente medida como si lo es la declarada, en el supuesto de que la parcela posea realmente mayor extensión que la que se declaró.

Hay que advertir, sin embargo, que en el caso de que la superficie real de la parcela resulte inferior a la superficie declarada nos encontramos además con un exceso de derechos de ayuda que deben reintegrarse a la reserva nacional, en virtud de lo que disponen los arts. 45.1 y 42.8, segundo párrafo, del Reglamento 1782/2003. Pues bien, para la determinación de los derechos de ayuda que deben, en estos casos, retornar a la reserva nacional, el art. 49.2 del Reglamento 796/2004 fija unas reglas de asignación. De este modo, la superficie se determinará tomando en cuenta, en primer lugar, los derechos de ayuda de mayor valor, seguidos de los de un valor inmediatamente inferior, y separando los derechos de retirada de tierras de los demás derechos de ayuda.

Ahora bien, mientras que el exceso de la superficie real sobre la declarada no genera mayores consecuencias que las vistas, esto es, que el importe de la ayuda se liquide precisamente por la superficie real de la parcela, el caso contrario, el del rebasamiento de aquélla con respecto a ésta, sí genera algunas consecuencias de cierta entidad en función del porcentaje en que se haya producido dicho exceso y del carácter intencionado o no del mismo.

Por regla general, cuando, respecto de la superficie global determinada incluida en la solicitud única, la superficie declarada sobrepase a la superficie determinada en más de un 30 por ciento -porcentaje que, en el caso de que se trate de un grupo de cultivos se rebaja al 20 por ciento-, la ayuda a

la que habría tenido derecho el productor se denegará durante el año civil en cuestión. Si, por el contrario, la diferencia es superior al 50 por ciento, el productor quedará excluido de nuevo del beneficio de la ayuda hasta un importe igual a la diferencia entre la superficie declarada y la superficie determinada durante los tres años civiles siguientes a aquel en que se descubra la sobredeclaración (art. 51. 1 y 2 del Reglamento 796/2004).

Si, además, las diferencias entre la superficie declarada y la superficie determinada se derivan de irregularidades cometidas intencionadamente, no se concederá la ayuda a la que habría tenido derecho el productor con cargo al régimen de ayuda de que se trate durante el año civil en cuestión; quedando privado asimismo del beneficio de la ayuda por el importe de la diferencia durante los tres años civiles siguientes si el exceso es superior al 20 por ciento²³⁷.

b) Naturaleza jurídica de las reducciones y exclusiones: ¿tienen naturaleza sancionadora?

Varios aspectos merecen atención sobre este régimen de reducciones y exclusiones que se establece con respecto al pago de los derechos. Ante todo, aflora el problema de su naturaleza jurídica. En principio, y no sin muchas dudas, podría admitirse que la pérdida de la ayuda para el año civil examinado constituye una de las condiciones *iuris* a las que está sometida el otorgamiento de aquélla. Aun así, tal consideración no deja de suscitar, como decimos, dudas, puesto que esta severa determinación de privar al agricultor del abono de sus derechos se aplica sólo si la diferencia entre la superficie declarada y la determinada supera ciertos porcentajes. De lo contrario, el principio general es que la liquidación del pago se realiza por la

237 “Cuando las diferencias entre la superficie declarada y la superficie determinada de conformidad con el apartado, la letra b) del apartado 4, y el apartado 5 del art. 50 se deriven de irregularidades cometidas intencionadamente, no se concederá la ayuda a la que habría tenido derecho el productor, con arreglo al apartado 3, la letra b) del apartado 4 y el apartado 5 del art. 50, con cargo al régimen de ayuda de que se trate durante el año civil en cuestión.

Además, cuando la diferencia sea superior al 20% de la superficie determinada, el productor quedará excluido de nuevo del beneficio de la ayuda hasta un importe igual al que corresponda a la diferencia entre la superficie declarada y la superficie determinada de conformidad con el apartado 3, la letra b) del apartado 4 y el apartado 5 del art. 50. Ese importe se deducirá de los pagos de las ayudas con cargo a cualquiera de los regímenes de ayuda contemplados en los títulos III, IV y IV bis del Reglamento (CE) n° 1782/2003 a las que tenga derecho el productor por las solicitudes que presente durante los tres años civiles siguientes a aquel en que se descubra la sobredeclaración. Si el importe no puede deducirse totalmente de los pagos de dichas ayudas, se cancelará el saldo restante.

Si un agricultor declara más superficie que derechos de ayuda y la superficie declarada cumple todos los demás requisitos de admisibilidad, no será necesario aplicar reducciones o exclusiones de acuerdo con los párrafos primero y segundo.

Si un agricultor declara más superficie que derechos de ayuda y la superficie declarada no cumple todos los demás requisitos de admisibilidad, la diferencia a que se refieren los párrafos primero y segundo será la diferencia entre la superficie que cumple todos los demás requisitos de admisibilidad y la cantidad de derechos de ayuda declarados” (art. 53 del Reglamento 796/2004)

superficie realmente existente. Por ello, la mencionada privación presenta, a nuestro juicio, un cariz de reproche o de castigo incuestionable, hasta el punto de que, ante la conducta del agricultor, cabría adoptar otras decisiones perfectamente intercambiables y que cumplirían la misma finalidad que se consigue con la pérdida del derecho de abono de la ayuda.

Las reflexiones anteriores son todavía más claras si se atiende a los supuestos en que, por rebasar la sobredeclaración un porcentaje superior al 50%, se pierde no sólo el derecho al pago de la ayuda en el año en cuestión, sino que también se experimenta una reducción de los importes de la ayuda para los tres años civiles siguientes. En estos casos, la idea de la intercambiabilidad de medidas es aún más patente, puesto que se podrían haber adoptado medidas más gravosas “por ejemplo, la retirada de los derechos y su devolución a la reserva nacional-, y también consecuencias más benignas” como el pago a la Administración de una cantidad de dinero durante esos tres años.²³⁸ Incluso, en correspondencia con lo que para nuestro ordenamiento establece la Ley General de Subvenciones, podría haberse fijado que el agricultor perdiese el derecho a obtener dichas subvenciones durante los tres próximos años, lo que, como sabemos, tendría para él consecuencias funestas, puesto que, de conformidad con lo previsto en el art. 45.1 del Reglamento 1782/2003, se produciría la caducidad de sus derechos de ayuda al no haber sido utilizados durante los tres años que fija este último precepto, y cuya aplicación no podría eludirse con la torpe alegación de que no podía usarlos porque estaba privado temporalmente de sus derechos o, al menos, de su pago, lo que a la postre, como ya nos consta, resulta indiferente a los efectos de la caducidad de los derechos de ayuda. Esta última invocación de nuestras leyes patrias no es, además, inoportuna ni extravagante, ya que la Ley General de Subvenciones considera la medida descrita como una sanción en sentido estricto²³⁹, y nos pone sobre la pista de que lo que se oculta

238 Esta intercambiabilidad de los castigos es, en realidad, como insinúa M. REBOLLO PUIG, “El contenido de las sanciones”, *Infracciones, sanciones y procedimiento administrativo sancionador. Justicia Administrativa*, n.º extraordinario 2001, p. 156, la *prueba del nueve* para delimitar lo que son sanciones de lo que no lo son, puesto que el ordenamiento “podría haber previsto otra sanción de contenido distinto y, de hecho, a veces, para un mismo tipo de infracción permite a la Administración elegir entre varias sanciones por completo diferentes”, dando lugar a lo que M. IZQUIERDO CARRASCO, “La determinación de la sanción administrativa”, *Infracciones, sanciones y procedimiento administrativo sancionador...*, cit., p. 211, llama “sanciones alternativas”.

239 En concreto, como una sanción de inhabilitación las cataloga M. REBOLLO PUIG, “El contenido de las sanciones”, *Infracciones, sanciones y procedimiento administrativo sancionador. Justicia Administrativa*, n.º extraordinario 2001, p. 205. En este sentido, hay que recordar que hasta la publicación de la nueva Ley General de Subvenciones, esta sanción se contenía en los arts 81 y 82.3 a) del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria. Sin embargo, la nueva Ley General Presupuestaria (Ley 47/2003, de 26 de noviembre) omite la regulación de estas cuestiones que remite, como indica su Exposición de Motivos, a la Ley General de Subvenciones. Aparte de estas normas, formulaciones similares de sanciones cuyo contenido es la inhabilitación para obtener subvenciones en los próximos años, encontramos, como enumera M. REBOLLO, *loc. cit.*, en el art. 34.3 de la Ley de Industria; en el art. 12 g) de la Ley sobre el régimen de control para la protección de los recursos pesqueros (Ley 14/1998) o en el art. 186.1 a) de la Ley General Tributaria (Ley 58/2003, de 17 de diciembre).

tras las llamadas reducciones y exclusiones adoptadas por el Reglamento 796/2004 constituyen, en puridad, medidas sancionadoras.

Es más, sin movernos de nuestro Derecho interno, hemos de notar que si lo que se prevé en el Reglamento comunitario no fuesen ya, en sí mismas, sanciones, cabría que nuestras autoridades nacionales, tras aplicar las exclusiones y reducciones previstas en la normativa europea, incoasen, al amparo de la Ley General de Subvenciones, procedimientos sancionadores propiamente dichos contra los agricultores que hubiesen cometido las irregularidades, determinando, en su caso, la pérdida durante un plazo de hasta cinco años de la posibilidad de obtener subvenciones, ayudas públicas y avales de las Administraciones Públicas u otros entes públicos [art. 59.3 a) de la Ley General de Subvenciones], alcanzándose con ello el resultado de la caducidad de los derechos de ayuda que la normativa comunitaria claramente ha querido excluir. Por el contrario, si tales exclusiones y reducciones se conciben como lo que son -sanciones-, la aplicación de éstas por las Administraciones nacionales impide que, por los mismos hechos y en atención al mismo bien jurídico protegido, vuelva a sancionarse por parte de la Administración española. En esta línea, aunque el Tribunal de Justicia, sólo se ha pronunciado hasta la fecha sobre la incompatibilidad de las sanciones impuestas por la Comisión y por los Estados miembros sobre unos mismos hechos a propósito del Derecho de la competencia, parece claro que el principio de primacía del procedimiento comunitario sobre el procedimiento nacional, justificado en la necesidad de mantener una aplicación efectiva y uniforme del Derecho europeo, que el Tribunal subraya, resulta extensible también a los casos en que las sanciones de naturaleza comunitaria se aplican, en virtud del principio de descentralización de la Política Agraria Común, por las autoridades nacionales²⁴⁰.

En razón a estas consideraciones, es, a nuestro juicio, evidente que las reducciones y exclusiones previstas por el Reglamento 796/2004 poseen un indudable carácter sancionador, ya que su finalidad no es reparar un daño, ni evitar un peligro, sino infligir directamente un castigo que es la nota esencial que sirve para conceptuar a las infracciones y sanciones²⁴¹. A esto no se

240 A. NIETO MARTÍN, "El Derecho Sancionador administrativo comunitario", *Infracciones, sanciones y procedimiento administrativo sancionador. Justicia Administrativa*, nº extraordinario 2001, p. 275

241 En definición clásica de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Curso...*, cit., II, p. 163: "Por sanción entendemos aquí un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal". Profundizando muy gráficamente en esta caracterización, expresa M. REBOLLO, "El contenido...", cit., pp. 155 y 156, una serie de ideas muy interesantes que aclaran notablemente este confuso mundo de lo que son y no son sanciones, puesto que -según él-, "para que realmente se trate de un castigo es necesario, primero, que altere la situación jurídica de quien lo sufre perjudicándole y, segundo, que ese perjuicio sea precisamente buscado como tal, directa y deliberadamente", de tal modo que "el perjuicio en que la sanción consiste está previsto e impuesto como tal, como un mal". Además -sigue diciendo REBOLLO- que "el concreto mal que

opone que el art. 53 del Reglamento 796/2004 hable de sobredeclaraciones *intencionadas* y que, en cambio, el art. 51 no lo haga. En realidad, tanto en uno como en otro precepto se hacen presentes las exigencias del principio de culpabilidad, cuya vigencia en el ámbito comunitario ha sido realizada convenientemente por el art. 5 del Reglamento 2988/1995, de 18 de diciembre, sobre protección de los intereses financieros de la Comunidad, que define algo muy parecido a lo que podría ser el marco general de la potestad sancionadora comunitaria²⁴². Lo que sucede es que en las denominadas sobredeclaraciones intencionadas (art. 53) se precisa el dolo, mientras que en las demás basta con la simple culpa o negligencia del agricultor que cometió la irregularidad. Por ello, en el primer caso, la sanción de exclusión de la ayuda para el año en curso se aplica desvinculada de porcentaje alguno de diferencia entre la superficie declarada y la determinada; y la de reducción para años venideros a partir de la superación de un porcentaje sensiblemente inferior al que se exige para las sobredeclaraciones que pudiéramos llamar culposas.

Lo anterior significa que no resulta factible aplicar tales exclusiones y reducciones cuando no ha mediado conducta reprochable por parte del agricultor²⁴³, puesto que eso significaría admitir una suerte de responsabilidad objetiva que no tiene vigencia en nuestro ordenamiento jurídico conforme al que deben tramitarse estas sanciones, y que sólo juega muy excepcionalmente y con muchos matices en el ámbito del Derecho comunitario²⁴⁴.

se causa es inútil para los intereses generales, en el sentido que no los satisface o no los realiza" y que, en el sentido que hemos expresado más arriba en el texto, "ese mal no sirve para restablecer la realidad física alterada o los bienes jurídicos lesionados por la infracción, ni para compensar el daño que haya causado ni para imponer al infractor la conducta conforme al ordenamiento jurídico o conveniente para los intereses generales (...). Todo esto, por el contrario, es lo propio de otros actos administrativos de gravamen muy diversos entre sí y con las naturalezas más variadas (unas veces responderán a la idea general de medidas de policía, otras a una genérica noción de responsabilidad contractual o de responsabilidad extracontractual, etc.) en los que el perjuicio causado a un administrado no es lo buscado directa y deliberadamente y para los que el régimen particularmente garantista de las sanciones es por supuesto inadecuado pues supondría crear obstáculos injustificados para la realización de los intereses generales". Sobre este deslinde de figuras, cfr. también M. CASINO RUBIO, "La indebida confusión entre sanciones y otras medidas administrativas de policía (Comentario a la STS de 2 de febrero de 1998), REALA n° 283 (2000), p. 571. Desde el prisma del Derecho Comunitario, Adán NIETO, "El Derecho sancionador...", cit., p. 260, también describe, dentro de lo que él llama "el juego de las naturalezas jurídicas", una amplia amalgama de medidas, adoptadas en el ámbito de los reglamentos del sector agrícola y pesquero, que constituyen verdaderas sanciones.

242 La exigencia de dolo o negligencia se advierte muy claramente en la fórmula que sirve de introito a los distintos tipos de sanciones administrativas definidas a continuación. Dice en efecto esta introducción del art. 5.1 del mencionado Reglamento: "Las irregularidades intencionadas o provocadas por negligencia podrán lugar a las sanciones administrativas siguientes".

243 El mismo Reglamento 796/2004 lo reconoce en su considerando 67°, cuando afirma que "como regla general, las reducciones y exclusiones en relación con los criterios de admisibilidad no se aplicarán cuando los productores hayan presentado información factual correcta o puedan demostrar la inexistencia de otro tipo de falta por su parte".

244 En efecto, a pesar de la proclamación que tanto el Reglamento para la protección de intereses financieros de la Comunidad como algunas decisiones del Tribunal de Justicia hacen de la vigencia del principio de

c) Problemas procedimentales para su consideración como sanciones

Ahora bien, los problemas que suscitan estas reducciones y exclusiones no se acaban con el esclarecimiento de su naturaleza jurídica -cosa que, como hemos visto, tampoco se alcanza del todo con plena seguridad- sino que además, si optamos por su naturaleza sancionadora, se suscitan desde la perspectiva de nuestro Derecho Administrativo sancionador interno -que es el instrumento mediante el que habría que aplicarlas- serios problemas de integración.

La falta en la regulación comunitaria de un verdadero armazón procedimental hace que los controles y sus consecuencias se traten, en puridad, de manera indiscriminada dentro del procedimiento de otorgamiento de las ayudas. Sin embargo, para nuestro Derecho Administrativo no resultaría factible que las consecuencias sancionadoras de dichos controles se trataran

culpabilidad en el ámbito del Derecho Sancionador comunitario, hay que advertir la presencia de ciertos casos en que se permite la denominada responsabilidad objetiva, absolutamente defenestrada de nuestro Derecho. Como muy bien explica Adán NIETO, "El Derecho Sancionador...", cit., p. 271 y nota 19, "no obstante la claridad con que el art. 5.1 [del Reglamento para la protección de los intereses financieros de la Comunidad] destierra un sistema de responsabilidad objetiva, se ve un tanto empañada por lo dispuesto en el oscuro art. 5.2", conforme al cual "las demás irregularidades sólo podrán lugar a las sanciones no asimilables a una sanción penal contempladas en el apartado 1, siempre y cuando dichas sanciones sean indispensables para la correcta aplicación de la normativa". En este sentido, la jurisprudencia comunitaria, ha admitido en ocasiones la posibilidad de que los Estados miembros utilicen de acuerdo con sus tradiciones un sistema de responsabilidad objetiva con el fin de sancionar las infracciones del Derecho comunitario cuando ello resulte conforme con el principio de proporcionalidad.

Desde esta perspectiva, como sentencia *leading case*, suele citarse la del STJCE de 10 de julio de 1990, relativa a una cuestión prejudicial suscitada en el marco de un proceso penal seguido contra la sociedad Hansen, empresa de transporte a la que se le condenó por el Tribunal danés de Graasten al pago de una multa sin que se le declarara responsable de una infracción cometida de manera dolosa o negligente. El Tribunal de Justicia, frente a la alegación de que el sistema de responsabilidad objetiva seguido en materia laboral en Dinamarca es contrario a los principios del Derecho comunitario, concluye que "ni los principios generales del Derecho comunitario suponen un obstáculo para la aplicación de disposiciones nacionales con arreglo a las cuales pueda ser sancionado el empresario cuyo conductor haya infringido las disposiciones del apartado 2 del art. 7 y del art. 11 del Reglamento 543/69, de 25 de marzo, aunque esta infracción no pueda atribuirse a una conducta intencional o negligente del empresario, siempre que la sanción prevista sea análoga a las que se aplican en caso de infracción de normas de Derecho interno de naturaleza e importancia similares a que dicha sanción sea proporcionada a la gravedad de la infracción cometida" (fdto. 20°).

No obstante la importancia de la doctrina sentada por esta sentencia, la verdad es que, analizando con detalle el caso concreto que en la litis se suscitaba, no queda definitivamente tan claro que la sanción impuesta a la sociedad *Hansen* por no respetar sus conductores los tiempos máximos de conducción permitidos por la legislación comunitaria, prescindiese en absoluto del elemento de la culpabilidad, ya que muy bien podría entenderse que estuviésemos ante un supuesto en que la infracción la cometía la misma empresa, responsable, en ejercicio de un deber específico de policía, de organizar y vigilar el trabajo de sus empleados, y, entonces, ya tendríamos situado de nuevo el tema en el ámbito de la culpabilidad, en este caso, de la empresa, puesto que, como afirmara OTTO MAYER, *Derecho Administrativo alemán*, (trad. española de Heredia y Krotoschin), Ed. Depalma, Buenos Aires, 1982, II, p. 105, "quien no es capaz de dominar a sus sirvientes y ayudantes no debe iniciar una empresa en la cual, mediante sus empleados, tendrá que cumplir deberes hacia la policía". En el caso concreto de la sentencia *Hansen*, ocurre esto que las empresas, con independencia de la responsabilidad que pueda cumplir también a los trabajadores, tienen un particular deber de policía de no permitir por razones de seguridad y orden público que sus conductores conduzcan más del número de horas predeterminado legalmente. Sobre estas cuestiones, véase el documentadísimo y completo análisis de M. REBOLLO PUIG, *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, MAP, Madrid, 1989, pp. 765-774, *passim*.

procedimentalmente al tiempo que se tratan las ayudas mismas. Si así se hiciese, los problemas que se plantearían serían verdaderamente insolubles. Por ejemplo, si jugase esta suerte de acumulación de procedimientos (acumulación harto dudosa legalmente, porque no se da el presupuesto de la “íntima conexión”, exigido por el art. 73 de nuestro LAP)²⁴⁵, nos encontraríamos con que la mayoría de las garantías procedimentales de nuestro Derecho sancionador brillarían por su ausencia: ¿qué sería de la separación entre las funciones instructoras y las enjuiciadoras o resolutorias? ¿dónde quedaría el derecho a no declarar contra sí mismo si se obliga al agricultor a presentar las pruebas que le incriminan?

Posiblemente, la solución auspiciada bajo el anterior régimen de las ayudas a la producción del aceite de oliva en que la Agencia para el Aceite de Oliva, realizaba, al hilo de los resultados alcanzados por el ejercicio de sus potestades inspectoras, una propuesta de regularización a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas para que procediesen, en su caso, a la apertura de un procedimiento sancionador específico, se adivina tal vez como la solución más idónea, aunque, por nuestra parte, no deje de ser sino una propuesta *lege ferenda*, ya que, en los momentos que escribimos, no se sabe ni tan siquiera cuál será el futuro de la mencionada Agencia y, en caso de su pervivencia, cuáles serán tampoco sus cometidos.

En cualquier caso, como todos los temas de relación entre el Derecho Comunitario y los Derechos internos, la cuestión que analizamos es compleja, puesto que además sobre su resolución sobrevuela la premisa de que las medidas previstas por los Derechos internos no pueden entrañar un riesgo, ni desvirtuar la plena aplicación de los objetivos contemplados por las normas comunitarias.

d) ¿Es un Reglamento de la Comisión instrumento válido para tipificar infracciones y sanciones?

La estimación de las reducciones y exclusiones previstas como sanciones por el Reglamento 796/2004 ponen sobre la mesa una última cuestión que, en realidad, habría de ser la primera: si un Reglamento de la Comisión es instrumento válido para respetar las exigencias del principio de legalidad. Obsérvese que nos referimos estrictamente al ámbito del ordenamiento comunitario, ya que, desde la perspectiva de nuestro Derecho interno, el dato de que se considere sin ambages que los Reglamentos comunitarios

245 F. GONZÁLEZ NAVARRO, “Comentario al art. 73” en la obra *Comentarios...* cit., II, pp. 1906-1908

in genere valen para cubrir las exigencias del principio de legalidad y de la reserva de Ley y se asimilan a ésta en la pirámide de nuestro sistema de fuentes, resta interés a la cuestión y nos dispensa en esta sede de tratamientos más exhaustivos²⁴⁶.

Como entre nosotros ha estudiado con cierto detalle Adán NIETO, la posición del Derecho Comunitario y de la jurisprudencia del Tribunal con respecto al órgano comunitario competente para establecer sanciones no describe una línea nítida. Por un lado, la previsión legislativa expresada por los Tratados y por el Reglamento 2988/1995, relativo a la protección de los intereses financieros de la Comunidad, parecen que juegan a favor de reconocer dicha competencia al Consejo, doctrina avalada también por alguna decisión del Tribunal de Justicia, como la Sentencia *Hoechst*, en la que señaló que la Comisión no tiene capacidad para modificar los elementos típicos de una infracción. Frente a ello, en otras ocasiones, el Tribunal comunitario ha interpretado que las sanciones forman parte de las competencias y de las disposiciones de ejecución que los Tratados atribuyen a la Comisión (arts. 202 y 211 del TCE), por lo que el Consejo “puede delegar a la Comisión el poder general para fijar las modalidades de aplicación sin tener que precisar los elementos esenciales de las competencias delegadas (“lo que implica que”) una disposición general redactada en términos generales constituye una habilitación suficiente” para que la Comisión pueda establecer sanciones en cuanto que son parte de sus competencias de ejecución²⁴⁷.

En el supuesto que ahora nos interesa, las previsiones del Reglamento 796/2004 en orden al establecimiento de las exclusiones y reducciones analizadas, se apoyan en el art. 24 del Reglamento 1782/2003, precepto que, sin duda, hay que inscribir en esta segunda corriente que acabamos de exponer:

“1. Sin perjuicio de las reducciones y exclusiones a que se refiere el artículo 6 del presente Reglamento, cuando se constate que el agricultor no cumple las condiciones requeridas para la admisión al beneficio de la ayuda, de acuerdo con lo previsto en el presente Reglamento o en el art. 2 bis del Reglamento (CE) n° 1259/1999, el pago, o la parte del mismo, que se haya otorgado o debe otorgarse y con respecto al cual se cumplan las condiciones de admisibilidad quedará sujeto a reducciones y exclusiones, que se establecerán de

246 Cfr., entre otros, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Curso...*, cit., I, pp. 159-162; L. MARTÍN-RETORTILLO, *La interconexión de los ordenamientos jurídicos y el sistema de fuentes del Derecho*, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 2004 y R. ALONSO GARCÍA, *Derecho comunitario*, CEURA, Madrid, 1994, pp. 218 y ss.

247 Sobre el tema, véase también A. NIETO GARCÍA, *Derecho Administrativo sancionador...*, cit., pp. 99 y 100.

conformidad con el procedimiento contemplado en el apartado 2 del art. 144 del presente Reglamento.

2. El porcentaje de reducción se escalonará en función de la gravedad, la persistencia y la repetición del incumplimiento observado y podrá llegar a suponer la exclusión total de uno o varios regímenes de ayuda durante uno o varios años naturales”

Como se advierte, el Reglamento 1782/2003 se limita a prever en términos muy genéricos las mencionadas reducciones y exclusiones, dejando un amplísimo margen a la Comisión para que, en virtud de sus potestades ejecutivas, determine, en concreto, los elementos esenciales de aquéllas. Curiosamente se observa, sin embargo, que en algunos aspectos la Comisión no ha llegado todo lo lejos a donde la generosa remisión, que el art. 24 del Reglamento 1782/2003 le hace, le permitía ir, ya que, por ejemplo, éste habilitaba a la Comisión para extender el régimen de exclusión de la ayuda más allá del año natural en que se produce la irregularidad, cosa que, como nos consta, no ha hecho.

Por lo demás, para la determinación de los restantes términos de la infracción, el art. 24.2 del Reglamento 1782/2003 sólo fija criterios vagos (la gravedad, la persistencia, la repetición del incumplimiento) que no aciertan a suponer límites o parámetros eficaces de cara a su desarrollo por parte de la Comisión.

De conformidad con estos datos, es claro que el Reglamento 796/2004 forma parte de esa segunda línea interpretativa de actuación del principio de legalidad que el Tribunal de Justicia ha construido y que, de momento, es, según parece, la tónica general y la práctica más frecuente de los Reglamentos de la Comunidad que contienen determinaciones sancionadoras, particularmente por lo que se refiere al ámbito de las ayudas agrarias. No obstante, es posible que en el futuro más próximo las cosas, como vaticina Adán NIETO, cambien, puesto que, en su opinión, la actual doctrina del Tribunal de Justicia resulta contraria al art. 280 del TCE que confiere al Consejo y al Parlamento, a través del procedimiento de codecisión, la competencia para adoptar “las medidas necesarias en los ámbitos de la prevención y la lucha contra el fraude”, ya que “la posibilidad de que la Comisión pueda adoptar Reglamentos sancionadores independientes supone un vaciamiento de las competencias que el art. 280.4 confiere al Consejo y al Parlamento Europeo”²⁴⁸

| 248 A. NIETO MARTÍN, “El Derecho Sancionador...”, cit., pp. 266 y 267

Y es que, en definitiva, de eso se trata. Aunque el Reglamento 796/2004 no pueda ser calificado en sentido estricto como un Reglamento independiente, puesto que goza de habilitación, ésta, en realidad, es tan genérica, tan amplia, tan generosa que entraría a formar parte de esa casta que, con referencia al ámbito de la Administración económica, hace tiempo J. TORNOS llamó Reglamentos por remisión, cuya singularidad consiste en que materialmente por la ausencia de límites que los constriñan de parámetros que orienten su regulación, han de estimarse como materialmente independientes²⁴⁹, poniéndose de relieve así la ambigua convencionalidad que en nuestros tiempos encierra la tradicional clasificación de los Reglamentos en ejecutivos e independientes²⁵⁰

VI.13 | Controles de condicionalidad

1. El compromiso de mantener los requisitos legales de gestión

A) Contenido

Gran parte de las consideraciones que acabamos de hacer a propósito del régimen jurídico de los denominados controles de admisibilidad resultan extensibles a los controles de condicionalidad a los que se refiere el art. 25 del Reglamento 1782/2003. Señala este precepto, en su apartado 1º, que “los Estados miembros efectuarán controles sobre el terreno, a fin de verificar el cumplimiento por los agricultores de las obligaciones previstas en el capítulo I”; obligaciones que, en esencia, se cifran, por un lado, en observar los requisitos legales de gestión de conformidad con el calendario previsto, y, en mantener, por otro lado, las buenas condiciones agrarias y medioambientales de las parcelas que gozan de los derechos de ayuda.

El respeto a los requisitos legales de gestión se traduce en la obligación de observar la diversa normativa comunitaria existente en materias de medio ambiente, salud pública y sanidad y bienestar de los animales y cuestiones veterinarias y fitosanitarias. Para ello, el anexo III del Reglamento 1782/2003 pormenoriza cuáles son los Reglamentos y Directivas que, en su caso, hay que respetar, así como el calendario a partir de cual debe producirse dicha

249 “La relación entre la Ley y el Reglamento: reserva legal y remisión normativa. Algunos aspectos conflictivos a la luz de la jurisprudencia constitucional”, RAP nº 100-102 (1983), p. 482

250 En alguna ocasión el Tribunal Supremo la ha calificado, -por cierto, atribuyéndose indebidamente la paternidad de esta construcción de rancio origen doctrinal-, como “dicotómica y artificiosa” (STS de 19 de octubre de 1989. Ponente: Mendizábal Allende).

observancia. De este modo, existen deberes que tienen que ponerse en práctica ya, a partir del 1 de enero de 2005, y existen, en cambio, otros que se difieren al 1 de enero de 2006 o al 1 de enero de 2007.

B) La problemática planteada por el Anexo III del reglamento (CE) 1782/2003: el problema de las Directivas no traspuestas

El hecho de que en la enumeración del Anexo III del Reglamento 1782/2003 se contengan, junto a los Reglamentos, también Directivas, muchas de ellas, como la Directiva 86/278/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1986, relativa a la utilización de los lodos de depuradoras en la agricultura, o como la Directiva 91/676/CEE, del Consejo de 12 de diciembre de 1991, concerniente a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, aplicables desde el 1 de enero de 2005, suscita la duda de su efectivo cumplimiento por parte de los agricultores si no han sido traspuestas al ordenamiento interno. El mencionado Anexo trata de salvar este escollo, indicando en cada caso cuáles son los preceptos que han de ser observados a los efectos de cumplir las obligaciones de gestión impuestas por el Reglamento 1782/2003.

Podría entenderse que, mediante esta operación, el Reglamento 1782/2003 reconoce a los expresados preceptos de las Directivas en cuestión el “efecto directo” que para algunas de las determinaciones de éstas preconiza la jurisprudencia comunitaria. Sin embargo, tal estimación tropieza con un óbice importante, ya que dicha jurisprudencia declara que tales disposiciones “podrán ser invocadas, a falta de medidas de aplicación adoptadas dentro de plazo, frente a toda disposición nacional no conforme con las mismas²⁵¹”, pero sólo por lo que respecta a las relaciones verticales entre la Administración y los particulares y, dentro de éstas, siempre limitadas a que sea el particular quien las invoque en contra del Estado, pero no a la inversa, porque es éste último quien debe sufrir las consecuencias de su propio incumplimiento consistente en la falta de transposición en plazo de una Directiva o en la transposición incorrecta ejecución²⁵²

251 STJCE de 29 de enero de 1982, Ursula Becker. Su aplicación en materia de contratos ha sido intensa como muestran las decisiones contenidas en nuestro trabajo “Los poderes adjudicadores en el Derecho Comunitario y en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas”, NUE n° 136 (1996)

252 E. COBREROS MENDAZONA, *Incumplimiento del Derecho comunitario y responsabilidad del Estado*, IVAP/Civitas, Madrid, 1994, p. 87, ha sintetizado, tras un concienzudo y minucioso análisis que hace de las célebres sentencias *Francovich*, *Wagner Miret* y *Faccini Dori*, el reconocimiento del principio comunitario de responsabilidad estatal en tres situaciones: a) Directiva no directamente invocable (por falta de precisión) que no ha sido traspuesta; b) Directiva traspuesta incorrectamente, pero no directamente invocable; y c) Directiva falta de transposición y tampoco directamente invocable por tratarse de una relación *interprivatos*. Sobre el tema, véase también el pionero trabajo de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, “La responsabilidad de la Administración española por daños causados por infracción del Derecho comunitario”, *Gaceta Jurídica CEE*, n° 60 (1989), pp. 2 y ss, y, en general, las atinadas reflexiones que realiza en su obra conjunta *Curso...*, cit., I, pp. 157 y 158.

Así las cosas, parece bastante improbable que el Reglamento haya querido, alterando lo que, como vemos, constituye una doctrina jurisprudencial consolidada, cambiar el sentido de las cosas y atribuir por ministerio legal el mencionado efecto directo a los preceptos de las Directivas que menciona en el Anexo. Más bien, de lo que se trata es que el Reglamento ha amparado, bajo el ropaje de su fuerza normativa propia, a dichos preceptos, mutando su naturaleza jurídica, esto es, convirtiéndoles a los efectos señalados por este Reglamento, en disposiciones directamente aplicables. Dicho de otra forma, los preceptos a los que alude el Anexo III del Reglamento 1782/2003 han pasado a ser disposiciones reglamentarias y, como tales, directamente aplicables sin necesidad de acto alguno de transposición interna y sin necesidad tampoco de violentar el concepto de “efecto directo” que la jurisprudencia atribuye a algunas disposiciones de las Directivas comunitarias. Esto es lo que quiere decir, en suma, el art. 3 del Reglamento 1782/2003 cuando tajantemente afirma que “todo agricultor que reciba pagos directos *deberá observar* los requisitos legales de gestión a que se refiere el Anexo III, de conformidad con el calendario establecido en dicho Anexo”. Mediante esta operación legislativa, el Reglamento solventa las dificultades que podrían surgir en la aplicación y exigencia de estas obligaciones -que conforman, por otra parte, el núcleo duro del sistema del pago único-, si su desarrollo dependiera de la actividad normativa de los propios Estados²⁵³.

253 En el ámbito del Derecho español, el Anexo del RD 2352/2004, de 23 de diciembre (BOE n° 309, de 24 de diciembre), sobre la aplicación de la condicionalidad en relación con las ayudas directas en el marco de la política agrícola común, detalla las distintas normas nacionales que incorporan o regulan los diversos aspectos mencionados en el anexo comunitario, existiendo, por cierto, algunos casos relativos en su mayoría a materia ganadera, que aún no han sido traspuestos. Para estos casos, la previsión contenida en el art. 3 del mencionado Real Decreto resulta bastante ambigua, puesto que sostiene que “los agricultores y ganaderos que reciban pagos directos estarán sujetos al cumplimiento de los requisitos legales de gestión contemplados en el Anexo III del Reglamento (CE) n° 1782/2003, desde las fechas de aplicación que en él se citan, y cuya incorporación en la normativa estatal se relaciona en el anexo de este Real Decreto”. Es decir, parece como si el precepto transcrito pretendiera subordinar la eficacia de las obligaciones de gestión impuestas por el Reglamento comunitario a su efectiva incorporación en el Derecho estatal. Mayores dudas ofrece aún, desde la perspectiva autonómica, el Decreto Foral 10/2005, de 17 de enero (BONA n° 17, de 9 de febrero), que distribuye las competencias en materia de condicionalidad de las ayudas directas de la Política Agraria Común en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, puesto que su art. 4.3 señala que “el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda [órgano, como veremos, encargado del control del cumplimiento de los requisitos legales de gestión] deberá poner en conocimiento del de Agricultura, Ganadería y Alimentación cualquier incumplimiento en relación con las Directivas recogidas en el Anexo 2 de este Decreto Foral”, con lo que parece que, aun en los casos de falta de trasposición de las Directivas, éstas deben ser observadas por los particulares so riesgo de sanción. Además, en el ámbito del Decreto navarro, la cuestión se hace más complicada ya que, a diferencia de lo que hacen el anexo III del Reglamento 1782/2003 y el Anexo del Reglamento estatal, los anexos del Reglamento navarro obligan al cumplimiento íntegro de las Directivas y no sólo de los preceptos que en aquéllos se explicitan. Esto nos llevaría a entender que o bien el Reglamento navarro ha optado por incorporar íntegramente el contenido de las Directivas mencionadas, presumiendo que así han quedado traspuestas al ordenamiento navarro, o bien que extiende los efectos verticales de las Directivas más allá de lo que, según la jurisprudencia comunitaria, es dable. Sobre los problemas que la trasposición de Directivas por las Comunidades Autónomas plantean, véase E. COBREROS, *Incumplimiento...*, cit., pp. 94-101

2. Buenas condiciones agrarias y medioambientales

Junto al cumplimiento de los requisitos legales de gestión, la condicionalidad de las ayudas obliga también a mantener las buenas condiciones agrarias y medioambientales de las parcelas. En este sentido, el art. 5.1 del Reglamento 1782/2003 establece que

“Los Estados miembros garantizarán que todas las tierras agrarias, especialmente las que no se utilicen para la producción, se mantengan en buenas condiciones agrarias y medioambientales. Los Estados miembros definirán, a nivel nacional o regional, los requisitos mínimos de las buenas condiciones agrarias y medioambientales sobre la base del marco establecido en el Anexo IV, atendiendo a las características específicas de las superficies de que se trate, incluidas las condiciones climáticas y de suelo, los sistemas de explotación existentes, la utilización de las tierras, la rotación de cultivos, las prácticas de explotación agraria, y las estructuras de explotación. Ello se entenderá sin perjuicio de las normas que rigen las buenas prácticas agrarias, aplicadas en el contexto del Reglamento (CE) número 1257/1999 y de las medidas medioambientales aplicadas que rebasen el nivel de referencia de las buenas prácticas agrarias”

A) Un sesgo histórico: intervención administrativa sobre los modos y técnicas de cultivo. En especial, el olivar

A la vista de esto, el Reglamento 1782/2003 emplaza a los Estados para que concreten, de acuerdo con las características específicas de cada zona, las técnicas de cultivo y explotación que se consideren convenientes de cara a un óptimo mantenimiento y conservación de las tierras agrarias, preservándolas de riesgos como el de la erosión o la desecación. Esto supone, ante todo, un cambio de perspectiva importante con lo que ha sido la regulación jurídica tradicional de la agricultura, en la que, como pusimos de relieve en la parte histórica de este trabajo, la acción legislativa siempre se había mantenido al margen, salvo muy contadas excepciones, de la forma de cultivar y labrar sus tierras que siguiese cada agricultor. Los tiempos han cambiado y la introducción y desarrollo de la dimensión medioambiental han determinado al legislador comunitario y a los legisladores nacionales a entrar en el otrora recinto sagrado de la autonomía de gestión del agricultor para marcarle los modos y las formas de cultivar las tierras.

Ahora bien, a diferencia de lo que sucede con las normas legales de gestión, en la que, según hemos analizado, el Reglamento 1782/2003 especifica claramente cuáles son las obligaciones a cumplir por parte de los agricultores, aquí tal empresa se confía a los Estados miembros a

quienes sólo se marcan los criterios o las bases a las que han de sujetarse sus regulaciones internas. Así, su Anexo IV, determina las cuestiones que deben ser abordadas por las legislaciones internas y señala también cuáles tienen que ser los objetivos que las normas nacionales alcancen. Por lo que respecta al olivar, la reforma que, del mencionado Anexo IV, ha efectuado el Reglamento (CE) n° 864/2004, de 29 de abril, ha fijado que, de cara a garantizar un nivel mínimo de mantenimiento del suelo y de evitar el deterioro de los hábitats, tienen que mantenerse las particularidades topográficas, incluida, en caso necesario, la prohibición de arrancar olivos. Asimismo, forma parte de la conservación de las buenas condiciones agrarias, aparte del cumplimiento de los objetivos relativos a la protección contra la erosión, el mantenimiento de los niveles de materia orgánica del suelo mediante prácticas oportunas, y la conservación de la estructura del suelo a través del empleo de la maquinaria, en cada caso, adecuada, el mantenimiento de los olivares en buen estado vegetativo.

B) La regulación española relativa a las buenas condiciones agrarias y medioambientales del olivar

Dando cumplimiento a esta obligación, el RD 2352/2004, de 23 de diciembre, sobre la aplicación de la condicionalidad en relación con las ayudas directas en el marco de la política agrícola común, ha pormenorizado para España las anteriores exigencias. Su art. 4 detalla lo que se entienden por buenas condiciones agrarias y medioambientales, que en lo que atañe al olivo comprende los siguientes aspectos:

- Condiciones exigibles para evitar la erosión: En primer lugar, en materia de laboreo, no puede labrarse la tierra en cultivos de olivar, viñedo y frutos secos, en recintos con pendientes iguales o superiores al 15 por ciento, salvo que se adopten formas de cultivo especiales como bancales, cultivo en fajas, se practique un laboreo de conservación o se mantenga una cobertura de vegetación total del suelo [art. 4.1. a) 2°]²⁵⁴. Por otra parte, en lo que dicta relación con la cobertura mínima del suelo, en caso de que se mantenga el suelo desnudo en los ruedos de los olivos mediante la aplicación de herbicidas, será necesario mantener una cubierta vegetal en las calles transversales a la línea de máxima pendiente [art. 4.1 b) 2°]

²⁵⁴ Estas limitaciones no rigen para las parcelas de cultivo de superficie igual o inferior a una hectárea, en las de forma compleja y cuando por razones de mantenimiento de la actividad productiva tradicional se determinen y autoricen por la Administración competente aquellas técnicas de agricultura de conservación que se consideren adecuadas.

- Condiciones exigibles para conservar la materia orgánica del suelo: la eliminación de los restos de la poda de los olivos deberá realizarse siempre con arreglo a la normativa establecida, para evitar tanto la pérdida de la cubierta vegetal como la producción de incendios [art. 4.2 b)]
- Condiciones exigibles para evitar la compactación y mantener la estructura de los suelos: En suelos saturados o encharcados no deberá realizarse el laboreo ni pasar o permitir el paso de vehículos sobre el terreno, salvo los casos de necesidad relacionados con las operaciones de recolección de cosechas, abonado de cobertera, de tratamientos fitosanitarios que coincidan accidentalmente con épocas de lluvia [art. 4.3]
- Condiciones exigibles para garantizar un mantenimiento mínimo de las superficies agrícolas: se prohíbe arrancar olivos y, en las zonas donde así se establezca, respetar las normas que se establezcan para el mantenimiento de los olivares en buen estado vegetativo, su reconversión varietal y para los cambios de cultivo o aprovechamiento [art. 4.4 c)]
- Condiciones exigibles para evitar el deterioro de los hábitats: Para mantener las particularidades y características topográficas de los terrenos tales como linderos y otros elementos estructurales, no se podrá efectuar una alteración significativa de éstos sin la autorización de la autoridad competente [art. 4.5 a)]. Además, se establecen medidas específicas con respecto a la utilización de agua para el riego, entre las que destaca la obligación que tienen los titulares de concesiones administrativas de aguas de instalar y mantener los sistemas de medición del agua de riego establecidos por los respectivos organismos de cuenca, de forma que garanticen una información precisa sobre los caudales de agua efectivamente utilizados y, en su caso, retornados [art. 4.5 b) 2º]

a) El problema del carácter básico de esta normativa

Naturalmente, todas estas previsiones que hemos detallado se conciben por el Real Decreto 2352/2004 como unas determinaciones básicas que pueden ser objeto de desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas, auténticas Administraciones competentes en materia de agricultura. Habida cuenta además de los generosos términos con que el Reglamento 1782/2003 emplaza a los Estados para que regulen, dentro de sus respectivos ámbitos territoriales, las buenas condiciones agrarias

y medioambientales, esta regulación de mínimos no empece para que la normativa autonómica establezca no sólo exigencias más rigurosas con respecto a las prácticas previstas en el Reglamento estatal, sino también otros requisitos nuevos que, aunque no contemplados en la legislación básica estatal, redunden en el óptimo cumplimiento de los objetivos trazados por el Anexo IV del Reglamento 1782/2003.

a. Su insuficiencia de rango, tanto desde la perspectiva de la acción sobre los particulares como por su incidencia sobre las competencias de las Comunidades Autónomas

Los amplísimos términos en que el art. 25 del Reglamento 1782/2003 habilita a los Estados miembros para que regulen las condiciones agrarias y medioambientales de las parcelas agrícolas beneficiarias de los derechos de ayuda, aconseja al menos plantearse la cuestión del rango con el que ha resultado aprobada la normativa básica española, pues no se oculta que la mayoría de las medidas que se han enunciado revisten un carácter gravoso o limitador de la autonomía de gestión del agricultor y entran plenamente dentro lo que tradicionalmente conocemos en nuestro ordenamiento jurídico como actividad de limitación o de policía, sin que salvo ligeras excepciones puedan además estimarse como una simple reiteración de preceptos comunitarios. Desde esta perspectiva, en la medida en que gran parte de las previsiones contenidas en el art. 4 del Reglamento estatal inciden o pueden afectar a derechos como la propiedad o la libertad de empresa del agricultor, o más ampliamente a la libertad genérica de éste, se suscita la duda de si la norma reglamentaria aprobada respeta tales exigencias.

A mayor abundamiento, el hecho de que el Reglamento estatal posea además carácter básico, arroja igualmente sombras sobre si con esta norma se cumple lo que la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional viene exigiendo en orden a que las bases se fijen mediante norma legal, para que así se doten de mayor estabilidad y proporcionen a las Comunidades Autónomas mayor seguridad jurídica. En este sentido, hay que observar que la Disposición final segunda del RD 2352/2004 contiene *a mayor inri* una habilitación a favor del Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación no sólo para que dicte, en el ámbito de sus competencias, las disposiciones necesarias para la aplicación de este Real Decreto, sino también para que realice “los cambios precisos, exclusivamente para la siguiente campaña, que se deriven de las modificaciones de la normativa comunitaria”²⁵⁵. Incluso,

255 Sobre el alcance de la potestad reglamentaria de los Ministros, véase el amplio tratamiento que hacemos y la extensa bibliografía que recogemos en nuestro libro *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción...* cit., pp. 365 y ss.

la misma Disposición final segunda, en su apartado 2º, habilita igualmente al Ministro para que dicte, en su caso, “las disposiciones específicas para la aplicación y adaptación del sistema de la condicionalidad de las ayudas directas a las peculiaridades propias de la Comunidad Autónoma de Canarias”. En definitiva, habilitaciones, todas ellas, que lo son para aprobar nuevas normas básicas, aunque, en este último caso, lo sea sólo para una Comunidad Autónoma²⁵⁶.

b. *¿Salva la habilitación comunitaria las anteriores tachas?*

Es verdad que la norma española cuenta con habilitación, pues así hay que entender lo que realizan los arts. 5.1 y 25 del Reglamento 1782/2003. La misma Exposición de Motivos de este Reglamento pretende salir al paso de objeciones de Derecho interno cuando afirma que “con objeto de evitar el abandono de las tierras agrarias y de garantizar que se mantengan en buenas condiciones agrarias y medioambientales, procede establecer normas que pueden tener o no una base legal en los Estados miembros”, y que, por tanto, es “oportuno establecer un marco comunitario a partir del cual los Estados miembros puedan adoptar normas atendiendo a las características específicas de las zonas correspondientes”²⁵⁷. De todos modos, siendo esto probablemente así, hay que dudar, en nuestra opinión, de que una habilitación tan vaga e ilimitada como la que se contiene en los mencionados preceptos del Reglamento comunitario, pueda servir para salvar, desde el punto de vista de nuestro Derecho interno, las particulares exigencias de la reserva de Ley y del principio de legalidad. Salvo error u omisión por nuestra parte, se trata de una importante cuestión que no ha sido abordada aún por nuestra doctrina con el detenimiento y la atención necesarias, ya que, aunque es cierto que los Reglamentos comunitarios se integran desde su publicación en nuestro Derecho interno y que, por la asimilación un tanto *sui generis* que se hace de ellos con la Ley estatal, sirven para cubrir las exigencias constitucionales de reserva de Ley, habría que plantearse igualmente si, cuando el Reglamento comunitario en una materia reservada a Ley o en un aspecto que afecta a la libertad de acción de los particulares se limita a realizar a favor de la legislación nacional una remisión amplia e incondicionada, esta remisión puede actuarse por el Estado mediante una norma reglamentaria o debe hacerse, en cambio, por una Ley.

No se trata, como decimos, de cuestionar la constitucionalidad interna de los arts. 5 y 25 del Reglamento comunitario, tarea cuyo sólo planteamiento,

256 Esto entraría en lo que el Tribunal Constitucional ha llamado en alguna ocasión “bases coyunturales” 99/1987, Sobre el tema, L. COSCULLUELA, *Manual...* p. 88.

257 Considerando 3º.

aparte de absurdo, contradiría el principio de primacía del Derecho comunitario sobre el nacional. Se trata, en cambio, de elegir, partiendo de la premisa de la amplia habilitación realizada por el Reglamento comunitario a favor de los legisladores nacionales, el instrumento normativo idóneo para actuar internamente aquella habilitación. Por las razones ya expuestas y por las atribuciones para dictar nuevas normas básicas que el Reglamento estatal prevé en beneficio del Ministro de Agricultura, nos inclinamos por pensar que, al menos, el art. 4 y la Disposición final segunda del Real Decreto 2352/2004, no cubren, desde la perspectiva de nuestro sistema de fuentes, las exigencias implícitas en el principio de legalidad y en la reserva de Ley.

c. El desarrollo autonómico

Las cuestiones que hemos suscitado tienen ya un epígono importante en la normativa autonómica. En Navarra, la Orden Foral del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación 21/2005, de 7 de febrero, basándose en la habilitación contenida en el Decreto Foral 10/2005, de 17 de enero, regula para la Comunidad Foral de Navarra los requisitos medioambientales y de buen mantenimiento agrario de las parcelas agrícolas sometidas al régimen de ayudas directas. Aunque en líneas generales se limita a reiterar lo ya establecido por el Reglamento estatal, incorpora en algunos casos precisiones o añadidos que entrañan para los agricultores navarros, en unos casos, nuevas obligaciones, que, en su caso, afectan restrictivamente a su campo de actuación, y en otras ocasiones una ampliación de su margen de actuación más allá de lo previsto por la legislación básica. Así, por lo que respecta al olivar, la obligación de mantener una cubierta vegetal afecta a todas las parcelas de olivar que tengan una pendiente superior al 15 por ciento y una superficie mayor de media hectárea; tampoco se podrán labrar con una profundidad mayor de veinte centímetros en la dirección de la pendiente, las parcelas mayores de una hectárea que presenten pendientes iguales o superiores al 15 por ciento. Asimismo no podrán arrancarse olivos en parcelas con una pendiente superior al 15 por ciento ni con una superficie mayor de media hectárea sin una autorización expresa del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación²⁵⁸.

258 Mucho más respetuosa con la legislación básica se muestra la Orden de la Consejería de Agricultura de la Junta de Andalucía de 23 de junio de 2005. Así, se establece la prohibición general de arrancar olivos salvo para su sustitución (art. 4.3), prohibición que sólo se dispensa para los olivos situados en recintos de pendiente media igual o superior al 15%, en donde la autorización puede ser para sustituirlo por otro cultivo leñoso [art. 1.2 b)].

3. Los controles

A) Mayor importancia de los controles “in situ” sobre los controles administrativos

Al igual que sucede con los controles de admisibilidad, los de condicionalidad pueden consistir también en controles administrativos y sobre el terreno. El paralelismo con que el Reglamento 796/2004 regula estos controles con respecto a los de admisibilidad nos relevan en este momento de reiterar muchas de las cuestiones que ya hemos analizado suficientemente, por lo que aquí sólo nos detendremos en los aspectos que ofrezcan un carácter más novedoso, teniendo en cuenta además que en esta materia existe ya una legislación básica estatal, como antes hemos tenido ocasión de constatar.

Lo primero que hay que destacar es que, de cara al control de la condicionalidad, los controles sobre el terreno tienen mucha más importancia que los puramente administrativos, puesto que de lo que se trata aquí es de comprobar que un agricultor está labrando o cultivando de una determinada manera, circunstancia que resultará muy difícil de apreciar mediante el simple cotejo de documentos. Recuérdese en este sentido que el art. 12.1 e) del Reglamento 796/2004, cuando regula el contenido necesario de la solicitud, sólo alude, en relación con los aspectos que ahora nos ocupan, a la necesidad de incorporar “una declaración del productor en la que afirme tener conocimiento de las condiciones aplicables a los regímenes de ayuda en cuestión”; declaración que, en principio, no tiene mucho sentido ya que el solo hecho de firmar la solicitud desvela claramente esa aceptación sin que, por tanto, se adivine a simple vista cuál puede ser el sentido de esta declaración complementaria. En todo caso, algunas normativas sectoriales que prevén declaraciones similares, lo único que pretenden con ello es recabar por anticipado el consentimiento del interesado a los controles y comprobaciones que pudieran hacersele, y, en especial, a los que exijan la entrada en su domicilio. Aquí, en cambio, dicha problemática pasa a un segundo plano, pues ni manteniendo el más lato de los posibles conceptos de domicilio llegaríamos a estimar que la inspección *in situ* de una finca o de un olivar supone la entrada en el domicilio del agricultor²⁵⁹.

259 Vid. ampliamente, A. NIETO GARCÍA, “Actos administrativos cuya ejecución precisa una entrada domiciliaria”, *RAP*, n.º 112 (1987), pp. 20-33; F. LÓPEZ RAMÓN, “Límites constitucionales de la autotutela administrativa”, *RAP* n.º 115 (1988), pp. 85-94 e I. AGIRREAZKUENAGA CIGORRAGA, “La coacción administrativa directa en el ámbito de la inspección de consumo. Justificación y análisis jurisprudencial. Límites en el acceso a locales a inspeccionar: necesidad o no de orden judicial”, *La inspección de consumo en el contexto de la actuación administrativa*, Gobierno vasco, Vitoria-Gasteiz, 1992, pp. 182 y 183. Desde muy temprano el

Atendiendo a estas consideraciones, tal vez el sentido de esta aquiescencia deba relacionarse con los efectos del juego del principio de confianza legítima, y, más en concreto, con la idea de ofrecer a la Administración un parapeto frente a posibles invocaciones del mismo. La declaración del agricultor representaría en este sentido una suerte de prueba preconstituida que evite, en su caso, la alegación de posibles errores o desconocimientos de la normativa que le resultaba de aplicación.

Por ello, en mérito a estas razones, la atención que dedica el Reglamento 796/2004 a los controles administrativos de condicionalidad es muy reducida y se contrae a declarar que “dependiendo de los requisitos, normas, actos o ámbitos de aplicación de la condicionalidad de que se trate, los Estados miembros podrán realizar controles administrativos, en particular los que ya se establezcan en los sistemas de control aplicables al requisito, norma, acto o ámbito de aplicación de la condicionalidad respectivo” (art. 43).

B) Los controles sobre el terreno

a) ¿Quién controla?

a. Posibilidad de separar orgánicamente las funciones de control de las de pago

Sin embargo, a los controles sobre el terreno dedica una mayor atención centrada sobre tres aspectos: quién realiza los controles, a quién se controla y de qué manera se documentan los resultados de dichos controles.

En lo que respecta a quién realiza los controles, el art. 42 del Reglamento 796/2004 sienta, en primer lugar, la posibilidad de que se separen las funciones de control de las funciones de pago, es decir, que el organismo de control no sea también el organismo pagador. Además, en un segundo momento, parece permitir igualmente que las funciones de control se realicen por “organismos de control especializados”, noción lo suficientemente vaga como para conjeturar estos organismos pudieran ser públicos o privados, pues no en balde en el ámbito medioambiental gozan

Tribunal Constitucional ha dejado establecida una sólida jurisprudencia la respecto. En este sentido, las SSTC 22/1984, de 17 de febrero, Ponente: Díez Picazo; 137/1985, de 17 de octubre: Ponente: Díez Picazo; 341/1993, de 18 de noviembre, Ponente: García Mon (fdtos. 7º y 8º) y 50/1995, de 23 de febrero, Ponente: Mendizábal Allende (fdto. 5º), coinciden en la idea de relacionar el concepto de domicilio, a los efectos de su inviolabilidad ex. Art. 18 CE, con la idea de la privacidad.

de una notable aceptación las denominadas auditorías medioambientales que se realizan por entidades privadas²⁶⁰.

Los indicios se convierten en realidades si leemos lo que, al respecto, preceptúa el art. 6 del RD 2352/2004. Tras recordar que el FEAGA es la autoridad nacional encargada del sistema de coordinación de los controles de condicionalidad (apartado 1º), señala a continuación que “los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, como autoridades responsables en su ámbito territorial de las actividades de control, designarán los correspondientes *órganos u organismos de control* para asegurar la observancia de los requisitos legales de gestión en los ámbitos enumerados en el art. 4.1 del Reglamento (CE) número 1782/2003, así como, en su caso, para velar por el cumplimiento de las buenas condiciones agrarias y medioambientales, *salvo que (...) el organismo pagador realice también los controles de todos o alguno de los ámbitos de aplicación de la condicionalidad*”, en cuyo caso, habrá de garantizarse que “*la eficacia de los controles sea igual, al menos, a la conseguida cuando éstos los realiza un órgano u organismo de control*”.

Posibilidad, por tanto, de separar las funciones de pago de las de control y, en todo caso, en la hipótesis de que así no sea, obligación de que los organismos pagadores garanticen, entonces, un nivel de eficacia similar al de los órganos u organismos de control. Por su parte, si la palabra “órgano” se emplea por el Reglamento estatal con un inequívoco carácter público, es decir, como sinécdoque de órgano administrativo, el vocablo “organismo” abre, en cambio, la puerta a que, bajo su consideración, entren tanto entidades públicas instrumentales como personas o entidades privadas, de tal modo que los denominados estándares de eficacia que, al juzgar del art. 6.2 del Reglamento estatal y del art. 42.2 del Reglamento (CE) 796/2004, deben cumplir los organismos pagadores si asumen también el control, se asimilan, en nuestra opinión, a las exigencias de acreditación y cumplimiento de ciertos requisitos técnicos y de organización que, en otros ámbitos, se les demandan a los organismos que realizan funciones de inspección o de control y sobre cuyas características, ventajas e inconvenientes ya hemos tratado en un trabajo reciente al que por entero nos remitimos²⁶¹

Conviene subrayar, no obstante, que el hecho de que, con respecto a los controles de condicionalidad se admitan estas fórmulas de control que no parecen admitirse, sin embargo, para la realización de los controles

260 Sobre el tema, B. LOZANO CUTANDA, “Ecogestión y ecoauditoría”, *Diccionario de Derecho Administrativo*, I, pp. 1009-1018 y bibliografía por ella citada.

261 *Del Estatuto del Vino...*, cit., pp. 205 y ss.

de admisibilidad, probablemente obedezca a que se entienda que éstos últimos entrañan el desarrollo de funciones públicas y, por ello, tienen que realizarse por órganos o entidades administrativas, mientras que, en cambio, los controles de condicionalidad carecen de tal carácter. Evidentemente, tal percepción entraña un desenfoque notable, pues, en nuestra opinión, también la comprobación de si un agricultor está cumpliendo las obligaciones de labranza y cultivo o medioambientales que tiene contraídas también supone ejercicio de una función pública. De todos modos, esto es lo que sucede en otros ámbitos de la realidad social, como la seguridad industrial, la auditoría medioambiental, la calidad agroalimentaria o la prevención de riesgos laborales, sin que los numerosos y rigurosos estudios existentes ya entre nuestra doctrina lleguen a conclusiones definitivas e incontrovertibles²⁶².

b. Multiplicidad de perspectivas de control, multiplicidad de organismos de control

La multiplicidad de perspectivas que se hacen presentes en los controles de condicionalidad, en donde, como hemos visto, se mezclan los aspectos atinentes al medio ambiente con otros que atienden a otros bienes jurídicos como la salud animal o la sanidad vegetal o como la seguridad alimentaria, no excluye la posibilidad de que existan varias autoridades u organismos de control, cada uno dedicado al cuidado de la perspectiva de que es especialista. Así sucede ya en Navarra, en la que el Decreto Foral 10/2005, de 17 de enero, distribuye las competencias sobre los controles de condicionalidad entre los Departamentos de Agricultura, Ganadería y Alimentación y de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda. El Departamento de Agricultura, a través de la Dirección General de Agricultura y Ganadería, es la autoridad de control de los requisitos de condicionalidad (art. 2.4), mientras que la Dirección General de Medio Ambiente deviene como la autoridad de control de los requisitos legales de gestión (art. 3.2), ejerciendo, en todo caso, el Consejero de Agricultura,

262 Aunque no sea éste el lugar adecuado para ocuparse de las ricas cuestiones que, al hilo de estos aspectos fluyen y que remueven —cuando no menoscaban— los cimientos tradicionales de nuestro Derecho Administrativo, hay que dejar constancia aquí de los excelentes trabajos producidos ya por nuestra doctrina, destacando los trabajos de V. ÁLVAREZ GARCÍA, *La normalización industrial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1990; G. FERNÁNDEZ FARRERES, “La infraestructura organizativa por la calidad y la seguridad industrial y el fenómeno del ejercicio por particulares de funciones públicas de inspección y control”, *Revista Aragonesa de Administración Pública* n.º 13 (1998); J. ESTEVE PARDO, *Técnica, riesgo y derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el derecho ambiental*, Ariel, Barcelona, 1999; J.A. CARRILLO DONAIRE, *El Derecho de la seguridad y de la calidad industrial*, IGO-Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2000; M. IZQUIERDO CARRASCO, *La seguridad de los productos industriales: Régimen jurídico-administrativo y protección de los consumidores*, Junta de Andalucía-Marcial Pons, Madrid, 2000; D. CANALS i AMETLLER, *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación*, Comares, Granada, 2003, y M. TARRÉS VIVES, *Normas técnicas y ordenamiento jurídico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003

Ganadería y Alimentación la coordinación de los controles en el ámbito de la Comunidad Foral navarra (art. 2.2). Posee además la legislación navarra la particularidad de que ha optado por atribuir los controles de condicionalidad a órganos administrativos en sentido estricto, lo que demuestra, según creemos, su clara percepción sobre el carácter público de las funciones de controles. Por lo demás, estos órganos administrativos, realizados sus informes, lo remitirán al organismo pagador (art. 4.2), y se entiende también que al FEGA en virtud de lo que dispone el art. 7.3, segundo párrafo, del RD 2352/2004, cuando afirma que los órganos u organismos de control, “remitirán al organismo pagador de la Comunidad Autónoma que deba efectuar el pago, así como al FEGA” los informes de control que hayan realizado.

En Andalucía, según la Orden de 23 de junio de 2005, la encargada del control del cumplimiento de los requisitos legales de gestión y de buenas condiciones agrarias y medioambientales, es también un órgano administrativo -la Dirección General de la Producción Agraria-, quien lo hace bajo la supervisión del organismo pagador y de coordinación -la Dirección General del FAGA- y quien puede “encargar la realización de los controles sobre el terreno, *los cuales consistirán en simples actuaciones materiales*, a organismos o entidades de control que deberán estar autorizados por las autoridades competentes para la inspección, control, o auditoría de los requisitos legales de gestión (...) y de las buenas condiciones agrarias y medioambientales” (art. 6). La participación, pues, de entidades privadas se hace en calidad, como vemos, de encomienda de gestión en sentido estricto (art. 15 de la LAP).

b) ¿A quién se controla?

a. Selección de los agricultores que deben ser controlados

Atendiendo a la cuestión de a quién se controla, ante la imposibilidad de someter a inspecciones *in situ* a todos los solicitantes de ayudas directas, el Reglamento 796/2004 escoge la técnica del muestreo, de tal modo que habrán de efectuarse controles sobre el 1 por ciento como mínimo de la totalidad de los agricultores que hayan presentado ayuda, porcentaje que puede ser elevado cuando los controles sobre el terreno efectuados pongan de manifiesto la existencia de un importante grado de incumplimiento en un ámbito dado de aplicación de la condicionalidad (art. 44).

Ahora bien, elegida la técnica del muestreo, el problema consiste en determinar, primero, qué grupos o agricultores serán objeto del control, y, en segundo lugar, de entre éstos, quiénes serán los agricultores escogidos.

El art. 45 del Reglamento 796/2004 indica que la selección se basará en un análisis de riesgos que podrá basarse en el nivel de una explotación individual o en el de categorías de explotaciones o zonas geográficas. Es decir, puede determinarse que los grupos seleccionados sean, por ejemplo, los agricultores que perciben a partir de un determinado importe de ayudas; o puede decidirse igualmente que el control se dirija sobre las explotaciones situadas en una determinada región o zona o las que presenten unas determinadas características. A partir de esta selección, se escogerán, según lo que dispone el art. 45.2 del Reglamento 796/2004, la muestra de los agricultores que van a ser inspeccionados, previsión que, no obstante la rotundidad y aparente exclusividad con que se formula, no parece que impida controlar también a otros agricultores que se hallen fuera de los grupos seleccionados²⁶³

b. El Plan nacional de Control y los planes autonómicos: algunos aspectos dudosos

De todos modos, de cara a la programación de los controles, la normativa básica estatal -pensamos que con acierto- ha previsto los denominados planes de control, que se elaboran por las Comunidades Autónomas, aunque “ajustados a los criterios generales del plan nacional” que forma el FEGA con la colaboración de las Comunidades Autónomas (arts. 8 del RD 2352/2004 y 89 del RD 1618/2005). Esta dualidad de planes, aunque dota de racionalidad al sistema y traduce a términos jurídicos lo que el art. 45 del Reglamento 796/2004 denomina, en términos economicistas y de organización de empresas, “análisis de riesgos”, no deja de suscitar algunas cuestiones dudosas. Dice el art. 8.1 del Reglamento básico que el Plan Nacional de Control “recogerá cualquier aspecto que se considere necesario para la realización coordinada de los controles sobre el terreno y, en su caso, de los controles administrativos”, añadiendo además que se elaborará de acuerdo con las normas del art. 7 de este Real Decreto, disposiciones en las que se condensa todo lo que el Reglamento 796/2004 expone a propósito de muestras, selección de muestras, etc.

263 Aunque haciendo gala de una deficiencia sintáctica y de una ambigüedad palpable, esto es lo que pensamos que quiere decir el art. 45.3 cuando afirma “no obstante lo dispuesto en el apartado 2, con relación a los requisitos o las normas de los que es responsables (sic), la autoridad de control competente podrá seleccionar una muestra de control compuesta por el 1% de la totalidad de los agricultores que presenten solicitudes de ayuda en virtud de los regímenes de ayuda establecidos en los títulos III, IV y IV bis del Reglamento (CE) nº 1782/2003 y que estén obligados a cumplir al menos uno de los requisitos o normas”. Más claramente, reconoce, en cambio, esta posibilidad el art. 48.1 del Reglamento 796/2004 cuando, resaltando el contenido y características de los informes de control, precisa que “todo control sobre el terreno efectuado (...), independientemente de que el agricultor de que se trate se seleccione para dicho control con arreglo al art. 45 o con motivo del seguimiento de los incumplimientos que se hayan puesto en conocimiento de la autoridad de control competente por cualquier otro medio, será objeto de un informe”.

Quiere esto decir que, concebido en términos tan amplios, el Plan Nacional de Control podría llegar incluso a realizar por sí mismo la selección de los colectivos o grupos que habrían de ser muestreados, y a determinar la forma, los modos y los medios con que deben actuarse las inspecciones. Además, puesto que los planes autonómicos tienen que ajustarse a los criterios generales del Plan Nacional, el campo de actuación que le restaría a éstos resultaría enormemente limitado. Es más, vistas así las cosas, no sería impertinente decir que, probablemente, con los planes nacionales de control estemos ante una prolongación más de lo básico, ya sea, si esclareciéramos su naturaleza jurídica, con la categoría de norma básica, ya sea con la problemática de acto básico.

En nuestra opinión, el Plan Nacional de Control nunca puede llegar a tales extremos, so pena de que cercenemos del todo, bajo el todopoderoso manto purificador del art. 149.1.13 CE, las competencias autonómicas en materia de agricultura. Tal vez, con respecto a los aspectos medioambientales, dicho Plan Nacional pudiese ser más incisivo desde el ámbito de sus competencias. Pero, en todo caso, en lo que supone la selección y llevanza de los controles, el protagonismo ha de ser de los planes autonómicos de control, puesto que afectan al núcleo duro de sus competencias agrarias, medioambientales y de organización. El hecho de que el FEGA sea la autoridad nacional encargada del sistema de coordinación de los controles de condicionalidad le habilita, ciertamente, para coordinar, pero sin que esa coordinación suponga postergar las competencias autonómicas sobre la materia. Desde esta perspectiva, pensamos que el Plan Nacional puede fijar legítimamente la estructura de los planes autonómicos, sus contenidos necesarios, las fórmulas de colaboración con el FEGA y con los organismos de control de otras Comunidades Autónomas, los plazos límite para efectuar tales controles, las características incluso de los informes que se elaboren, etc.

c. Características de los planes de control

Por lo demás, los planes de control -al menos, los autonómicos-, serán anuales, como se deduce del hecho de que deban ser comunicados al FEGA en el primer trimestre de cada año (art. 8.2). Sin embargo, esta circunstancia no esclarece su naturaleza jurídica, ni la del Plan Nacional ni la de los Planes Autonómicos de Control²⁶⁴. Tampoco el resto del art. 8 del Reglamento

264 Tampoco la normativa autonómica aprobada hasta la fecha esclarece mucho la naturaleza jurídica y el contenido y estructura de los Planes autonómicos. Por ejemplo, el art. 9 de la Orden de la Consejería de Agricultura de la Junta de Andalucía sólo indica que el Plan Andaluz de Controles se elaborará por el FAGA, "ajustado a los criterios generales del Plan Nacional de Control" y que se comunicará al FEGA durante el primer trimestre de cada año (art. 9).

estatal aporta en este sentido más material para avanzar en la dilucidación de esta empresa. Como muestra, dejemos simplemente anotado el hecho de que no se sabe, con certeza, quién aprueba el Plan Nacional, ya que el art. 8.1 sólo dice que el FEGA lo elaborará. Teniendo en cuenta el carácter excepcional con el que la potestad reglamentaria se atribuye en nuestro ordenamiento jurídico a organismos autónomos y entidades públicas, atribución que se hace además por medio de una Ley y no de un simple Reglamento -que ni siquiera es el de su creación- nos inclinaría a pensar que estos Planes fuesen, en realidad, actos administrativos. Sin embargo, el dato de que, por un lado, rijan el curso de las inspecciones anuales, y, que, por otro lado, en lo que respecta al Plan Nacional, vincule además a los Planes autonómicos acercaría más su naturaleza jurídica a la de norma reglamentaria²⁶⁵.

c) Los informes de control

a. Contenido

Los resultados de los controles practicados se plasman, por último, en la realización de los informes de control a los que se refiere el art. 48 del Reglamento 796/2004 y que, en principio, responden a los mismos caracteres que ya hemos reseñado a propósito de los respectivos a los controles de admisibilidad. Si, acaso, en consideración a su estructura, el mencionado precepto divide el contenido de los informes en varias partes: una, a la que denomina parte general, en la que se contienen los extremos referidos al agricultor seleccionado para el control sobre el terreno, las personas presentes, y si se anunció la visita al agricultor y, en caso afirmativo, con qué antelación; y otra segunda parte, a la que no se le pone nombre específico, en la que constan los requisitos y las normas objeto del control sobre el terreno, la naturaleza y amplitud de los controles realizados, los resultados y los actos y normas con respecto a los cuales se descubran incumplimientos.

Por último, existe una tercera parte que sí constituye una novedad con respecto al contenido de los informes que se realizan como resultado de los controles de admisibilidad. Se trata de la inclusión de una parte en la que se evalúa la importancia del incumplimiento de cada acto y/o norma según los criterios de gravedad, alcance, persistencia y repetición previstos

265 La problemática sobre la naturaleza jurídica de estos Planes "reguladores" no es exclusiva del tema que nos ocupa. Por ejemplo, en materia cinegética también son frecuentes (vid. M. LÓPEZ BENÍTEZ, "La regulación de la caza y la pesca continental en Andalucía", *Derecho Ambiental de Andalucía*, Tecnos, Madrid, 2005, pp. 233-236)

en el apartado I del art. 7 del Reglamento (CE) n° 1782/2003 y en la que se indiquen los factores que den lugar a un aumento o disminución de la reducción que deba aplicarse, indicando incluso si las disposiciones relativas al requisito o la norma en cuestión dejan abierta la posibilidad de no perseguir el incumplimiento observado [art. 48. I c) del Reglamento 796/2004].

b. Informes realizados por entidades privadas

Evidentemente, este apartado del informe no plantea particulares problemas si la autoridad de control es el organismo pagador; ni tampoco si la autoridad de control es otro órgano o entidad administrativa diferente, puesto que en ambos casos su naturaleza jurídica puede caracterizarse propiamente como un informe administrativo en el sentido de los arts. 82 y 83 de la LAP. Sin embargo, cuando el organismo de control es un ente privado la calificación de este informe suscita mayores dudas; incluso, estas dudas crecen a la hora de calificar esa suerte de evaluación jurídica de los incumplimientos que en dicho informe se efectúan, cuando tales operaciones se llevan a cabo, como decimos, por personas privadas.

La solución a este tercer supuesto se vería notablemente aliviada si de la responsabilidad del control se atribuyese a un órgano o entidad administrativa, que se valiese de entidades privadas únicamente para la realización de ciertas operaciones materiales, como ensayos o análisis, posibilidad que es factible a la luz de lo que dispone el art. 23.2 del Reglamento 1782/2003, y que es seguida, por ejemplo, por la normativa andaluza en los términos que más atrás hemos dejado reseñados. Pero si, por el contrario, es toda la responsabilidad del control la que se asigna a este tipo de entidades, la dificultad para considerar estos informes o actas como propiamente administrativos, según nuestra doctrina más tradicional, parece insalvable²⁶⁶. Para ello, sería necesaria una intensa regulación comunitaria y nacional de estos organismos privados de control que actúen en este ámbito, semejante, al menos, a la que existe en otros campos de la realidad social en que entidades de este tipo actúan.

c. ¿Cómo vincula el informe al organismo pagador?

De todos modos, aunque la autoridad de control evalúe la importancia de los incumplimientos detectados en función de los criterios de gravedad, alcance, persistencia y repetición definidos por el art. 41 del Reglamento

| 266 F. GONZALEZ NAVARRO, "Comentarios a los arts. 82 y 83...", cit., II, pp. 2048 y 2049

796/2004²⁶⁷, la calificación que ésta haya hecho no vincula al organismo pagador, único al que compete tomarlos o no en cuenta a la hora de aplicar las exclusiones y reducciones previstas. Es más, puesto que el informe de control debe comunicarse al agricultor, y puesto que éste ha podido hacer alegaciones durante la inspección misma y también con posterioridad a la vista del informe, parece claro que la decisión del organismo pagador no se halle en absoluto vinculada por el sentido del informe. El mismo hecho de que éste proporcione al organismo pagador los resortes para no perseguir los incumplimientos observados demuestran también la falta de vinculación que los menciones informes de control tienen para el organismo pagador de las ayudas.

Lo anterior no quiere decir, sin embargo, que el organismo pagador pueda pasar absolutamente del contenido de los informes y sustituirlos por criterios de apreciación propios. La exigencia de que, cuando el organismo pagador realice también los controles de condicionalidad, se sujete a idénticos estándares de eficacia que cuando se realizan a través de un organismo de control especializado (art. 42.2 del Reglamento 796/2004), desvela que la destrucción del valor de los informes remitidos por un organismo de este último tipo, sólo puede resultar desvirtuado o por las alegaciones debidamente fundamentadas de los particulares o por los dictámenes o informes que, con las mismas garantías de solvencia y eficacia, hagan otros órganos u organismos especializados en el control de tales aspectos de la condicionalidad.

De todos modos, debe indicarse que la normativa autonómica de desarrollo se está mostrando en este punto bastante ambigua. Por ejemplo, la normativa andaluza, que atribuye, según nos consta, la realización de los informes de control a la Dirección General de Producción Agraria, considera el denominado “informe de control”, una *resolución*, que se notifica al interesado para que formule “alegaciones”. Ahora bien, el Reglamento andaluz no deja claro quién practica aquella notificación y a quién se formulan estas alegaciones. Si nos atenemos a la estructura de su art. 8 parece que ambos extremos se efectúan por la propia Dirección General de Producción Agraria que, una vez, recibidas -y ¿resueltas?- las

267 Según este precepto, se entenderá por incumplimiento *repetido* el incumplimiento del mismo requisito, norma u obligación a que se refiere el art. 4 determinado más de una vez dentro de un período consecutivo de tres años, a condición de que el agricultor haya sido informado de un incumplimiento previo y, según el caso, haya tenido la posibilidad de adoptar las medidas necesarias para poner fin al incumplimiento previo. El *alcance* de un incumplimiento se determinará teniendo en cuenta si tiene grandes repercusiones o se limita a la propia explotación. La *gravedad* de un incumplimiento dependerá de la importancia de sus consecuencias, teniendo en cuenta los objetivos del requisito o de la norma en cuestión. Finalmente, la *persistencia* de un incumplimiento dependerá del tiempo que duren los efectos o del potencial para poner fin a esos efectos valiéndose de medios aceptables.

alegaciones remite el informe de control al FAGA. De prosperar esta interpretación, la vinculación que el mencionado informe tiene para el FAGA es absoluta. No obstante, frente a ello hay que reparar en que el art. 6.2 de la mencionada Orden indica que el FAGA es único órgano competente “para el cálculo de las ayudas, reducciones y exclusiones, así como del pago de las mismas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, argumento que serviría para abonar la otra interpretación que más arriba propiciamos.

4. Consecuencias de los controles

A) Diversas consecuencias ante las irregularidades detectadas

Determinado, pues, por cualquiera de los caminos vistos, el incumplimiento del agricultor, el organismo pagador procederá, en su caso, a aplicar el cuadro de exclusiones y reducciones previstas legalmente. Ha de advertirse de todos modos que, puesto que para el pago de las ayudas no es requisito imprescindible -a diferencia de los controles de admisibilidad- la conclusión de los controles de condicionalidad, es factible que la determinación de estos incumplimientos afecte a pagos de ayuda ya realizados, lo que generará, su caso, la incoación de un expediente de devolución de ingresos indebidos en los términos que más adelante analizaremos. Por el contrario, si los controles de condicionalidad se producen durante la tramitación del procedimiento del pago de las ayudas y antes de que se verifique éste, la determinación de los incumplimientos afectará sustancialmente a la resolución que se dicte.

B) El cuadro de exclusiones y reducciones

Desde esta perspectiva, el cuadro de reducciones y exclusiones que dibujan los arts. 65 a 67 del Reglamento 796/2004 participa de los mismos caracteres de los que hablamos en relación con las que se aplican cuando las dimensiones de las superficies declaradas y las superficies determinadas no coinciden. La diferencia substancial radica en que aquí se percibe con mayor nitidez la naturaleza sancionadora de tales medidas, puesto que para que se apliquen o es necesaria negligencia por parte del agricultor (art. 66) o se precisa dolo o incumplimiento intencionado por su parte (art. 67).

a) Incumplimientos negligentes

Atendiendo a estas consideraciones, en los casos en que medie negligencia por parte del agricultor, se aplicará una reducción del importe global de los pagos directos que se haya concedido o se vaya a conceder a ese

productor como consecuencia de solicitudes de ayuda que haya presentado o vaya a presentar en el transcurso del año civil en que se haya descubierto el incumplimiento. En principio, dicha reducción será del 3 por ciento del importe global, aunque puede aumentarse hasta el 5 por ciento o disminuirse hasta el 1 por ciento o, incluso, no practicarse reducción alguna, a la vista de la evaluación presentada por la autoridad de control (art. 66.1).

Por otra parte, los incumplimientos repetidos dan lugar a que los mencionados porcentajes se multipliquen por tres cada vez que se produzca una repetición, convirtiéndose en un incumplimiento intencionado si, una vez alcanzado el porcentaje máximo del 15 por ciento, se volviese a producir otro incumplimiento más (art. 66.4)

b) Incumplimientos intencionados

Por lo que respecta a los incumplimientos intencionados, el art. 67 del Reglamento 796/2004 fija una reducción del importe global de, en principio, un 20 por ciento de dicho importe, que podrá reducirse hasta el 15 por ciento o elevarse hasta el 100 por ciento a la vista de la evaluación presentada por la autoridad de control. Además, cuando el incumplimiento intencional se refiera a un régimen de ayuda concreto, el productor quedará excluido de dicho régimen de ayuda durante el año civil correspondiente, consecuencia que también se producirá en caso de alcance, gravedad o persistencia extremas o de que se averigüen incumplimientos intencionados repetidos.

Cabe destacar que, de cara a la consideración del carácter repetido o no de un incumplimiento, el art. 66.2 estima como un único incumplimiento los casos de incumplimientos en relación con varios actos o normas del mismo ámbito de aplicación de la condicionalidad; en cambio, cuando se haya observado más de un caso de incumplimiento en relación con diversos ámbitos de aplicación de la condicionalidad, el procedimiento de fijación de las reducciones que hemos descrito se aplicará por separado a cada uno de los incumplimientos (art. 66.3)

C) Sujetos responsables: ¿responsabilidad ob rem de los cesionarios o responsabilidad de los cesionarios por hechos propios?

Por último, desde el punto de vista de los sujetos responsables de los incumplimientos, el art. 65.2 del Reglamento 796/2004 declara que “la acción u omisión será directamente atribuible al agricultor concreto que haya incurrido en el incumplimiento y que, en el momento de la determinación del incumplimiento de que se trate, esté al cargo de la explotación, zona, unidad de producción, o animal correspondiente.

En caso de que la explotación, zona, unidad de producción o animal correspondiente se haya cedido a un agricultor después de que haya empezado a producirse el incumplimiento, el cesionario se considerará igualmente responsable si mantiene el incumplimiento, siempre que hubiera podido detectarlo y terminar con él”. De considerar en los términos vistos que las reducciones y exclusiones que se aplican a los agricultores fuesen sanciones, la previsión que establece este art. 65.2 parecería pugnar abiertamente con el principio de personalidad de la pena, consagrando, en su lugar, una suerte de responsabilidad *ob rem*.

En todo caso, tal derogación sólo se permitiría con respecto a los incumplimientos registrados en aquellas explotaciones cuyos titulares fuesen personas jurídicas, puesto que nuestro Derecho, únicamente en el caso de las personas jurídicas, admite, no sin ciertos matices y excepciones, la transmisión de la responsabilidad a la nueva persona que suceda a la infractora, a condición de que no se trate de sanciones privativas de derechos que se entienden que desaparecen también con la personalidad jurídica²⁶⁸. Desde esta perspectiva, el problema estribaría, entonces, en discernir si las pretendidas sanciones que se irrogan a las nuevas personas jurídicas cesionarias de la explotación son sanciones de éste último tipo.

Sin embargo, aun en el supuesto de que estimásemos estas reducciones y exclusiones como sanciones, creemos innecesario plantearnos este problema, ya que, si se analiza con detenimiento el supuesto de hecho contemplado por este art. 65.2 del Reglamento 796/2004, se observa que al cesionario se le sanciona, en realidad, por una conducta propia y distinta de la del cedente. No es el incumplimiento de éste el que provoca que se sancione al cesionario, ni se trata tampoco de una infracción continuada que tuviese como autores a ambos agricultores, el cedente y el cesionario. Se trata, como decimos, de un hecho propio del cesionario que no cumple los requisitos de condicionalidad exigidos por el ordenamiento jurídico. Esta consideración tiene importancia porque implica que las conductas o incumplimientos del cedente no pueden tomarse en cuenta a la hora de calificar un incumplimiento del cesionario como un incumplimiento repetido o persistente.

268 R. CABALLERO SÁNCHEZ, “Las formas de extinción de la responsabilidad administrativa”, *Infracciones, sanciones y procedimiento administrativo sancionador. Justicia Administrativa*, nº extraordinario 2001, pp. 130 y 131. En cambio, A. PALMA DEL TESO, “La culpabilidad”, en *Infracciones...*, cit., p. 42, parece entender, en cambio, que el principio de personalidad juega también con respecto a las personas jurídicas sin fisuras, de tal modo que la disolución de la persona extingue igualmente la responsabilidad sancionadora.

VI.13 El pago

I. Beneficiarios de los pagos

El art. 28 del Reglamento 1782/2003 regula el pago de las ayudas, tanto de las de pago único como de las adicionales a las que después nos referiremos. En esencia, las previsiones que contiene no son muchas y se limitan a indicar los beneficiarios de los pagos y el plazo para abonarlos.

Según este precepto, los pagos se abonarán *íntegramente* a los beneficiarios de los derechos de ayuda “salvo disposición en contrario de este Reglamento”; cautela ésta última que, aunque una primera lectura parecería referirla a los titulares de los derechos, una reflexión más pausada la vincula directamente con la integridad del pago, vetando que los Estados miembros puedan fijar otras restricciones en los pagos de las ayudas distintas a las que este mismo Reglamento, como veremos, estipula.

No obstante, si la mencionada cautela sí proyecta toda su virtualidad sobre los derechos nacionales, de modo que ninguna disposición de un Estado miembro puede establecer legítimamente nuevas excepciones a dicha regla general, no puede decirse lo mismo con respecto a la propia legislación comunitaria. La falta en el ordenamiento europeo de una idea parecida a la de la *superior función* que en nuestro Derecho despliegan ciertas leyes, según la sugerente construcción que, con apoyo en la jurisprudencia constitucional, ha teorizado R. GÓMEZ-FERRER²⁶⁹, arrastra la consecuencia de que, a lo sumo, la vinculación que pretende establecer en este punto el art. 28.1 del Reglamento 1782/2003 alcance sólo a sus Reglamentos de desarrollo o de aplicación, pero no sujete en absoluto a otros posteriores Reglamentos del Consejo que introduzcan modificaciones sobre estos aspectos.

2. El plazo para el pago. La difícil inteligencia de la previsión contenida en el art. 28.3 a) del Reglamento 1782/2003, referida al aceite

A diferencia de lo que sucedía con las ayudas a la producción del aceite de oliva, en las que el pago debía efectuarse en los noventa días siguientes al momento en que la Comisión fijase la producción efectiva y el importe unitario definitivo, el art. 28.2 del Reglamento 1782/2003 opta por abrir

²⁶⁹ “Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional”, RAP n° 113 (1987), pp. 7 y ss.

un plazo entre el 1 de diciembre y el 30 de junio del año natural siguiente al que se pidieron las ayudas, plazo que, con respecto a los importes adicionales de ayuda, experimenta una ampliación hasta el 30 de septiembre (en el mismo sentido, art. 92.1 y 3 del RD 1618/2005). Dentro de dichos períodos, los organismos pagadores nacionales han de proceder, por consiguiente, a la liquidación y al abono de los pagos anuales.

Más específicamente, en relación con el sector oleícola, el art. 28.3 a) del Reglamento 1782/2003 habilita a la Comisión a que amplíe la fecha de “los pagos establecidos en el apartado 1 del artículo 5 del Reglamento 136/66/CEE del Consejo de 22 de septiembre de 1966, por el que se establece la organización común del mercados en el sector de las materias grasas”. El sentido de esta previsión -expresada, a nuestra juicio, mediante una sistemática y una técnica normativa deplorables- es el establecimiento de una disposición transitoria que alude únicamente al pago de las ayudas a la producción del aceite de oliva, mientras éstas se mantengan²⁷⁰. Como ya sabemos, estas ayudas gozan de unos períodos de pago específicos, que son los que el Reglamento 1782/2003 pretende mantener, aunque para alcanzar tales efectos no eran precisas tales alforjas, ya que tanto la OCM de las materias grasas de 1966 como sus Reglamentos de desarrollo reguladores del régimen de las ayudas a la producción del aceite de oliva

270 En abstracto, para salvar esta interpretación que atribuye naturaleza meramente transitoria al precepto en cuestión, podría avanzarse otra, consistente en conectar el Anexo I del Reglamento 1782/2003, en donde se recoge la lista de las ayudas que conforman el régimen de pago único, y, en concreto, su línea primera, alusiva a los pagos únicos, con el Anexo VI del mismo Reglamento en donde se enumeran las antiguas ayudas acopladas a la producción y entre ellas, las del aceite de oliva y la aceituna de mesa- que se absorben en el pago único, para deducir que la ampliación de plazos para el pago que el art. 28.3 a) del Reglamento 1782/2003 propone, se relaciona con los derechos de pago único cuya superficie vinculada sea una superficie de olivar. Desde un punto de vista agronómico, esta ampliación tendría además su lógica, puesto que, como hemos visto, los derechos de ayuda se otorgan condicionados al cumplimiento de una serie de requisitos agrícolas y medioambientales, existiendo, según caracterizamos, determinaciones específicas y muy severas para los olivares. Además no hay que olvidar que los ciclos de cultivo y producción del aceite no coinciden con la de los demás productos sujetos al pago único, puesto que mientras para la fechas en que para éstos se solicitan las ayudas las faenas agrícolas de la mayoría de los producciones acogidas al régimen de pago único están ya prácticamente concluidas, restando, si acaso con respecto a determinados productos como el girasol, el maíz o la cebada, su recolección; sin embargo, por esas fechas, para el olivar la campaña está a su mitad, por mucho que el art. 2 de la nueva OCM del aceite se haya empeñado en cambiar la naturaleza de las cosas, señalando, a diferencia de lo que hacía su predecesora que marcaba como comienzo de la campaña el 1 de noviembre, que las campañas de comercialización comenzarán el 1 de julio y terminarán el 30 de junio del año siguiente. Evidentemente, si con respecto al pago de los derechos que tengan asociadas superficie de olivar mantenemos los mismos períodos de pago, se corre el riesgo de que éste tenga que producirse, si la cosecha ha sido copiosa o las condiciones climatológicas desfavorables, cuando prácticamente acaba de recogerse la campaña anterior y antes de que, por consiguiente, se hayan podido cumplir determinadas condiciones agrarias como la quema de los restos de la recolección y hayan comenzado las faenas de la campaña en curso; circunstancias que limitarían considerablemente la estimación de cara al pago de los requisitos de condicionalidad a que dichos pagos están sometidos. De todos modos, aun reconocidos todos estos inconvenientes, lo cierto es que el Reglamento 1782/2003 dice lo que dice y se está refiriendo sólo al régimen transitorio de pago de las antiguas ayudas a la producción. Abonar otra interpretación, como la que hemos sugerido en esta anotación, puede efectivamente tener su lógica agronómica, pero, desde el punto de vista jurídico, entraña una interpretación restrictiva de derechos para la que el mencionado Reglamento no proporciona base alguna.

conservan, según nos constan, su vigencia en este punto hasta la total implantación para el olivar de las ayudas de pago único.

3. La previsión excepcional de anticipos

Ya señalamos más atrás que queda igualmente en manos de la Comisión decidir sobre la existencia o no de anticipos, anticipos que, según lo que disponen las letras b) y c) del apartado 3º del art. 28 del Reglamento 1782/2003, pueden preverse directamente por la Comisión con carácter general para todas o para determinadas ayudas; o pueden autorizarse también por la Comisión a los Estados miembros para que los abonen antes del 1 de diciembre a favor de zonas en las que, debido a condiciones excepcionales, los agricultores atraviesen graves dificultades financieras de hasta un 50 por ciento de los pagos, o de hasta un 80 por ciento de los pagos en caso de que ya se hayan previsto anticipos.

En todo caso, si estos anticipos, al final, siguiendo uno u otro camino, se adoptan, habrán de sujetarse a un procedimiento específico, aunque en la medida en que su *causa* se halla en el derecho que, finalmente, se tenga al pago de la ayuda, participarán de muchos de los caracteres y consecuencias que ya dejamos sentadas para los anticipos de las antiguas ayudas a la producción.

4. El importe de las ayudas

El importe de las ayudas que se pagan a cada agricultor están lógicamente en función del valor de los derechos de ayuda que posea y del número de hectáreas admisibles que tenga declaradas y determinadas, con la sustracción de las reducciones y exclusiones que, en aplicación de los controles de condicionalidad, experimenten por la constatación de incumplimientos. Además, hay que recordar que, en virtud de lo que, en gráfica expresión, se ha denominado la mochila histórica de derechos, todos ellos no gozarán del mismo valor, sino que el importe de cada uno de ellos estará en función de los importes cobrados por cada agricultor durante el período de referencia, importes que vendrán determinados por el tipo de ayuda que haya dado origen a los nuevos derechos. Esta desproporción se hace más acusada con respecto a los derechos adquiridos mediante cesión o con cargo a la reserva nacional en las que resulta factible, bajo ciertas condiciones, que una parte del valor de los derechos de ayuda se pierda a favor de la reserva.

No obstante, aunque la nueva regulación ha tratado de preservar las cantidades medias que un agricultor venía percibiendo durante el período

de referencia, la verdad es que tal empeño no se consigue del todo, puesto que el tope de los límites máximos de importes de referencia que se garantizan a cada Estado miembro experimentan una serie de reducciones importantes.

- En primer lugar, ya hemos referido que un 3 por ciento de los importes de referencia asignados en cada Estado se destinan a constituir la reserva nacional (art. 42.1 del Reglamento 1782/2003). Esta reducción se aplica siguiendo un porcentaje lineal de reducción sobre los importes de referencia
- Los importes de referencia individuales también experimentan reducciones, asimismo en porcentaje lineal, cuando su montante global supere la cifra del límite máximo nacional (art. 41.2 del Reglamento 1782/2003), contenido en el Anexo VIII del mencionado Reglamento.
- Además, los importes de pagos directos están sujetos igualmente a una serie de modulaciones anuales que se practican sobre todos los importes de los pagos directos que deban concederse a un agricultor en un Estado miembro determinado en razón de los porcentajes que fija el art. 10.1 del Reglamento 1782/2003²⁷¹. La base para el cálculo de las citadas reducciones se determina a partir de los importes de pagos directos a que tengan derecho los productores antes de la aplicación de alguna reducción o exclusión (art. 77 del Reglamento 796/2004); sin embargo, la determinación de su importe final exigirá deducir de las cantidades resultantes los importes totales que el Anexo II del Reglamento fija como límites máximos de las ayudas adicionales de las que, a continuación hablaremos. La finalidad de tales modulaciones es que el FEOGA-Sección Garantía disponga de unos fondos para destinarlos a la financiación de medidas contenidas en programas de desarrollo rural.

Como excepción a la regla de territorialidad de las ayudas, los importes obtenidos como consecuencia de la aplicación de las modulaciones que se destinan a la financiación de medidas de desarrollo rural, no tienen que aplicarse necesariamente en el Estado que las generó, sino que pueden asignarse a cualquier Estado miembro que esté interesado.

271 Según el art. 10.1 del Reglamento 1782/2003, todos los importes de los pagos directos que deban concederse en un año natural determinado a un agricultor en un Estado miembro determinado, se reducirán, cada año, hasta el año 2012, en los siguientes porcentajes: 2005 (3%); 2006 (4%); 2007 (5%); 2008 (5%); 2009 (5%); 2010 (5%); 2011 (5%) y 2012 (5%).

No obstante la mencionada quiebra del principio de territorialidad no es tampoco absoluta, ya que el importe correspondiente a un punto porcentual de las modulaciones obtenidas -y, en todo caso, el 80 por ciento del total de los importes generados- ha de asignarse al Estado miembro en que se hayan generado los correspondientes importes (art. 10.3). Para la asignación de estas cantidades obtenidas mediante la modulación, el art 78 del Reglamento (CE) 796/2004 elabora unos criterios que toman en cuenta las cuotas de los Estados miembros en cuanto a superficie agraria y empleo agrario, con una ponderación respectiva del 65 por ciento y del 35 por ciento, de tal modo que la cuota de cada Estado miembro en cuanto a superficie y empleo se ajustará en función de su Producto Interior Bruto per cápita expresado en patrón de poder adquisitivo, utilizando un tercio de la diferencia de la media de los Estados miembros a los que se aplique la modulación. La Decisión de la Comisión de 29 de agosto de 2006 ha asignado, sobre la base de tales criterios, los importes derivados de la modulación prevista en el art. 10 del Reglamento 1782/2003 para el período comprendido entre 2006 y 2012²⁷²

- Por último, el art. 69 del Reglamento 1782/2003 prevé la posibilidad de que los Estados retengan hasta un 10% del componente de los límites máximos nacionales a cada uno de los sectores contemplados en el Anexo VI. Las cantidades así obtenidas se destinarán a efectuar anualmente un pago adicional a los agricultores en el sector o sectores afectados por la retención. Este importe adicional, que no está sujeto a reducción alguna, es igual al importe resultante de la aplicación del porcentaje de reducción correspondiente al año natural considerado hasta los primeros 5000 euros o menos de los pagos directos (art. 12.1 del Reglamento 1782/2003). Para determinar si se ha alcanzado el umbral de los 5000 euros se tendrá en cuenta el importe total de los pagos directos que se habrían debido conceder antes de la aplicación de ninguna reducción (art. 79.1 del Reglamento 796/2004). Naturalmente, si el total de los importes adicionales de ayuda que pueden concederse en un Estado miembro en un año natural rebasan los límites máximos nacionales establecidos en el anexo II del Reglamento 1782/2003, todos ellos experimentarán un porcentaje lineal de ajuste²⁷³.

272 Para España, dichos importes son, expresados en millones de euros, los siguientes: 163,8 (2006); 206,7 (2007); 208,5 (2008); 209,2 (2009); 201,7 (2010 y 2011) y 200,6 (2012)

273 Por ejemplo, para España estos límites máximos nacionales son, en millones de euros, los siguientes: 56,9 (para 2005); 77,3 (para 2006); 97 (para 2007); 97,2 (para 2008) y 97,3 (para los años 2009 a 2012). De todos modos, hay que tener en cuenta que, según lo dispuesto por el art. 12.4 del Reglamento 1782/2003, a partir del presupuesto de 2007, la Comisión de acuerdo con el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 144, revisará los límites máximos del anexo II al objeto de tener en cuenta los cambios estructurales de las explotaciones.

Cabe decir, de todos modos, que en el caso de España, no se ha hecho uso de esta potestad para el sector del olivar, ya que, según lo establecido en los arts. 71 a 84 del RD 1618/2005, los pagos adicionales únicamente se producen en los sectores del algodón (10 por ciento); del tabaco (5 por ciento); de la remolacha y la caña de azúcar (unos importes prefijados normativamente); y del ganado vacuno y del sector lácteo (cuantías igualmente fijas)

Después de practicadas todas estas detracciones, es lógico que el importe de los derechos de ayuda a cobrar por el agricultor no se corresponda plenamente con el que éste percibió durante el período de referencia.

5. Las Crisis de los pagos

Aparte de las circunstancias temporales que condicionan el pago de las ayudas, existen otros factores que determinan que no se produzca ningún pago, que se suspenda su realización o que se devuelva el importe del que, en su caso, se haya podido abonar.

A) Habilitación a los Estados para que no paguen importes mínimos de ayuda y para que tampoco pidan su reembolso

El art. 70 del Reglamento 796/2004 habilita a los Estados miembros para que decidan si conceden ayudas cuyo importe no supere los 100 euros. En estos casos, no se trata de que el agricultor haya perdido sus derechos de pago por incumplimiento de sus obligaciones formales o substantivas; su conducta es absolutamente irreprochable. Lo único que sucede es que el importe mínimo de la ayuda que debe percibir no justifica, a juicio de las autoridades nacionales, el despliegue de las actividades de control y comprobación que, como hemos visto, toda solicitud de ayuda origina²⁷⁴.

a) Distintas situaciones

Ahora bien, el régimen procedimental de estas solicitudes es distinto en función de que la determinación de dicho importe mínimo se haga en la propia petición de ayuda o se realice después de haber sometido la solicitud a las verificaciones de admisibilidad y condicionalidad a las que más

274 “La administración de importes de pequeña cuantía es una tarea onerosa para las autoridades competentes de los Estados miembros. Procede por lo tanto autorizar a los Estados miembros para que no paguen en concepto de ayuda importes inferiores a una cantidad determinada y no soliciten el reembolso de los importes incorrectamente pagados cuando se trate igualmente de sumas mínimas” (considerando 69° del Reglamento 796/2004).

atrás hemos hecho referencia. En el primer caso, esto es, si el agricultor presenta una solicitud de ayuda cuyo importe no supera los 100 euros, lo que procede es inadmitir la petición sin más trámite -y, consiguientemente, sin la necesidad de someterla a ulteriores controles o comprobaciones-. Esto no significa que en tal supuesto no sea preciso dictar resolución expresa, sino que el contenido de ésta será la inadmisión pura y simple por resultar dicha solicitud manifiestamente carente de fundamento en los términos en que se pronuncia el art. 89.4 de la LAP.

Por el contrario, si el importe bagatela de la ayuda se determina después de practicados los controles rutinarios a los que se somete toda petición de ayuda, lo que procederá es que la resolución que se dicte deniegue la ayuda sobre la base de lo que preceptúa este art. 70 del Reglamento 796/2004 y de lo que pueda haber previsto la disposición nacional que así lo haya recogido. Normalmente, cuando esto ocurre es porque ha mediado un incumplimiento del agricultor que ha sido detectado al hilo de la realización de los controles de admisibilidad o de condicionalidad, por lo que no sólo habrá que plantearse si además de la denegación de la ayuda procede la aplicación para ejercicios venideros de las reducciones y exclusiones previstas legalmente, sino también la devolución de los ingresos indebidamente percibidos para el caso de que se hayan pagado los importes solicitados.

b) Renuncia a la devolución de importes mínimos. ¿Es factible esta renuncia en el Derecho español?

El art. 73.8 del Reglamento 796/2004 sólo aborda este segundo aspecto y lo hace, a nuestro juicio, de una manera que no resulta plenamente satisfactoria. Señala, en efecto, que “los Estados miembros podrán renunciar a la recuperación de los importes iguales o inferiores a 100 euros, intereses no incluidos, por productor y por período de prima, siempre que su legislación nacional contemple la renuncia a la recuperación de importes en casos semejantes”. Evidentemente, si la ayuda indebida se ha abonado, lo lógico es que lo haya sido por la cuantía solicitada inicialmente por el agricultor, cuantía que -salvo que el Estado miembro, haciendo uso de la habilitación analizada permita pagos superiores a 100 euros- ha debido ser superior a los cien euros, puesto que, de lo contrario, se habría inadmitido en los términos vistos. Aunque parezca a simple vista extraña, la situación descrita es factible ya que, como sabemos, para abonar las ayudas sólo es preciso que se hayan concluido los controles de admisibilidad, pero no los de condicionalidad, de tal modo que el agricultor en cuestión ha podido superar aquéllos y no éstos, desencadenándose así las reducciones que para estos casos están previstas legalmente.

Desde esta perspectiva, el precepto transcrito carece de operatividad práctica, a menos que entendamos que lo indebidamente percibido no es todo, sino sólo la diferencia entre lo solicitado -y abonado- inicialmente y las reducciones practicadas, y que es a esta diferencia a la que las autoridades nacionales renuncian.

A lo dicho, en consideración a nuestro Derecho interno, se une el que la reciente Ley General de Subvenciones, que constituye la legislación básica en la materia, no contempla esta posibilidad de renunciar a la recuperación de los importes de ayuda indebidamente percibidos²⁷⁵, por lo que queda suscitada la duda si la legislación autonómica podría preverla y admitido ello, si esta normativa autonómica tendría que ser la que desarrollase expresamente la legislación básica en materia de subvenciones o podría ser la que implantase la dinámica del régimen del pago único en la respectiva Comunidad Autónoma.

En cualquier caso, a reserva de lo que haga esta legislación autonómica, el art. 93.2 del RD 1618/2005 se pronuncia en los mismos términos que el art. 73.8 del Reglamento (CE) 796/2004, lo que, con independencia de su carácter básico, plantea un problema de compatibilidad con la Ley General de Subvenciones nada desdeñable. Posiblemente, el modo de resolver este dilema sea entender que el carácter básico de la Ley General de Subvenciones no impide que normativas básicas sectoriales permita, atendiendo a los bienes jurídicos que regulan, sentar estas exclusiones. Es decir, la Ley General de Subvenciones no ha establecido como criterio básico esta renuncia a solicitar la devolución, pero no impide, a nuestro juicio, que puedan, sin embargo, establecerse.

B) Suspensión de los pagos

El segundo factor de crisis que puede acontecer en el pago de los derechos de ayuda es que se suspenda éste. Ya nos consta que el art. 10.1 del Reglamento 796/2004 condiciona la realización de los pagos directos a que finalicen los controles sobre los criterios de admisibilidad que debe realizar el Estado miembro. Sin embargo, pese a la rotundidad de este precepto, y, puesto que existe un período para proceder al pago, previsto con el mismo grado de imperatividad por el art. 28 del Reglamento 1782/2003, no se entiende bien el significado de la cláusula

275 El art. 16 de la Ley General Presupuestaria (Ley 47/2003, de 26 de noviembre) sí dice que “el Ministro de Hacienda podrá disponer la no liquidación o, en su caso, la anulación y baja en contabilidad de todas aquellas liquidaciones de las que resulten deudas inferiores a la cuantía que fije como insuficiente para la cobertura del coste que su exacción y recaudación representen”.

“sin perjuicio” con la que el art. 10.1 aspira a compatibilizar la aplicación de ambos mandatos. En cualquier caso, vista la preferencia con la que la jurisprudencia comunitaria dota el cumplimiento de los plazos habilitados para el pago de las ayudas, hasta el punto de que, como ya estudiamos a propósito de las ayudas a la producción del aceite de oliva, considera irrelevante en este sentido el alegato de las autoridades nacionales de que no han concluido los controles, so pretexto de su falta de medios, parece que es la determinación del art. 28 del Reglamento 1782/2003 la que debe prevalecer en detrimento de lo previsto por el art. 10.1 del Reglamento 796/2004.

Si admitimos lo anterior, la situación en la que quedarían los pagos efectuados para el caso de que los posteriores controles desvelasen la existencia de irregularidades en las superficies declaradas, se asimilaría a la que el propio art. 10.2 del Reglamento 796/2004 prevé para la devolución de ingresos motivada por la existencia de incumplimientos relativos a los requisitos de condicionalidad. Señala en efecto este precepto que “cuando los controles de condicionalidad (...) no puedan concluirse antes de efectuarse el pago, todo pago indebido se recuperará con arreglo a lo dispuesto en el artículo 73 del presente Reglamento”.

VI.15 Devoluciones y recuperaciones de los pagos

I. *Ámbito de las devoluciones*

El ámbito de la obligación de devolver las cantidades percibidas es, como ya nos consta, más amplio que el que establece el art. 10.2 del Reglamento 796/2004, puesto que abraza no sólo los supuestos de incumplimiento de las condiciones necesarias para la obtención de la ayuda -reintegro, en sentido estricto-, sino también todos aquellos casos en que, por ejemplo, se declare la invalidez de la resolución por la que se otorgó el pago. Sin embargo, la verdad es que algunos textos legislativos dan pábulo a estas confusiones o al empleo de este sentido lato de la obligación de reintegro. Sin ir más lejos, nuestra Ley General de Subvenciones habla, por un lado, de que la “declaración judicial o administrativa de nulidad o anulación llevará consigo la obligación de devolver las cantidades percibidas” (art. 36.4); aunque, por otro lado, ambigüamente declara que “*también* procederá el reintegro de las cantidades percibidas”, entre otros supuestos, cuando la subvención se haya obtenido falseando las condiciones requeridas para su otorgamiento u ocultando aquéllas que lo hubieran impedido; cuando se hayan incumplido total o parcialmente los objetivos de la subvención; no

se haya adoptado el comportamiento que fundamentaba su concesión o no se haya justificado la aplicación de la subvención (art. 37.1)²⁷⁶.

Atendiendo a estas consideraciones, también la normativa de pago parece participar de esta confusión de analizar bajo una misma perspectiva lo que es el reintegro propiamente dicho y lo que, en cambio, son otras causas de devolución de los ingresos percibidos. En este sentido, las reglas específicas que para la recuperación de los pagos indebidos marca el art. 73 del Reglamento 796/2004 sirven para todos estos supuestos y no exclusivamente para el que, relativo al resultado de los controles de condicionalidad, señala su art. 10.2. Dichas reglas especiales se imponen además a las previsiones del Derecho interno que regulan los procedimientos de reintegro, aunque, en general, salvadas estas especialidades, tales procedimientos, en virtud del principio de autonomía procedimental, han de desarrollarse conforme a estas normas internas, porque así expresamente lo establece el propio art. 10 del Reglamento comunitario. El art. 6 de la Ley General de Subvenciones quiere expresar -quizá innecesariamente- también estas mismas ideas, aunque al hacerlo lo efectúe de una forma tan confusa que, cuando, por un lado, establece la preferente aplicación de las normas comunitarias y nacionales que regulen las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea; y, por el otro, consagra la supletoriedad general de las normas contenidas en la Ley de Subvenciones en lo que se refiere a los procedimientos de concesión y control de este tipo de ayudas, está en puridad excluyendo la aplicación supletoria o subsidiaria de los procedimientos de recuperación²⁷⁷

2. Las reglas que consagra el art. 73 del Reglamento (CE) 796/2004 y la supletoriedad general de la Ley General de Subvenciones

Desde este punto de vista, y sin que estimemos necesario reiterar aquí cuanto ya dijimos acerca de las características de los procedimientos de reintegro y sus diferencias con respecto a los procedimientos sancionadores y de revisión de oficio, cuando los analizamos a propósito de las ayudas a

276 M. REBOLLO PUIG, "El reintegro de las subvenciones...", cit., pp. 407-412, critica abiertamente la confusión que en este punto presenta el título II de la LGS, ya que parece tratar bajo un paraguas común la invalidez de las resoluciones que otorgan subvenciones (art. 36) y el reintegro en sentido estricto (art. 37). Además, como bien destaca, tampoco todos los supuestos de devolución de las subvenciones se restringen a estos dos supuestos. Las devoluciones por haberse padecido errores materiales y los casos de modificación de la subvención son dos supuestos claros en que procede devolución, sin que haya invalidez del acto de otorgamiento ni incumplimiento de las condiciones impuestas por la subvención.

277 Véase lo que dice en este punto M. REBOLLO PUIG (con la colaboración de A. BUENO ARMILLO) en "El reintegro de las subvenciones...", cit., pp. 521-524

la producción del aceite de oliva, sí conviene que comentemos algunas de estas reglas del art. 73 del Reglamento 796/2004, particularmente por las diferencias o matices que marcan con respecto a la normativa española de subvenciones.

Ante todo, estas disposiciones contenidas en el Reglamento comunitario no regulan todo el procedimiento de reintegro, sino que se limitan exclusivamente a indicar qué cantidades son las que deben devolverse y qué plazos existen para que la Administración reclame su devolución. Quiere significarse así que el procedimiento a seguir para la devolución será, en líneas generales, el que establecen los arts. 41 a 43 de la Ley de Subvenciones o el que, en su caso, dada la falta de carácter básico de estos preceptos, establezcan las correspondientes normas de las Comunidades Autónomas²⁷⁸.

A) Importes que deben devolverse y fecha para el cómputo de los intereses

Por lo que respecta a las cantidades que deben devolverse, el art. 73.1 del Reglamento 796/2004 preceptúa que, en caso de pago indebido, el agricultor quedará obligado a reembolsar ese importe más los intereses. Hasta aquí no existen diferencias sustanciales con lo que, por su parte, indica el art. 40.1 de la Ley General de Subvenciones que afirma que “los beneficiarios (...) deberán reintegrar la totalidad o parte de las cantidades percibidas más los correspondientes intereses de demora”. Tampoco hay divergencia en la forma de computar dichos intereses, puesto que el art. 73.3, segundo párrafo, del Reglamento 796/2004 pertrecha incluso a primera vista la solución que adopta el art. 38.2 de la Ley española de Subvenciones al enfatizar que el tipo de interés que fijen las disposiciones nacionales “en ningún caso podrá ser inferior al tipo de interés aplicable a la recuperación de importes en virtud de disposiciones nacionales”. Sin embargo, no ha sido ésta la solución acogida por el legislador español, ya que el art. 93.1 del RD 1618/2005, se separa de la solución de la Ley General de Subvenciones y determina que el tipo de interés a aplicar será el de la demora establecido en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Sí existen, en cambio, algunos matices en lo que concierne al *dies a quo* para el devengo de dichos intereses. Señala el art. 73.1, primer párrafo,

278 Como dice M. REBOLLO PUIG (con la colaboración de A. BUENO ARMIJO) en “El reintegro de las subvenciones...”, cit., p. 526, “hay que afirmar que a la revisión de oficio y al reintegro de estas subvenciones financiadas con fondos comunitarios, pero pagadas y gestionadas por órganos nacionales les es aplicable lo previsto en el título II de la LGS, al menos en tanto no exista regulación europea o nacional específica sin más singularidad que la del órgano competente para acordar el reintegro que será el órgano considerado gestor en cada caso”.

del Reglamento 796/2004 que los intereses se calcularán en función del tiempo transcurrido entre la notificación de la obligación de reembolso al productor y el reembolso o la deducción. Por el contrario, el art. 37.1 de la Ley General de Subvenciones, al menos para los procedimientos de reintegro no vinculados a sentencias judiciales o a procedimientos administrativos de revisión de oficio o de otra índole distinta a la revocación misma de la subvención concedida, especifica que el interés de demora se exigirá “desde el momento del pago de la subvención hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro”. Estas diferencias significan que la normativa comunitaria sólo *penaliza* con el interés de demora el tiempo que media entre la notificación de la resolución que obligue al reembolso y la realización del reembolso mismo, prescindiendo por completo de que este reembolso se efectúe dentro del plazo que se habilite para ello o fuera de éste. Por tanto, el desajuste entre el Reglamento 796/2004 y la Ley General de Subvenciones en lo que atañe a la determinación del período para el cálculo de los intereses de demora, es bien patente y presenta aún más aristas en la medida en que de la combinación de los arts. 37.1 y 40.1 de la Ley, se obtiene no sólo el carácter básico de la obligación de pagar intereses de demora, sino asimismo el deber de calcularlos conforme a los criterios que fija el art. 37.1, esto es, desde el momento del pago de la subvención hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro. No obstante, la primacía del Derecho Comunitario, por una parte, y la remisión que, a favor de las normas comunitarias, efectúa el art. 6.1 de la propia Ley General de Subvenciones, permiten, a nuestro juicio sin duda alguna, resolver esta cuestión, a pesar del carácter básico de la normativa estatal, dando prevalencia a la solución patrocinada por el art. 73 del Reglamento 796/2004, como finalmente ha venido a refrendar, también con carácter básico, el art. 93.1 del RD 1618/2005.

En todo caso, lo que sí cabría plantearse es si sería contraria al Derecho comunitario, la posibilidad de que, durante el tiempo que media entre la percepción del ingreso indebido y el acuerdo de su reembolso o, en su caso, el reembolso mismo, se cobrase al administrado obligado a la devolución el interés legal del dinero. Algunas sentencias de los tribunales españoles sí lo han admitido expresamente²⁷⁹, y no parece que esta exigencia se oponga en absoluto al Derecho comunitario; antes bien, forma parte y concuerda plenamente con el principio que consagra el art. 280.2 del TCE, según el cual “los Estados miembros adoptarán para combatir el fraude que afecte a los intereses financieros de la Comunidad las mismas medidas que para combatir el fraude que afecte a sus propios intereses financieros”.

| 279 M. REBOLLO PUIG, “El reintegro de las subvenciones...”, cit., pp. 448-452

B) Plazo para reclamar la devolución

a) Supuestos según exista o no buena fe y otras circunstancias

En el ámbito de los pagos únicos, rige un plazo de cuatro años, según lo previsto por el párrafo 2º del apartado 5º del art. 73 del Reglamento 796/2004, para los casos de reintegro en que el beneficiario haya actuado de buena fe, puesto que, como regla, la obligación de reembolso “no se aplicará si es superior a diez años el período transcurrido entre el día del pago de la ayuda y el de la primera notificación al beneficiario de la naturaleza indebida del pago por parte de la autoridad competente”²⁸⁰. Notificación que, aunque expresada de manera confusa, hemos de entender como la de la providencia de inicio del procedimiento de reintegro a la que el art. 39.3 a) de la Ley General de Subvenciones reconoce eficacia interruptiva del plazo de prescripción, y que no impide, según creemos, que desplieguen esta misma eficacia las otras situaciones que se recogen en el art. 39.3 de la Ley General de Subvenciones, a saber, la actuación fehaciente del beneficiario conducente a la liquidación de la subvención o del reintegro y la remisión del tanto de culpa a la jurisdicción penal o la presentación de la pertinente denuncia ante el Ministerio Fiscal.

Aún debe señalarse que, si además de buena fe, en el pago indebido medió error de la propia autoridad competente o de otra autoridad, sin que el productor pudiese razonablemente detectar ese error, la obligación de reembolso no procederá, salvo que el error de la Administración haya estado relacionado con elementos de hecho pertinentes para el cálculo del pago correspondiente en cuyo caso el agricultor estará igualmente exento de la obligación de reembolso si la decisión de recuperación no se le ha comunicado en un plazo de doce meses a partir del pago (art. 73.4 del Reglamento 796/2004). Se trata, según creemos, de una aplicación del principio de la confianza legítima, aunque su eficacia extintiva no es automática sino que precisa su probanza por parte del interesado. Es el agricultor quien debe probar, no tanto el error padecido por la Administración -circunstancia que normalmente constará como motivación de la providencia de incoación del procedimiento de reintegro-, como la imposibilidad razonable de advertir el error y de

280 Como fácilmente se advierte, aquí sí existen diferencias importantes entre la legislación comunitaria y la nacional. En ésta, el art. 39 de la Ley General de Subvenciones, siguiendo los plazos que para la reclamación de los ingresos de derecho público marca tanto la Ley General Presupuestaria como la Ley General Tributaria, fija el plazo de cuatro años para la prescripción del derecho de la Administración a reconocer o liquidar el reintegro.

comunicarlo a la Administración o de proceder en los términos del art. 39.3 c) de nuestra Ley General de Subvenciones a su reintegro.

b) La difícil inteligencia del apartado 6º del art. 73 del reglamento

En materia de prescripción, existe una última cuestión que merece resaltarse. Junto a los diferentes plazos de prescripción que el art. 73 del Reglamento 796/2004 determina según haya o no buena fe en el productor, su apartado 6º contiene una disposición cuya inteligencia no resulta fácil. Señala, en efecto, que “los importes recuperables como consecuencia de la aplicación de las reducciones previstas en el art. 21 y en el título IV estarán sujetos, en cualquier caso, a un plazo de prescripción de cuatro años”. Si esta previsión se entiende como fijación de un plazo de prescripción para que la Administración ejercite su acción de reintegro, los anteriores plazos de prescripción que señala este art. 73 y, en particular, el período decenal que se establece como regla, carecerían, en puridad, de sentido, ya que todo proceso de reintegro de pagos indebidos procederá por la concurrencia de alguna de las circunstancias que enumera este art. 73.6, a saber

- Reducciones practicadas por presentación extemporánea de solicitudes de pago,
- Reducciones practicadas por presentación extemporánea de modificaciones a las solicitudes iniciales de pago, o
- Exclusiones y reducciones resultado de los controles de admisibilidad y condicionalidad realizados.

Fuera de estos casos, insistimos en que resultará muy difícil encontrar un caso de reintegro que obedezca a otras causas. Es más, de seguirse esta interpretación, sería absurdo el plazo cuatrienal de prescripción que se establece para los supuestos en que media buena fe del agricultor, ya que, como nos consta, las reducciones y exclusiones que, en virtud de los controles de admisibilidad y condicionalidad se practican y por las que procedería el reintegro, presuponen un incumplimiento, al menos negligente, por su parte. Por ello, desde este prisma, estaríamos homologando en plazo la buena y la mala fe, con lo que estaríamos desposeyendo de sentido a la dualidad de plazos de prescripción que fija el art. 73 del Reglamento 796/2004.

Así las cosas, la única interpretación razonable consistiría en entender que el plazo de cuatro años señalado por el art. 73.6 para la prescripción

de los importes recuperables, se refiere cabalmente a éstos, es decir, a que la Administración, una vez concluido el procedimiento de reintegro y notificada la resolución mediante la que se delimita el contenido y las condiciones de la obligación de devolver, dispone de cuatro años para ejecutar dicho acto y hacer efectivo el cobro de lo indebidamente abonado

c) La Ley General de Subvenciones actúa como normativa de fondo para todas aquellas cuestiones relacionadas con los pagos y sus reintegros que no están previstas expresamente por el derecho comunitario

La falta de más previsiones relativas al procedimiento de reintegro, hacen que, en virtud del principio de supletoriedad y, al menos, mientras que las Comunidades Autónomas no legislen al respecto, valgan también para los procedimientos de reintegro de los que hablamos, las distintas previsiones que la Ley General de Subvenciones establece con respecto a la competencia y al procedimiento de reintegro (arts. 41 y 42), mediante cuya aplicación se podrán dilucidar las cuestiones relativas al órgano competente para exigir el reintegro -que lo será el órgano concedente, en nuestro caso los organismos pagadores-; la duración del procedimiento de reintegro -doce meses desde el acuerdo de incoación-; su caducidad en el caso de que no se dicte y notifique resolución en dicho plazo; la condición de la resolución como acto que agota la vía administrativa, etc. Por otra parte, aunque el art. 42 de la Ley General de Subvenciones no contiene, como ya dijimos a propósito del reintegro de las ayudas a la producción, propiamente un procedimiento, sino únicamente una estructura del mismo y la obligación de respetar ciertos trámites que se estiman esenciales, como el derecho de audiencia del interesado, tales limitadas previsiones sirven también para construir, en defecto de procedimiento específico, el procedimiento de reintegro que en cada caso se siga.

De entre esos trámites, el art. 35 de la Ley General de Subvenciones permite que, como medida provisional, una vez acordado el inicio del procedimiento de reintegro, el órgano concedente acuerde la suspensión de los libramientos de pago de las cantidades pendientes de abonar al beneficiario, sin superar, en ningún caso, el importe que fijen la propuesta o resolución de inicio del expediente de reintegro, con los intereses de demora devengados hasta aquel momento. Esta medida provisional que se justifica en la idea de asegurar la eficacia de la resolución de reintegro que, en su caso, recaiga, se desvela particularmente útil para los casos en que se haya procedido al pago de anticipos. Sin embargo, dada la estructura normal que presenta el pago de los derechos de ayuda, en que éstos se abonan

íntegramente una vez realizados los controles de admisibilidad, la medida provisional prevista por el art. 35 de la Ley General de Subvenciones parece poco acorde a los fines de los procedimientos de reintegro que normalmente se darán en esta materia.

De todos modos, sin tener que recurrir a esta aplicación supletoria del art. 35 de la LGS, más idóneo resulta, en cambio, entender que para la adopción de esta medida provisional bastan las previsiones genéricas contenidas en el art. 10 del Reglamento 796/2004 en orden al abono de los pagos²⁸¹.

281 Explicando el Derecho español, M. REBOLLO "El reintegro de las subvenciones...", cit., p. 490 entiende que esta medida provisional sería perfectamente acordable, aunque no existiese la previsión específica del art. 35 de la LGS.



La ayuda específica del olivar

Capítulo VII

VII. LA AYUDA ESPECÍFICA AL OLIVAR

VII.1 Establecimiento y naturaleza de esta ayuda

El Reglamento 864/2004, de 29 de abril, que modificó, como sabemos, el Reglamento 1782/2003 para someter el olivar al régimen de pago único, introduce una ayuda específica para el olivo que se financia con la parte, que no ha quedado desacoplada, de los pagos recibidos por los olivicultores, durante el período de referencia. Como explica el considerando 13° de la Exposición de Motivos del Reglamento 864/2004,

“resulta adecuado que los Estados miembros retengan el resto de los pagos en concepto de ayuda a la producción en el sector olivarero durante el período de referencia y constituyan dotaciones nacionales para la concesión de ayudas a los agricultores a fin de contribuir a la conservación de los olivares con un valor ambiental o social”

1. Su concreta existencia depende de la voluntad de los Estados. El caso español

Los arts. 110 octies y 110 decies del Reglamento 1782/2003 desarrollan el régimen jurídico de esta ayuda en lo que respecta a su finalidad y a sus rasgos más esenciales. Sin embargo, la propia existencia de la ayuda depende de la acción legislativa de los Estados, ya que si éstos, de conformidad con lo dispuesto por la letra H) del Anexo VII del Reglamento 1782/2003, deciden desacoplar todos los pagos que, en razón a la ayuda a la producción, percibieron los olivicultores, no existirá montante alguno que dedicar a esta ayuda específica. De la misma manera, la posibilidad que la letra H) del mencionado Anexo brinda a los Estados de incrementar el porcentaje de desacoplamiento por encima del 60 por ciento reducirá igualmente la cuantía total del importe que se puede dedicar al pago de esta ayuda al olivar.

El campo de actuación que se abre a los Estados es, pues, muy amplio y disponen hasta el 1 de agosto de 2005 para decidir qué porcentaje se desacopla y cuál queda acoplado a esta nueva ayuda. Esta decisión reviste además una mayor complejidad en Estados descentralizados, como el nuestro, en donde los intereses de todas las regiones pueden no ser coincidentes a la hora de fijar el porcentaje de desacoplamiento¹. En España,

¹ De estas tensiones, constituye una buena muestra el comentario de redacción “La reforma de la OCM del aceite de oliva podría crear tensiones entre Comunidades afectando a la política agraria nacional”, **Agrodi-**

la Conferencia Sectorial de Agricultura, celebrada el día 20 de diciembre de 2004, decidió, con respecto al olivar, que el 95 por ciento de los pagos se mantuviesen desacoplados, compromiso que se tomó con el apoyo de las Comunidades Autónomas con mayor peso oleícola². No obstante esto, el art. 3.3 y el Anexo I del RD 1617/2005 han reducido el porcentaje de desacople al 93,61 por ciento, lo que, al final, ha dado los porcentajes de distribución entre Comunidades Autónomas que figuran en el Anexo IX del RD 1618/2005³

2. Se trata de una ayuda acoplada que no se asocia a la producción

A) Categorías de olivares que pueden establecerse como beneficiarios de estas ayudas

Sin embargo, la característica fundamental de esta ayuda acoplada es que no se asocia a la producción. Ahí su principal diferencia con las antiguas ayudas a la producción del aceite de oliva y de la aceituna de mesa. Por el contrario, su finalidad es contribuir a la conservación de los olivares que tengan un valor ambiental o social, ya que existe el riesgo de que se produzca un deterioro notable del suelo y del paisaje motivado por

gital.com. La web del campo, <http://www.agrodigital.com>, 26/04/2004 [consulta de 5 de abril de 2005], en donde se exponían muy claramente las piezas del debate que estaba sobre la mesa: "Antes de resolución de la reforma de la OCM del olivar, en España se ha dado un duro debate sobre el reparto de las subvenciones y como debía hacerse en el esquema de ayudas de la nueva PAC. Este debate ha enfrentado básicamente los intereses de dos tipos de productores: los más eficaces y de mayor rendimiento por superficie con los productores de bajo rendimiento por hectárea, y dado que estos productores prevalecen en determinadas regiones, los intereses de la primera región productora, Andalucía, frente a los de las demás. Aunque el debate se basa retóricamente en supuestos temas de medio ambiente y carácter social, lo cierto es que se trata meramente de una lucha por el reparto del trozo mayor posible del pastel de los subsidios. Al haberse aprobado ya la nueva OCM dejando la posibilidad al Estado miembro de poder aplicar un desacoplamiento desde el 60% al 100%, y no haberse acogido ningún dinero adicional, este problema de la lucha autonómica por los dineros se recrudece y traslada a España, con posibles implicaciones sobre las políticas agrarias y autonómicas"

2 En la "Nota de Prensa" del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, <http://www.mapya.es/gabinete/pag.asp>, en la que se da cuenta de los compromisos alcanzados entre el Ministerio y las Comunidades Autónomas con respecto a la aplicación de la reforma de la PAC en España, consta, en efecto, que los acuerdos tomados contaron con el respaldo mayoritario de Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Cantabria y el País Vasco. No obstante, como dicha Conferencia Sectorial no versó exclusivamente sobre el olivar, sino que comprendió todo el paquete de producciones afectadas por el nuevo régimen del pago único, resulta difícil saber cuál fue la postura que mantuvieron en relación con el olivar las restantes Comunidades Autónomas, ya que en la escueta "nota de prensa" sólo se dice que se opusieron al conjunto de las propuestas Castilla y León y Baleares "mientras que el resto de Comunidades ha apoyado alguno de los puntos de la iniciativa".

De todos modos, como decimos en el texto, el apoyo unánime al conjunto de iniciativas propuestas por el Ministerio, de las Comunidades de Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha y Cataluña garantiza el respaldo –al menos, político, otra cosa será el social– al índice de desacoplamiento escogido con respecto al olivar.

3 Que son los siguientes: Andalucía (68.474); Aragón (1769); Islas Baleares (0,019); Castilla-La Mancha (12.054); Castilla y León (0,203); Cataluña (6,005); Extremadura (10,009); La Rioja (0,071); Madrid (0,821); Murcia (0,386); Navarra (0,130); País Vasco (0,006); y Valencia (3.193), cantidades que hacen un total de 103,140 millones de euros

el abandono de este cultivo en aquellos lugares en que su explotación puede resultar poco o escasamente rentable⁴. Por eso, esta ayuda es, en realidad, también una ayuda por superficie, puesto que se concede por hectárea-SIG Oleícola (art. 110 *decies*. I) y desprendida, por consiguiente, de cualquier adherencia productiva. Para ello, los Estados miembros establecerán hasta cinco categorías de superficies de olivares, valiéndose de criterios ambientales y sociales entre los que se incluyan los aspectos relacionados con el paisaje y las tradiciones y la atención al mantenimiento de olivares en zonas marginales.

B) Los criterios seguidos por el RD 1618/2005

Esta combinación de criterios medioambientales y sociales se percibe en la clasificación elaborada por el acuerdo de la Conferencia Sectorial de Agricultura, que son los que, en suma, sigue el RD 1618/2005. El art. 46. I de este Reglamento declara admisibles para la percepción de esta ayuda específica al olivar:

- Olivares en zonas dependientes del cultivo, en particular aquellas cuya superficie de olivar a nivel municipal sea mayor del 80% de la superficie labrada total
- Olivares de alto valor cultural y paisajístico, en particular los de edad avanzada o en terraza
- Olivares en zonas con limitaciones permanentes del medio natural como alta pendiente, o baja pluviometría.
- Olivares con riesgo de abandono, en particular los situados en zonas desfavorecidas o con bajos rendimientos

4 De todos modos, esta correspondencia entre el cultivo del olivar y el freno de la erosión no es tan evidente como se afirma en la Exposición de Motivos. C. ANÓ y M. PERIS, "El olivar y la lucha contra la erosión", *Infoagro*, http://www.infoagro.com/olivo/olivar_erosion.htm, señalan en este sentido, en un estudio realizado sobre la experiencia de la Comunidad valenciana, que "en áreas de montaña se ha comprobado que en campos abandonados en pendientes pronunciadas la disminución del grado de erosión dependerá de la eficacia de los procesos de colonización vegetal. En los escasos estudios realizados en la Comunidad valenciana, Cerdá considera que el aterrazamiento en campos abandonados de olivar minimiza la pendiente y, por tanto, amortigua los efectos de uno de los principales factores implicados en los procesos erosivos". Sin embargo, recientemente, comentando el pavoroso incendio que, durante finales del mes de julio de 2005, asoló algunos pueblos de Guadalajara y que se cobró once víctimas, J. LAMO DE ESPINOSA, "Los incendios forestales: una reflexión serena", *Diario ABC* de 29 de julio de 2005, ha resaltado las ventajas que las plantaciones de leñosos –fundamentalmente, de olivares y viñas- pueden tener como **modernos cortafuegos**, "pues nada protege más que en un cortafuego la actividad garantice la presencia constante de agricultores entre sus lindes".

- Olivares de interés social, en especial los que se sitúen en zonas de tradición oleícola o en zonas que presenten indicadores económicos desfavorables o integrados en sistemas de calidad diferenciada, tales como Denominaciones de Origen o producción ecológica.

Los criterios anteriores se combinan de todas formas con un requisito importante: la necesidad de que los olivares antedichos se ubiquen en explotaciones de pequeña dimensión, entendiéndose por tales “aquellas cuya producción media no alcance 57.000 kg de aceite de oliva, incluido el 8% correspondiente al aceite de orujo”, producción para cuya determinación se toman en cuenta los rendimientos de aceite y aceituna fijados por la Comunidad durante el período de referencia (art. 46.2).

C) Posibilidades de las Comunidades Autónomas

El art. 46.3 del RD 1618/2005 permite que las Comunidades Autónomas puedan escoger la categoría o categorías que mejor se adapten a la problemática específica de sus olivares, pudiendo modificarlas una vez al año. Sin embargo, dado el carácter básico que esta disposición posee, se impide que las Comunidades Autónomas establezcan nuevas categorías de olivos beneficiarios de las ayudas; es más, la misma posibilidad de escoger que se les confiere se presenta problemática de aplicar si se ha renunciado, como hasta el momento ha sido, a una aplicación regional del Reglamento 1782/2003. Tratándose, como ahora veremos, de unas dotaciones limitadas nacionalmente, la capacidad de las Comunidades Autónomas para favorecer ciertas categorías en detrimento de otras sólo adquirirá sentido si tales fondos se asignan –como así, finalmente, ha sido– regionalmente, pues de lo contrario existiría el riesgo de que, potenciando determinadas categorías, las ayudas otorgadas por los organismos pagadores autonómicos rebasaran el límite nacional obligando, entonces, a una reducción lineal de las ayudas concedidas que perjudicaría a los agricultores de aquellas Comunidades Autónomas que hubiesen optado por una distribución más ponderada de las ayudas entre todas las categorías existentes. La complejidad del reparto se agudizaría aún más si las propias Comunidades Autónomas optasen, a su vez, por una aplicación de las ayudas dentro de su mismo territorio que hiciese jugar unas u otras categorías según las características específicas de cada zona, tal y como están proponiendo algunos agentes económicos⁵.

5 Por ejemplo, las organizaciones agrarias y las cooperativas cordobesas consideran, según se recoge en el *Diario Córdoba* de 22 de diciembre de 2004, que se deben corregir algunos aspectos para evitar que la provincia se vea perjudicada respecto a otras. La mayor problemática la plantean en la aplicación de la modulación a partir de los 20.000 euros al considerar que Córdoba no puede quedar discriminada con respecto a otras provincias al aplicarse un criterio que primará a los municipios que superen el 80% de olivar de su superficie cultivada. De esta manera –concluyen– se verían perjudicadas zonas de olivar de la campiña o de Los Pedroches.

Estos inconvenientes son probablemente los que han determinado que, como ya hemos anotado, el Estado haya terminado por asignar el montante máximo del importe de las ayudas por Comunidades Autónomas

Tampoco, el RD 1618/2005 ha seguido la opinión del Acuerdo de la Conferencia Sectorial que sugería establecer un coeficiente que primase a la categoría de los olivos situados en zonas con mayor dependencia económica del olivar en detrimento de las demás categorías que se establecían en el Acuerdo, coeficiente que, en nuestra opinión, resultaba muy problemático de justificar desde el punto de vista competencial. En lugar de ello, el art. 47.2 del Reglamento estatal emplaza a las Comunidades Autónomas para que distribuyan el importe máximo que les corresponda en la categoría o categorías en las que decida conceder la ayuda.

VII.2 Importes de los que se nutre este fondo de ayudas

Desde este prisma que venimos explicando, el montante total de las ayudas al olivar viene limitado por un tope nacional que para España se marca en los 412,45 millones de euros para el caso de que el desacople fuese del 60 por ciento (art. 110 *decies*.3). Si, lógicamente, el desacople se eleva, como así ha sucedido, aquel límite se reducirá, ajustándose a las nuevas proporciones.

De todos modos hay que indicar que esta última cantidad puede verse asimismo reducida, ya que el art. 110 *decies*.4 permite a los Estados miembros retener hasta un 10 por ciento de dichos importes con el objeto de proveer la financiación comunitaria de los programas de trabajo elaborados por las organizaciones de operadores autorizadas. Mediante esta retención se palía, pues, la pérdida de financiación que, para el cumplimiento de tales menesteres, experimentan las organizaciones profesionales y, fundamentalmente, las organizaciones de productores, ya que hasta ahora obtenían dichos fondos de las retenciones que practicaban sobre las ayudas a la producción que tramitaban a favor de sus asociados.

Así, gracias a estas dotaciones, las Organizaciones de Productores mantienen viva la capacidad de desempeñar funciones públicas, ya que no de otro modo pueden considerarse algunas de las actuaciones que, al respecto, consagra el art. 8 de la nueva OCM del aceite de oliva. En concreto, y en lo que en estos momentos nos interesa, el art. 8.1 a) atribuye a las Organizaciones Profesionales autorizadas el seguimiento y la gestión administrativa del mercado del aceite de oliva y de la aceituna de mesa;

noción ésta última que podría servir de base para delegar o desconcentrar en dichas Organizaciones las funciones de recepción, comprobación, tramitación y pago de las ayudas de las que hablamos, en línea con lo que vimos efectuaban con respecto a las ayudas a la producción del aceite de oliva y a la aceituna de mesa.

VII.3 Singularidades del régimen jurídico de estas ayudas específicas

1. Su régimen jurídico se nutre fundamentalmente del régimen establecido para las ayudas de pago único, salvo las especialidades expresamente establecidas

Con los límites y retenciones enunciadas queda, por consiguiente, fijado, el importe máximo que los Estados miembros pueden dedicar al pago de estas ayudas al olivar. Su régimen jurídico participa en líneas generales del que hemos expuesto a propósito de las ayudas de pago único, de tal manera que sólo interesa ahora detenernos en aquellos aspectos que resultan más particulares de estas ayudas.

2. Legitimación para pedir estas ayudas: puede pedirla cualquier agricultor porque su finalidad es fundamentalmente conservacionista

Desde esta perspectiva, lo primero que conviene notar es que la legitimación para pedir estas ayudas no queda constreñida a los agricultores que reciben ayudas en concepto de pago único. Por el contrario, al tratarse de una ayuda cuya finalidad responde a criterios sociales y de mantenimiento del olivar en zonas marginales, la ayuda se concede a cualquier olivicultor que se halle en alguna de las condiciones o categorías que la normativa específica. Así se deduce diáfamanamente del art. 110 octies del Reglamento 1782/2003 que, cuando señala el ámbito de aplicación de la ayuda al olivar, habla genéricamente de agricultores. Es más, de este precepto se deduce igualmente que, en realidad, la ayuda no se inspira en criterios subjetivos, sino estrictamente objetivos. El hecho de que su importe se limite a la cuantía estrictamente necesaria para sufragar los costes de mantenimiento, excluidos los de recolección (art. 110 octies.3, segundo párrafo, in fine), desvela que su finalidad no se orienta a mantener el nivel de vida equitativo del agricultor que preconiza el Tratado, sino a que se conserven los olivos en estas zonas interesantes desde un punto de vista

social o medioambiental. Creemos que esto es, en suma, lo que pretende expresar el art. 110 octies cuando tajantemente afirma que “se concederá una ayuda a los agricultores en forma de contribución a la conservación de los olivares que tengan un valor ambiental o social”.

Por ello, en razón a las anteriores consideraciones, nos parece que resultaba incongruente con la regulación comunitaria que el Acuerdo de la Conferencia Sectorial fijase como categoría privilegiada para la percepción de estas ayudas el de las zonas con mayor dependencia económica del olivar, entendiendo por tales, en los términos vistos, las que dedican más del 80 por ciento de su superficie al cultivo del mismo. Nos parece que el hecho de que una zona se dedique al monocultivo del olivar no constituye una justificación social o medioambiental para otorgarles de manera tan preferente el beneficio de estas ayudas, salvo que a esta preponderancia se sumen otros factores que sí sean dignos de contemplación atendiendo a estos criterios (que se ubiquen en zonas de montaña o en zonas marginales, que sean olivos de baja producción, etc.). El propio art. 110 decies. 2, segundo párrafo del Reglamento 1782/2003 rubrica cuanto decimos al subrayar que en el contexto de un marco común de criterios ambientales y sociales, incluidos los aspectos relacionados con el paisaje y las tradiciones, “se concederá *particular atención* al mantenimiento de olivares en zonas marginales”.

El criterio escogido por la Conferencia Sectorial parecía, en suma, responder más bien a la idea de otorgar preeminencia a la posición defendida por aquellas Comunidades Autónomas más productivas, que demandaban el íntegro desacople de las antiguas ayudas a la producción. No prosperando éste, pero sí consiguiendo, por una parte, un porcentaje de desacople muy próximo al cien por cien y, por otra parte, un coeficiente privilegiado de reparto a favor de las zonas con una mayor implantación del olivar, se obtenían, en definitiva, unos resultados muy próximos a los que inicialmente postulaban aquellas Comunidades Autónomas.

3. Condiciones para el otorgamiento de esta ayuda

En cualquier caso, son los olivicultores en general quienes pueden solicitar esta ayuda específica, siempre que cumplan las siguientes condiciones que recoge el art. 110 novies del Reglamento 1782/2003,

- El olivar deberá estar registrado en el sistema de información geográfica oleícola, puesto que ya dijimos que el deber de inscribirse en el sistema de identificación de parcelas agrarias no quedaba

circunscrito únicamente a quienes obtenían ayudas de pago único, sino que el deber se extendía a todos los agricultores.

- Sólo podrán acogerse a la ayuda las superficies plantadas con olivos antes del 1 de mayo de 1998, salvo para Chipre y Malta, para los que la fecha será el 31 de diciembre de 2001, con olivos de sustitución o las superficies al amparo de un programa aprobado por la Comisión
- El número de olivos por olivar no podrá diferir en más de un 10 por ciento del número registrado a 1 de enero de 2005 en el sistema de información geográfica
- El olivar deberá reunir todas las características que definen la categoría en virtud de la cual se ha solicitado la ayuda
- La ayuda solicitada no deberá ser inferior a 50 euros por solicitud



**Ayudas al
almacenamiento
privado de aceite
de oliva**

Capítulo VIII

VIII.

AYUDAS AL ALMACENAMIENTO PRIVADO DE ACEITE DE OLIVA

VIII.1

Las ayudas al almacenamiento de aceite: sus diferencias con el almacenamiento de los aceites intervenidos

1. El art. 6 de la nueva OCM del aceite de oliva

El art. 6 de la nueva OCM del aceite de oliva prevé la posibilidad de proceder al almacenamiento del aceite de oliva cuando se den situaciones de grave perturbación del mercado. Señala, en concreto, que

“1. Con el fin de regularizar el mercado en caso de grave perturbación de éste en una o más regiones de la Comunidad, se podrá decidir por el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 18 autorizar a organismos que ofrezcan garantías suficientes y estén reconocidos por los Estados miembros la celebración de contratos para el almacenamiento del aceite de oliva que sea comercializado por ellos. La medida prevista en el párrafo primero podrá aplicarse, entre otros casos, cuando el precio medio registrado en el mercado durante un período representativo sea inferior:

- a 1 779 euros/tonelada, en el caso del aceite de oliva virgen extra,
- a 1 710 euros/tonelada, en el caso del aceite de oliva virgen, o
- a 1 524 euros/tonelada, en el caso del aceite de oliva lampante con una acidez libre de 2 grados; este importe se reducirá en 36,70 euros/tonelada por cada grado de acidez suplementario.

2. La celebración de los contratos previstos en el apartado 1 podrá beneficiarse de una ayuda concedida por el procedimiento de licitación.

3. El importe de la ayuda indicada en el apartado 2 y las normas de desarrollo del presente artículo, especialmente con relación a la cantidad y calidad de los aceites y a la duración de su almacenamiento, se adoptarán con arreglo al procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 18 de forma que con ellos se garantice un impacto significativo en el mercado”.

2. El mecanismo tradicional de la intervención y del almacenamiento

El sistema adoptado, que sigue en sus grandes líneas los pasos trazados por la reforma de 1998¹, marca, no obstante, diferencias notables con lo que ha sido el régimen tradicional de estos almacenamientos, tanto en el Derecho comunitario anterior a la reforma como en nuestro Derecho Nacional. Hasta ese momento, lo característico en el ámbito comunitario era que la existencia de un precio de intervención constituía a los organismos públicos en la obligación de comprar a dicho precio todo el aceite de oliva que se les ofertase. Este aceite quedaba almacenado hasta tanto se regularizasen los mercados, momento en que se ponían a la venta mediante licitación. En nuestro Derecho patrio, aun antes de su integración en la Comunidad Europea, la situación era muy parecida, puesto que a partir de los años setenta se fue produciendo, según hemos constatado en la parte histórica de este estudio, un progresivo acercamiento de la legislación nacional a la comunitaria. Incluso, mucho antes de que esta perspectiva siquiera se atisbase, funcionaban en el ordenamiento jurídico español mecanismos muy parecidos que se orientaban hacia el fin de evitar el desabastecimiento del mercado nacional.

Desde este punto de vista, existían, pues, tres momentos sobre cuya naturaleza jurídica conviene detenerse por lo que tal empresa pueda contribuir al esclarecimiento de la naturaleza de las figuras previstas por el régimen vigente.

A) Las compras públicas de aceite: su compleja inserción en las clasificaciones de las modalidades de actividad administrativa

En primer lugar, el desencadenamiento del precio de intervención determinaba que los organismos públicos de intervención se viesen

¹ El Reglamento 1638/1998, de 20 de julio, introdujo un art. 12 bis a la OCM de 1966 que decía lo siguiente: "En caso de perturbación grave del mercado en determinadas regiones de la Comunidad, para regularizar el mercado podrá decidirse, de acuerdo con el procedimiento establecido en el art. 38, autorizar a los organismos que ofrezcan garantías suficientes, y aceptados por los Estados miembros, para que puedan celebrar contratos de almacenamiento del aceite de oliva que comercialicen. Entre los organismos de que se trate se concederá prioridad a las agrupaciones de productores y a sus uniones reconocidas con arreglo al Reglamento (CE) n° 952/1997.

Las medidas a que se refiere el párrafo primero podrán ponerse en marcha, entre otras cosas, cuando el precio medio comprobado en el mercado durante el período representativo sea inferior al 95% del precio de intervención aplicable a lo largo de la campaña 1997/1998.

El importe de la ayuda concedida para la realización de los contratos, así como las normas de desarrollo del presente artículo, y en particular las cantidades, calidades y duraciones del almacenamiento de los aceites de que se trate, se establecerán según el procedimiento del art. 38 de forma que se garantice una incidencia significativa en el mercado. La ayuda podrá concederse por medio de adjudicación"

precisados a proceder a la compra de todo el aceite de oliva que se les ofertase. Para ello, era necesario que el aceite reuniese ciertas calidades y se ajustase, en consecuencia, a las definiciones y denominaciones establecidas en la OCM. La naturaleza de estas compras, que en España se realizaban a través del SENPA, en un primer momento, y del FORPPA después, plantearon siempre problemas de caracterización tanto desde el punto de vista de su inserción en las modalidades de acción administrativa como desde la óptica de la identificación del instrumento utilizado para verificar dichas compras, aspectos que de todas formas iban estrechamente unidos.

Evidentemente, la finalidad de estas compras se ligaba a la consecución de los objetivos de la política agraria, y, en particular, al mantenimiento de las rentas de los agricultores. Por eso, no había que realizar excesivos esfuerzos para estimar que la mecánica de las compras al precio de intervención constituía un medio al servicio de la política económica comunitaria, de la misma forma que también lo eran, aunque por fines distintos, las inmovilizaciones que, al amparo de la legislación de abastos, practicó la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes con el ánimo de constituir una reserva de aceite de oliva que impidiese el desabastecimiento del mercado nacional². Ambos aspectos son manifestaciones, pues, de una política económica, aunque los fines sean distintos. Ahora bien, discernir si mediante ello nos encontramos dentro de la actividad administrativa de fomento o dentro de la actividad de policía, o, más propiamente, de la actividad de limitación, representa ya tarea más complicada. El mismo Tribunal Supremo ha expresado en este sentido su estupor, cuando ha enfatizado que “se trata de una intervención que bascula entre las técnicas de la policía y el fomento, pero de cualquier forma, técnicas administrativas al servicio de una actuación administrativa”³.

B) El carácter público de los contratos de compra

Atendidas estas premisas, los contratos de compra que los organismos de intervención efectuaban podían ser estimados como contratos públicos, ya que se practicaban por el organismo estatal de intervención y se sujetaban a las reglas especiales que fijaban la OCM y su normativa de desarrollo. Más en concreto, en el caso español, tales compras públicas podían ser reputadas como contratos administrativos, si bien de naturaleza especial o atípica⁴,

2 STS de 8 de abril de 1981, Ponente: Rodríguez Hermida, RJ 1443

3 STS de 24 de febrero de 1987, Ponente: Martín del Burgo y Marchán, RJ 3359, fdo. dcho. 4º

4 La terminología de contratos administrativos atípicos, que en su momento fue defendida en el trabajo de igual título por R. PAREJO GAMIR, *RAP* nº 55 (1968), pp. 383-419, no es plenamente compartida y asumida por la doctrina administrativa que encuentra óbices importantes a su reconocimiento. En particular, como estudió y rebatió con detenimiento PAREJO, *op. cit.* pp. 402-409

habida cuenta de que el objeto característico del contrato de suministro, tanto en la vieja LCE como en el actual TRLCAP, parece venir referido a las adquisiciones de bienes muebles que vayan a ser utilizados por la propia Administración o que ésta precise instrumentalmente para el cumplimiento de sus funciones⁵. Por el contrario, el objeto de los contratos de compra de aceite que los organismos de intervención celebraban se relacionaba más bien con la regulación de los mercados, por lo que, en nuestra opinión, entraban dentro de los contratos administrativos especiales a los que aludía anteriormente el art. 4.2 de la LCE y ahora el art. 5.2 b) del TRLCAP, esto es, aquéllos que deban tener naturaleza administrativa por resultar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, o por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquélla. Incluso, el criterio de la declaración legal de su naturaleza administrativa sería igualmente factible invocarlo, si reparamos en el incuestionable carácter público con que los Reglamentos comunitarios dotaban a estos contratos.

C) La venta de los aceites almacenados

Idénticos razonamientos eran trasladables a los otros dos momentos que cerraban el ciclo de estas operaciones de compra-almacenamiento y posterior puesta en venta de los bienes almacenados. Precisamente, en relación con éstas últimas, la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo remarcó en alguna ocasión el carácter administrativo de estos contratos por “formar parte de una intervención administrativa, pensada fundamentalmente para la mejor defensa de los intereses de los olivereros y almazareros”⁶. Justificaba además el Tribunal Supremo la condición administrativa de estos

5 “El contrato de suministros tampoco enuncia un contenido obligacional determinado y preciso. La LCAP lo considera como un haz de contratos instrumentales, cuyo objeto sería proveer a la Administración de los productos, utensilios e incluso servicios relativos a dichos bienes, que necesita para el cumplimiento de sus funciones” (GARCÍA DE ENTERRÍA, *Curso...*, cit. I, p. 738). En el mismo sentido, *vid.* también F. SOSA WAGNER, *El contrato público de suministro*, Civitas, Madrid, 1996, p. 36 y L. COSCULLUELA, “El contrato de suministro” en la obra *Comentarios a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 1996, p. 784

6 STS de 24 de febrero de 1987, fdo dcho 4º. Jugando con el paralelismo que en el texto se ha buscado con las operaciones de inmovilización y posterior venta que el FORPPA venía realizando antes de nuestra entrada en la Comunidad Económica Europea para atender la finalidad del abastecimiento, la STS de 26 de diciembre de 1984, Ponente: Díaz Eimil, RJ 6728, cdo. 4º, se pronuncia, cambiando consiguientemente los fines, en similares términos: “...siguiendo la línea jurisprudencial señalada en la sentencia de 13 de octubre de 1981, debe aquí reiterarse que la facultad concedida al Gobierno por los arts. 12 a 14 del Decreto 2934/75, de 7 de noviembre, para fijar los precios de garantía y venta de aceites comestibles (...), es una facultad de intervención en el mercado de dichos productos que viene justificada por el excepcional interés público de asegurar una producción suficiente de dicho producto alimenticio básico para el abastecimiento normal de población a precios asequibles al común de los ciudadanos y esta facultad, por la movilidad propia de dicho mercado es dependiente de circunstancias económicas muy variables que deben enfrentarse con medidas de acusada naturaleza coyuntural que le imprimen unas características de temporalidad y urgencia plenamente legitimadoras de aquellas actuaciones concretas que vayan dirigidas a conseguir los fines en atención a los cuales viene atribuida la mencionada facultad”.

contratos de venta del aceite almacenado en las exigentes cláusulas mediante las que se imponían a los mencionados agentes económicos “determinadas limitaciones, dentro del principio general de libertad de comercio y circulación de aceitunas y aceites”. Y es que, en efecto, el procedimiento de venta de estos aceites almacenados no sólo se sujetaba a un proceso de licitación pública, sino que descollaban ciertas cláusulas y condiciones sobre las que someramente parece conveniente detenerse.

a) Condiciones de la licitación

El Reglamento (CEE) número 2960/1977, de 23 de diciembre, por el que se regulaban las modalidades de puesta a la venta del aceite de oliva en poder de los organismos de intervención, determinaba, salvo casos excepcionales en que las ventas del aceite podían efectuarse por procedimientos de venta distintos (art. 2.1), que éstas debían seguir un procedimiento licitatorio, entendido como “el ofrecimiento a la competencia de todos los interesados en forma de convocatoria de ofertas, efectuándose la adjudicación de contrato para cada lote a la persona que presente el precio más elevado, siempre que se respete un precio mínimo” (art. 3.1). La convocatoria de ofertas indicaba todas las condiciones de la licitación, relativas a la cantidad de aceite de cada lote, su calidad, lugar donde está almacenado y otras circunstancias de interés. Resultaban destacables de todos modos ciertos extremos que se producían durante este procedimiento de licitación.

b) La renuncia del licitador a toda impugnación relativa a la denominación del aceite ofertado

Para empezar, las ofertas, que habían de acompañarse necesariamente de una fianza (art. 8), tenían carácter irrevocable y además se les unía una declaración del licitador “renunciando a toda impugnación sobre la exactitud de la denominación bajo la cual se haya puesto a la venta el aceite objeto de la oferta” [art. 7.6 b)]. El alcance de esta cláusula era más amplio de lo que a simple vista pudiera parecer, ya que, puesto que la denominación de los aceites se basaba en el catálogo de sus calidades, de manera refleja lo que, en virtud de esta renuncia se impedía, no era sólo impugnar la denominación, sino consecuentemente también las calidades mismas del aceite ofertado⁷. A esta idea contribuía también el hecho de

7 Así lo subraya expresamente la STS de 24 de febrero de 1999, Ponente: Soto Vázquez, RJ 919: “...es evidente que carece de sentido pretender que esa posibilidad tan sólo exoneraría a la Administración de responder en el caso de que únicamente se hallase en juego la corrección de la denominación. Como ya se afirmó en la sentencia de esta misma Sala de 13 de julio de 1998 la adquirente, precisamente en razón a la experiencia que le es atribuible en la materia en razón a su dedicación específica, está perfectamente calificada para conocer el alcance de los posibles defectos o alteraciones existentes en el producto a cuya adquisición concurre libremente, sometiéndose a las condiciones de la convocatoria” (fdto. Dcho. 3º)

que, según el art. 6, “los interesados podrán examinar en los depósitos los aceites puestos a la venta y hacerse enviar una muestra de dichos aceites en el recipiente *ad hoc* suministrado por ellos”. Se trataba, según creemos, de una aplicación de la cláusula del *volenti non fit iniuria* o de la doctrina del acto consentido: si el licitador no examinó los lotes, o, tras su examen, participó, no obstante, en la licitación, se presumía que consentía los extremos del acto licitatorio por lo que el ejercicio posterior de una acción redhibitoria carecería, en puridad, de sentido. Así lo ha entendido la jurisprudencia cuando ha afirmado que

“es claro que la apelante dispuso de la posibilidad de comprobar las características del aceite en cuestión y de tomar las oportunas muestras del mismo, así como de renunciar a presentar oferta, en caso de considerar que su calidad era inadecuada. Una acción rescisoria o redhibitoria como la ejercida en este proceso no puede prosperar ya que, en lo esencial, se afirma que la mercancía no ostenta la cualidad de aceite de oliva virgen lampante, a efectos del Anexo I del reglamento 1058/1977, de 18 de mayo de 1977, tratando de discutir un extremo en el que la normativa comunitaria exige renuncia a la acción como requisito esencial de la oferta en cuestión”⁸

A la luz de esta jurisprudencia, parece que ni siquiera se admitía la impugnación del acto licitatorio cuando a resultas del examen de la mercancía ofertada se advirtiera que sus cualidades no respondían a las requeridas para que el aceite se pusieran en venta bajo la denominación enunciada. Lógicamente, desde la perspectiva de nuestro Derecho interno, no se entendía bien esta restricción, que cercenaría en última instancia el derecho a concurrir del frustrado licitador, por lo que estimamos que en nada se opondría a los objetivos del derecho comunitario permitir la impugnación de este acto de trámite cualificado.

8 STS de 13 de julio de 1998, Ponente: Rodríguez-Zapata Pérez, RJ 5873, fdtos. dchos. 4º y 5º. En el mismo sentido, la STS de 24 de febrero de 1999, afirma tajantemente que “es obligado reconocer que esa norma comunitaria goza de preeminencia sobre la interna de cada uno de dichos Estados miembros, de tal suerte que ninguna regulación genérica del contrato de compraventa, cualquiera que sea su naturaleza, puede oponerse con éxito” (fdto. dcho. 3º). En otro orden de ideas, ya hemos señalado cómo aun antes de nuestro ingreso en la CEE, el Derecho español fue introduciendo y alimentándose de los mismos principios comunitarios, aunque imprimiendo algunas matizaciones. En este sentido, la normativa del FORPPA relativa a la venta de los aceites adquiridos por éste, consagraba también la posibilidad de que los licitadores tomasen previamente muestras de los aceites puestos a la venta, aunque sólo a efectos informativos. Además, la participación en el procedimiento licitatorio no impedía renunciar a la adjudicación provisional si los aceites no reunían las condiciones anunciadas. Ahora bien, como reconoció la STS de 7 de julio de 1989, Ponente: Garayo Sánchez, RJ 5335, la retirada de la mercancía establecía “una especie de presunción de renuncia de acciones” (fdto. dcho. 3º)

c) La suavización de la cláusula de no impugnar por el Reglamento (CE) 561/99

El rigor de la cláusula aludida se suavizó, no obstante, de manera excepcional, en el Reglamento (CE) n° 561/1999, de la Comisión, de 15 de marzo, por el que se procedía a la apertura de una licitación permanente para la puesta en venta del aceite de oliva en poder del organismo de intervención español. En él, que se dictaba con la finalidad de responder a una situación del mercado en que la oferta era menor que la demanda, se establecía que, previamente a la retirada del lote adjudicado, el organismo de intervención, el adjudicatario y el organismo almacenador tomarían una muestra para la realización de un análisis contradictorio, de tal modo que si el mencionado análisis ponía de relieve una diferencia entre la calidad del aceite de oliva que iba a retirarse y la descripción de la calidad que figuraba en la licitación, el adjudicatario podía bien aceptar el lote con la calidad comprobada, bien rechazar el lote en cuestión, no obstante la declaración presentada en virtud de la letra b) del apartado 6 del art. 7 del Reglamento n° 2960/77 (art. 10). Esta renuncia del adjudicatario se subordinaba, en todo caso, a que éste informase en la misma fecha en que rechazaba el lote adjudicado de tal circunstancia al organismo de intervención y a la Comisión, comunicación que tenía importancia de cara a que se le devolviera el importe de la fianza depositada⁹. En todo caso, la posibilidad que consagraba este Reglamento de 1999 representaba sólo una excepción a la regla general establecida por aquella cláusula de no impugnación, por lo que no era susceptible de aplicación a casos distintos de los contemplados en este Reglamento, que revestía, desde luego, todos los caracteres para considerarlo como un Reglamento de naturaleza singular¹⁰.

d) ¿Quién soportaba los riesgos de la mercancía?

Otra de las peculiaridades del procedimiento licitatorio se cifraba en la retirada de la mercancía adjudicada y en el padecimiento por los riesgos

9 La falta de esta comunicación y la devolución indebida de la fianza por parte del organismo de intervención español, es lo que genera un perjuicio económico para el FEOGA en el caso analizado por la STJCE de 14 de abril de 2005 (as. C-468/02: España contra Comisión), fdto. 30°.

10 "...con arreglo al tenor literal del art. 10, párrafo segundo, letra a), inciso ii), del reglamento n° 561/1999, el adjudicatario sólo quedará liberado de sus obligaciones, incluida la relativa a la fianza, cuando haya informado al organismo de intervención y a la Comisión de que rechaza los lotes en cuestión. **Es éste un requisito cumulativo para el que no cabe admitir excepción alguna, pues la disposición de que se trata constituye en sí misma una excepción, de interpretación estricta, a la regla general formulada en los artículos 7, apartados 6 y 8, apartado 2, del reglamento n° 2960/77, considerados conjuntamente, según la cual la fianza que acompaña a la oferta presentada por el adjudicatario del contrato únicamente se liberará cuando se haya pagado el importe definitivo del precio**" (STJCE de 14 de abril de 2005, fdto. 26°)

y la fuerza mayor que los aceites pudiesen sufrir en el ínterin. El art. 13 del Reglamento 2960/1977 señalaba un plazo para la retirada de la mercancía por parte de los sujetos que hubiesen ganado la adjudicación, que comenzaba a partir del pago del importe provisional -circunstancia que había que cumplimentar a lo sumo dentro del trigésimo día siguiente a la notificación de la adjudicación- y que finalizaba como muy tarde el cuadragésimo día siguiente al de la venta. A partir de ese momento, el aceite -según lo dispuesto por el art. 15- permanecía depositado por cuenta y riesgo del comprador y constituía a éste en la obligación de pagar al organismo de intervención una indemnización de almacenamiento calculada en función de la cantidad que debiera retirarse y de un importe que debería determinarse para cada período o fracción de período de treinta días de almacenamiento suplementario.

El Tribunal de Justicia, examinando un caso en que una empresa griega se había retrasado por dificultades climatológicas y electrónicas en la operación de retirada más allá de los plazos estipulados legalmente¹¹, subrayó, de un lado, que la cláusula de que los riesgos de la mercancía los soporta a partir de la finalización de los plazos de retirada, resultaba compatible con la cláusula de fuerza mayor a la que consideraba una “cláusula implícita”. En otros términos, la previsión de que la mercancía quedaba a riesgo y cuenta del comprador, “no tiene otro significado que el de hacer que el comprador cargue con el riesgo del pago del precio en el supuesto de que las mercancías se deterioren o destruyan después de expirar el plazo previsto para su retirada” (fdto. 10°), pero no impide que juegue la fuerza mayor, como sucedió en este caso en donde el Tribunal apreció que no resultaba razonable prever que fueran a producirse dificultades climatológicas de tal magnitud a las que se produjeron (fdto. dcho. 21 y 23).

e) Multas coercitivas por la demora en la retirada de la mercancía adjudicada

Por otro lado, el Tribunal realizó una imprecisa y ambigua caracterización jurídica de la indemnización que ha de pagar el adjudicatario por el retraso en la retirada de la mercancía. Afirmó, en este sentido, que el pago de las mencionadas indemnizaciones tiene “un componente sancionador”, que tiende a incitar al comprador al respeto del plazo prescrito, “bajo pena de una carga económica a tanto alzado, cuyo efecto de multa coercitiva es tanto más evidente cuando apenas se ha sobrepasado el plazo” (fdto.

¹¹ STJCE de 19 de abril de 1988 (as. 71/87: Grecia contra Comisión)

15°). Evidentemente, pese a la ambigüedad que late en el razonamiento del Tribunal y a que termine resolviendo valiéndose de criterios como la falta de imputabilidad, lo cierto es que la naturaleza de estas indemnizaciones en ningún caso tiene carácter sancionador. El mismo dato de que, después de insinuar el posible “componente sancionador” de la medida, hable de que se producen los efectos de una multa coercitiva, destierra sin más cualquier consideración sancionadora de la indemnización en cuestión. Desde este prisma, estimar, como hace la sentencia comentada, que la indemnización en liza es una multa coercitiva, supondría entender que el acto de adjudicación generaba unos efectos para el adjudicatario y, entre ellos, aparte del pago del precio, la retirada de la mercancía dentro de ciertos plazos. Es la resistencia o demora del administrado con respecto al cumplimiento del acto la que despliega esta suerte de multa coercitiva, cuyo régimen jurídico no sería, desde luego, el que establece nuestra Ley de Procedimiento sino el específico que, en virtud del principio de primacía del Derecho comunitario, fijaba el Reglamento de 1979. Aun así, y puesto que el Derecho comunitario se limitaba a prever la multa y su cuantía, sin fijar mayores aditamentos con respecto a su régimen jurídico, habría posiblemente que convenir en que las autoridades nacionales debían seguir en tales casos los dictados de la Ley de Procedimiento, que obliga, como se sabe, a que la multa esté prevista en una ley -requisito que pudiera colmar la previsión del Reglamento comunitario- y a que se efectúe un apercibimiento inicial -para lo que podría servir el mismo acto adjudicatorio-. No plantea, en cambio, particulares problemas la previsión de multas coercitivas sucesivas que desde el art. 15 b) del Reglamento 2960/1977 se hace, ya que, como pone de relieve la doctrina que se ha ocupado del particular, la imposición de la primera y de las sucesivas multas constituye un único procedimiento complejo para el que se debe propugnar una simplificación procesal¹². Simplificación que tal vez consistiera en que en la misma ejecución de la primera multa se le advirtiese ya de las sucesivas multas coercitivas que pudieran recaerle.

De todos modos, junto a esta interpretación también sería factible plantearse si la mencionada indemnización no pudiera constituir una tasa que se cobra por la prestación de un servicio concreto el de depósito de la mercancía adquirida-. Sin embargo, si así fuera resultaría muy difícil

12 R. PIZARRO NEVADO, “La multa coercitiva”, *Poder Judicial* n° 62 (2001), pp. 410-413. Como se pregunta este autor, “si la ley o la resolución que impone la primera multa coercitiva han prefijado absolutamente la cuantía de la multa coercitiva y el plazo para su ejecución sin que le sea posible a la Administración modificarlo en las resoluciones posteriores... , un eventual procedimiento ejecutivo para la imposición de sucesivas multas simplemente comprobaría si persiste el incumplimiento. ¿Habría de reconocerse un plazo de alegaciones para justificar la falta de voluntad rebelde? Quizá pudiera sostenerse que el posterior recurso administrativo es garantía suficiente” (pp. 411 y 412)

aplicarle al pago de la supuesta tasa excepciones como la de la fuerza mayor que exonerasen de su pago.

Entender, por el contrario, que, a partir del momento de la adjudicación se genera un tipo de contrato de depósito *desformalizado* o tácito entre el organismo de intervención y el adjudicatario y que la indemnización es, por tanto, el precio de ese contrato, suscitaría más problemas que soluciones.

D) Naturaleza de las operaciones de almacenamiento que los organismos de intervención concertaban con los particulares para que guardasen la mercancía hasta su adjudicación

Precisamente, al hilo de esta última consideración, cabe plantearnos si serían, en su lugar, contratos de depósito las operaciones de almacenamiento que los organismos de intervención concertaban con particulares para que guardasen, hasta su adjudicación, los aceites comprados a los particulares al precio de intervención. Desde luego, hay que dejar sentado que si así lo fuere, se trataría, en todo caso, de contratos administrativos especiales o atípicos, puesto que a través de ellos se actuaría el fin público que con estas operaciones persigue la Administración. Sin embargo, la doctrina española no se ha mostrado en general muy proclive a la admisión de estos contratos administrativos de depósito. J.A. GARCÍA TREVIJANO, en un trabajo ya clásico, impugnó fuertemente la posible existencia de estos contratos administrativos de depósito, entendiendo que la Administración sólo podía celebrar contratos privados de depósito¹³. Por nuestra parte, sin decantarnos por una posición definitiva a la luz del vigente Derecho, entendemos que en el caso que nos ocupa, los supuestos contratos de depósito entre la Administración y los particulares para el almacenamiento de los cantidades de aceite intervenidas no son tales, sino casos de gestión indirecta de un servicio público -justamente, el de almacenamiento del que resultan adjudicatarios las empresas u organizaciones particulares de que se trate-.

Su consideración como gestores indirectos de un servicio público explica que, como ha apreciado el Tribunal de Justicia, la eventual responsabilidad de

13 J.A. GARCÍA-TREVIJANO FOS, "¿Existen contratos administrativos de depósito?", *RAP* n° 16 (1955), pp. 163 y 164. En contra se manifestó abiertamente R. PAREJO GAMIR, "Contratos administrativos atípicos...", cit. p. 404 y ss. Este autor consideraba incluso contratos administrativos atípicos los que celebraban como depositantes la Comisaría de Abastecimientos y Transportes o la Comisión para la Compra de Excedentes de Vinos, que, una vez que compraban los productos los dejaban almacenados en las mismas dependencias de los vendedores hasta su posterior venta. En palabras de PAREJO, "parece necesario insistir en el hecho de que se trata de auténticos contratos de depósito, pese a que suelen aparecer unidos al contrato correspondiente de compraventa y a que la sentencia de 1 de octubre de 1958 considerase dicho contrato como un arrendamiento de bodegas" (*op. cit.* p. 413)

estas empresas almacenistas por el deterioro, pérdida o robo de los aceites almacenados se rija por las normas comunitarias y no por las posibles estipulaciones que hubieran podido fijar en los contratos suscritos¹⁴.

VIII.2 Régimen jurídico de las nuevas ayudas al almacenamiento

De la mano de éstas últimas observaciones, desembocamos ya plenamente en el nuevo régimen de almacenamiento que, a partir de la reforma de 1998, se haya instaurado y que, como hemos visto, el art. 6 de la nueva OCM ha consagrado plenamente. El régimen de ayuda al denominado almacenamiento privado se halla regulado en el Reglamento (CE) número 2153/2005, de 23 de diciembre, norma que deroga al anterior Reglamento 2768/1998, mantenido vigente por la nueva OCM del aceite de oliva.

1. Exposición del sistema

En esencia, el régimen que fija este Reglamento pivota sobre la convocatoria de procedimientos licitatorios destinados a seleccionar los beneficiarios de las ayudas al almacenamiento. Dichos procedimientos no están sometidos además a una periodicidad prefijada, sino que resultan procedentes cuando en determinadas regiones de la Comunidad se producen graves perturbaciones del mercado que el art. 2 del Reglamento en cuestión concreta en cuando el precio medio registrado en el mercado durante un período mínimo de dos semanas bajase de unas cuantías determinadas según la clase de aceite de oliva de que se tratase. El art. 6 de la OCM actual sigue el mismo esquema, aunque referido a un período representativo que no concreta, pero que representa el típico concepto jurídico indeterminado precisable por los órganos encargados de su interpretación y aplicación. Lo más llamativo de este régimen es que, a diferencia de lo que ocurría en el anterior régimen de almacenamiento público, en el que la medida afectaba universalmente una vez que se disparase la alarma del precio de intervención, aquí la técnica del almacenamiento ni es general -porque puede afectar sólo a una región o regiones de la Comunidad- ni tampoco es simultánea, puesto que la Comisión la pone en marcha cuando así lo exigen las condiciones del mercado.

14 STJCE de 25 de junio de 1992 (as. C-88/91: *Federación italiana dei consorzi agrari* contra *Azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo*), fídto. 8°

2. ¿Quiénes pueden concurrir a las licitaciones? La condición de agente económico autorizado

El desarrollo del procedimiento propiamente licitatorio está sujeto a unos requisitos subjetivos previos en la medida en que para poder concurrir a los mismos se precisa haber obtenido previamente la condición de agente económico autorizado que legitima para participar en los posteriores concursos de ayuda al almacenamiento. Señala el art. 3 del Reglamento que a esta condición pueden aspirar:

- Una organización de productores de aceite de oliva que cuente al menos con 700 oleicultores cuando actúe como organización de producción y valorización de aceitunas y de aceite de oliva
- Una organización de productores que represente por lo menos el 25 por ciento de los oleicultores o de la producción de la región en que se sitúe
- Una asociación de organizaciones de productores procedentes de varias regiones económicas, compuesta, como mínimo, por diez organizaciones de productores de las anteriormente contempladas o de un número de organizaciones que represente al menos el 5 por ciento de la producción de aceite de oliva del Estado miembro de que se trate.
- Una almazara cuyas instalaciones permitan la extracción, como mínimo, de 2 toneladas de aceite por jornada laboral de ocho horas y en la que, durante las dos campañas de comercialización anteriores, se haya obtenido por lo menos un total de 500 toneladas de aceite de oliva virgen.
- Una empresa de envasado que tenga, en el territorio de un mismo Estado miembro, una capacidad mínima de 6 toneladas de aceite envasado por jornada laboral de ocho horas y en la que, durante las dos campañas de comercialización anteriores, se haya envasado por lo menos un total de 500 toneladas de aceite de oliva.

A primera vista, estas previsiones parecen dejar fuera, en el caso de España, al Patrimonio Comunal Olivarero, cuya capacidad de almacenamiento, según ya ha quedado expuesto más atrás, es no sólo la más elevada, sino que ha constituido también la forma más tradicional en que se han venido efectuando estos almacenamientos bajo el régimen de la OCM de 1966.

Aun así, el dato de que, por una parte, el Patrimonio Comunal haya pasado a ser una fundación, como el hecho de que, por otra parte, el art. 7.1 de la nueva OCM hable, junto a las agrupaciones de productores y a las organizaciones interprofesionales, de otras organizaciones que agrupen o representen al sector, permite, en nuestra opinión, considerarlas capaces para obtener aquella autorización que les habilita para participar en los concursos licitatorios de almacenamiento.

En todo caso, la autorización tiene carácter reglado, como testimonia claramente el art. 5 del Reglamento 2153/2005¹⁵ y, a pesar de su nombre, y por la conexión única que guarda con los procedimientos licitatorios de los que ahora hablaremos, reúne más los caracteres conceptuales relativos a la acreditación de los requisitos de solvencia y capacidad que en materia contractual conocemos sobradamente desde antaño¹⁶, que los perfiles propios de una verdadera autorización administrativa.

3. La presentación de ofertas

Determinados, por tanto, los sujetos que pueden concurrir a los procedimientos licitatorios para la obtención de ayudas al almacenamiento, cabe decir muy sucintamente que el procedimiento se articula mediante una presentación de ofertas por parte de los agentes económicos autorizados. En dichas ofertas, aparte de los datos identificativos usuales¹⁷, ha de expresarse el importe diario de la ayuda al almacenamiento privado por tonelada de aceite, que se propone [art. 9.1 f)], extremo que resulta de extraordinaria importancia, puesto que la licitación se adjudicará al licitador o licitadores cuya oferta se ajuste al importe máximo de la ayuda por día de almacenamiento privado o a un importe inferior al mismo (art. 17.1).

15 En efecto, indica este precepto que los agentes económicos que cumplan las condiciones establecidas por los arts. 3 y 4 **obtendrán** la autorización, expresión que subraya el carácter reglado de la "autorización" en cuestión. Del mismo modo, se subraya este carácter reglado cuando el art. 5.2 del mencionado Reglamento enuncia las causas por las que puede denegarse o retirarse la autorización, a saber: no reunir las condiciones de autorización; haber sido objeto de acciones legales, por parte de las autoridades competentes, a causa de irregularidades con respecto a la OCM del aceite de oliva; haber sido sancionado por una infracción en relación con el régimen de ayuda a la producción del aceite de oliva; y haber sido sancionado por una infracción en relación con el sistema de financiación de los programas de actividades de las organizaciones de agentes económicos oleícolas durante las campañas 2002/2003 a 2004/2005.

16 Sobre el tema, resulta de obligada consulta la excelente monografía de H. GOSÁLBEZ PEQUEÑO, *El contratista de la Administración Pública*, Marcial Pons, Madrid, 2000

17 El art. 9.2 a) señala que las ofertas pueden estar redactadas, al igual que la documentación, en la lengua oficial o en una de las lenguas oficiales del Estado miembro del organismo competente que la reciba. Además, podrán presentarse en las formas tradicionales o por fax (art. 5.2). Por lo que respecta, a los plazos de presentación, el art. 4 diseña un curioso sistema de presentaciones en virtud del cual durante todos los meses, a excepción de diciembre y agosto, el plazo de presentación será de los días 4 al 8, a las 12 horas, y de los días 18 al 22 a las 12 horas (hora local belga). En cambio, en agosto, los días de presentación son del 18 al 23 y en diciembre del 9 al 14.

4. La formalización del contrato posterior a la adjudicación

A) Contenido de estos contratos

Los aspectos verdaderamente importantes de cara al tema que nos ocupa en el presente estudio son, de todos modos, los pasos posteriores a la adjudicación de la ayuda al almacenamiento. Los arts. 13 y siguientes del Reglamento 2153/2005 hablan de que la fecha en que se comunique al licitador adjudicatario la aceptación de su oferta, es también la fecha de celebración del contrato, contrato que, después, se extiende en duplicado documento en el que se hacen constar, entre otros extremos,

- El nombre y la dirección del organismo competente del Estado miembro
- La dirección postal, número de autorización y categoría del contratista
- La dirección exacta del lugar del almacenamiento
- La fecha de celebración del contrato
- Las fechas de principio y fin de la ejecución del contrato
- La referencia a la licitación de que se trate
- Por cada lote de aceite, se indicará además la categoría y peso neto del aceite de oliva virgen; y la identificación y localización de los recipientes que contengan el aceite

En virtud del contrato suscrito, el contratista se obliga a conservar en almacén, por su cuenta y riesgo, y durante el período establecido, la cantidad acordada del producto de que se trate; almacenar los aceites de las distintas categorías en recipientes diferentes; y a permitir en todo momento que el organismo competente del Estado miembro compruebe si se cumplen las obligaciones establecidas en el contrato.

La celebración de estos contratos otorga a sus beneficiarios el derecho a recibir una ayuda por día de almacenamiento, ayuda que además puede ser objeto de anticipos siempre que para ello se preste la debida garantía (art. 16).

B) Su naturaleza jurídica

Expuesto el régimen jurídico de estos almacenamientos privados, conviene que para cerrar este apartado nos planteemos la naturaleza jurídica de estos denominados contratos de almacenamiento privado. El contraste con el sistema de almacenamiento público que antes sucintamente expusimos, nos servirá de pauta para esclarecer sus caracteres.

a) Estudio de sus caracteres diferenciadores con respecto a los contratos de almacenamiento público

En el sistema de almacenamiento público lo que se producía, como vimos, era una compra del aceite por parte de los organismos de intervención, que lo hacían así de su propiedad, lo almacenaban por ellos mismos o mediante contratos que suscribían con los particulares y, los ponían, por fin, a la venta cuando la situación del mercado cambiaba. Estas ventas generaban, además, en ocasiones, problemas particulares en la medida en que, a veces, varias empresas se concertaban para quedarse y repartirse los lotes ofertados a los mejores precios¹⁸.

18 La jurisprudencia testimonia múltiples casos en que las subastas de los aceites almacenados daban como resultado situaciones contrarias a la competencia. La mecánica seguida para ello consistía, en muchos casos, en que varias empresas del sector concurrían a la totalidad de los lotes y sublotos sacados a subasta, sin coincidir en ningún caso alguna de las empresas dichas en las ofertas de cualquiera de las otras para la totalidad de las partidas de aceite sacadas a subasta y sin dejar partida alguna sin oferta por parte de alguna de esas empresas. Además, el precio al que estas empresas concurren en la subasta de cada uno de los lotes es idéntico, a diferencia de los variados precios que ofertan las otras empresas que están fuera del acuerdo colusorio. Valiéndose de esta mecánica, las empresas concertadas logran hacerse con los respectivos lotes, con lo que consiguen también repartirse el mercado. El Tribunal de Defensa de la Competencia en los casos que examinó estimó la existencia de un acuerdo prohibido por el art. 1 de la Ley de Defensa de la Competencia. El hecho de que para llegar a esta conclusión el Tribunal se valiese de la prueba de los indicios, lejos de suscitar, como pretendían los recurrentes, el reproche de los tribunales contencioso-administrativos, sirvió para que éstos y, fundamentalmente, el Tribunal Supremo, ratificase la validez y acierto de las resoluciones del Tribunal de Defensa de la Competencia. Señala, en efecto, el Tribunal Supremo que Cuando en una subasta de este género ocho licitadores presentan unas ofertas siempre iguales para partidas, lotes y sublotos bien diferenciados, su conducta paralela puede ser considerada como prueba de la existencia de un acuerdo previo, esto es, de una decisión previamente concertada, si ésta resulta ser la única explicación lógica. Excluida la casualidad o azar -pues no cabe tal cuando las identidades de ofertas se repiten en los términos que antes hemos expuesto- el paralelismo se puede válidamente calificar de colusión entre los operadores económicos, que falsean el juego de la competencia, si no hay otra explicación racional de la conducta. Es cierto que los operadores económicos pueden, a la hora de presentar sus ofertas, hacerlo de modo que se adelanten al comportamiento previsible de los demás licitadores; es igualmente cierto que, en determinados casos, no podría excluirse que la uniformidad de las ofertas tenga otra explicación distinta de la previa concertación, vistas las características de algún mercado singular en un concreto período de tiempo. De hecho, la hipótesis de igualdad de ofertas -que se dirimirán por sorteo- está prevista, en abstracto, en el artículo 9 del Reglamento CEE 2960/1977, de la Comisión, de 23 de diciembre, relativo a las modalidades de puesta a la venta de aceite de oliva en poder de los organismos de intervención (DO L 348, de 30 de diciembre de 1977). Sin embargo, cuando -como ocurre en este caso- no se aporta ninguna otra explicación satisfactoria y las alegadas resultan inverosímiles a la vista de las circunstancias de hecho existentes, la identidad de ofertas paralelas, coincidentes siempre en los mismos lotes y sublotos por parte de los mismos licitadores, bien puede reputarse como indicio suficiente para apreciar la existencia de una previa concertación, legalmente prohibida, entre aquéllos. En definitiva, según acertadamente afirmaba el instructor del expediente y corroboró el Tribunal de Defensa de la Competencia, los indicios de práctica restrictiva consistentes tanto en la «identidad absoluta del precio ofertado (estadísticamente muy improbable para ofertas independientes, dado que la similitud en

En el nuevo sistema de almacenamiento privado todo ello discurre de otra forma. Para empezar, en ningún momento existe una compra del aceite por parte de la Administración. Lo que hace la Administración es crear una línea de ayudas para que los agentes económicos que reconozca cada Estado miembro almacenen el aceite de oliva que *ellos comercialicen*. Éste dato último es importante porque marca diferencias no sólo con respecto al régimen de almacenamientos públicos, sino también en relación con el régimen de almacenamientos privados que consagraba el Reglamento (CE) 3888/1998. Cabalmente, el recto entendimiento de aquella previsión abre la puerta a que se reconozcan empresas privadas que ofrezcan las debidas garantías, y arroja, en cambio, serias dudas sobre el monopolio que, a favor de las organizaciones de productores y sus uniones, prácticamente establecía el Reglamento de 1998, ya que, como nos consta, entre las funciones de las agrupaciones de productores no se encuentra desde luego la comercialización de los aceites. Sólo si entendemos en un sentido lato aquella expresión y la hacemos equivalente a las funciones que, en orden a la fijación de las reglas comunes de producción y de comercialización¹⁹, competen a las organizaciones de productores, podremos entender que las mismas siguen teniendo cabida en el actual sistema de almacenamientos privados.

No existe, por tanto, un contrato de compraventa de aceite, como existía bajo el precio de intervención. Lo que la nueva normativa denomina

precios ofertados se ajusta al céntimo por kilogramo de producto) como por el reparto cuidadoso de los lotes de forma que sobre un mismo sub lote no hubiera más que una oferta (también casi imposible en el caso de ofertas no acordadas)» podían fundar, razonadamente, la imputación y la consiguiente sanción administrativa impuesta que no resulta, en consecuencia, contraria a derecho [STS de 8 de marzo de 2002, Ponente: Campos Sánchez-Bordona, RJ 2264; sobre el mismo caso, la STS de 15 de julio de 2002, Ponente: Campos Sánchez-Bordona, RJ 2320 en la que se desestima el recurso de casación suscitado por otra de las empresas concertadas. La Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de 13 de diciembre de 2002 ejecuta la sentencia correspondiente a este caso]. Similares acuerdos se dan también en el caso enjuiciado por las SSTs de 24 de marzo de 1997, Ponente: Montero Elena, RJ núms. 1349 y 1350

Ha sido frecuente también que para vencer los límites máximos de aceite que, según las normas de la subasta, una empresa podía obtener, participasen varias empresas pertenecientes a un mismo grupo, que, tras obtener los lotes respectivos, los cedían a la empresa principal la cual se hacía sí con un volumen considerable de aceite mediante el que podía incidir en los precios del mercado. Éste es, por ejemplo, el caso que examinó la STS de 8 de marzo de 2002, Ponente: Campos Sánchez-Bordona, RJ 2615, en la que el Tribunal Supremo ratifica el acuerdo del Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia que las declaró autoras de una conducta prohibida consistente en un falseamiento sensible de la competencia desleal y afectación del interés público y las intimó a no volver a realizar dicha conducta y a satisfacer una multa de cincuenta y cinco millones de pesetas «pagadera» por la empresa madre. Desde un punto de vista ya más dogmático, cabe destacar que en las Resoluciones del Tribunal de Defensa de la Competencia que dieron pie al posterior planteamiento de recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional y recurso de casación ante el Tribunal Supremo, el Tribunal de Defensa de la Competencia defendió su competencia para apreciar por sí misma la existencia de competencia desleal si necesidad de esperar al previo pronunciamiento del juez civil. El comentario a esta resolución en J. M^o BAÑO LEÓN, *Potestades administrativas y garantías de las empresas en el Derecho español de la competencia*, McGraw Hill, Madrid, 1996, pp. 83 y 84.

Por lo demás, como afirma la SAN de 27 de marzo de 1996, Ponente: Pedraz Calvo, RJCA 354, las conductas descritas no resultan eximidas ni hay atenuación de su responsabilidad para las empresas que, participando en el acuerdo colusorio, lo denuncian

19 Sobre el tema, véase, C. BLUMANN, *Politique agricole commune...*, cit., pp. 169 y 170 y 428 y 429

contratos son estos almacenamientos, en virtud de los cuales los particulares inmovilizan la comercialización de sus aceites a cambio de la percepción de una ayuda por día de almacenamiento y durante el tiempo que dura el almacenamiento, que es el plazo que se estipula en el contrato. Así las cosas, lo que, desde la perspectiva de las categorías jurídicas, debe plantearnos es si, en verdad y con independencia de cómo las llame la normativa, estas figuras son realmente contratos.

b) La contemplación de estos contratos desde la perspectiva de la técnica subvencional: El Reglamento financiero de la Comunidad y la consideración de estos contratos como vía para articular la carga que toda subvención conlleva

El mecanismo descrito se parece, desde luego, más a la técnica tradicional de la subvención que al mecanismo típico de los contratos. Manejando los criterios que en el ámbito comunitario proporciona el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas [Reglamento (CE, EURATOM) número 1605/2002, de 25 de junio] y su normativa de desarrollo²⁰, lo que aflora es su carácter de subvención²¹. El art. 108.1 a) del Reglamento financiero define, en efecto, las subvenciones como contribuciones financieras directas a cargo del presupuesto que se conceden a título de liberalidad con el objeto de financiar una acción destinada a promover la realización de un objetivo de alguna de las políticas de la Unión Europea. En este sentido, es obvio que las ayudas al almacenamiento sirven a la consecución del objetivo fundamental de estabilizar las rentas de los agricultores, que constituye, como sabemos, uno de los fines primordiales de la política agrícola común.

Por lo demás, el hecho de que en los Reglamentos comunitarios que regulan el almacenamiento privado se aluda insistentemente a la palabra “contrato”, más que repudiar, confirma la naturaleza subvencional de las ayudas que se suscriben. En efecto, el mismo art. 108.1 del Reglamento financiero condiciona el otorgamiento de las subvenciones a la firma de un convenio. En su desarrollo, los arts. 163 y 164 del Reglamento (CE, EURATOM) 2342/2002, regulan el contenido de estos convenios, que, en

20 Fundamentalmente, el Reglamento (CE, EURATOM) n° 2342/2002, de la Comisión, de 23 de diciembre. Estudia con detalle el concepto de subvención en este Reglamento A. BUENO ARMILLO, *La subvención en la política agrícola común*, trabajo de investigación de doctorado, Córdoba, 2005, pp. 17 y ss. Sobre las subvenciones comunitarias, en general, con referencia más específica a las llamadas ayudas de Estado, véase J. RODRÍGUEZ ARANA, *Cuatro estudios de Derecho Administrativo europeo. Derechos fundamentales, subsidiariedad, subvenciones y Administraciones Públicas*, Comares, Granada, 1999, pp. 93 y ss.

21 Reúne todos los caracteres que la doctrina señala al respecto. En este sentido, *vid.* G. FERNÁNDEZ FARRETES, *La subvención...*, cit., pp. 71 y ss.

lo que nos interesa, coinciden sustancialmente con el que antes hemos indicado para los denominados contratos de almacenamiento, ocupando un lugar destacado, naturalmente, “la descripción detallada de la acción o, en el caso de una subvención de funcionamiento, el programa de trabajo aprobado para un determinado ejercicio por el ordenador”, que representa cabalmente la carga u obligación que asume el beneficiario de la ayuda y que ratifica, en consecuencia, su naturaleza de subvención.

A cuanto decimos podría oponerse que el propio art. 164.1 h) del Reglamento 2342/2002 señala que el convenio habrá de incluir entre sus contenidos “cuando la ejecución de la acción requiera la adjudicación de contratos, los principios contemplados en el art. 184 o las normas de adjudicación de contratos a que deberá atenerse el beneficiario”. Una lectura literal de este precepto pudiera llevarnos a pensar que la obligación de almacenamiento que asume el receptor de una ayuda de esta índole constituye, en realidad, un contrato. Sin embargo, si nos molestamos en examinar el art. 184 al que remite el transcrito art. 164.1 h) del Reglamento 2342/2002, observaremos que el presupuesto de hecho que describe es bien diferente de lo que aquí analizamos, puesto que se refiere a los contratos que los perceptores de subvenciones deben concluir con terceros para ejecutar la acción subvencionada, no a las obligaciones de hacer que los mismos perceptores asumen frente a la Administración. Como ya hemos explicado con mayor detalle en otra sede, es lógico que si, por ejemplo, una entidad privada recibe una subvención para construir un hospital o una escuela, los contratos que formalice para hacerlos realidad, respeten los principios de la contratación pública, pues los fondos que se emplean en última instancia son también públicos. Esto es, en suma, lo que preceptúa el art. 2.2 de nuestra Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, cuando el importe de la subvención recibida supera la mitad de la inversión prevista.

En definitiva, pese a los excesos verbales en que la vigente normativa de almacenamiento cae, no hay tal contrato de almacenamiento con la Administración, ni público ni privado. De lo que puede hablarse en todo caso, siguiendo las prescripciones de la legislación financiera de la Comunidad, es de la necesidad de suscribir un contrato o convenio para formalizar la recepción de la ayuda recibida y para subrayar la carga que asume el beneficiario de la misma, carga que, en el supuesto de los almacenamientos privados de aceite de oliva, se traduce en la serie de obligaciones que hemos reseñado más atrás²². Que el art. 6 de la OCM del

22 Cargas y obligaciones que se derivan de esa “afectación” genérica que, por seguir la exposición de G. FERNÁNDEZ FARRERES, la subvención crea [La subvención...cit., pp. 230 a 237 y 267 y ss. y también su reciente estudio “El concepto de subvención y el ámbito objetivo de aplicación de la Ley”, en *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, Thomson-Civitas, Cizur, 2005, p. 35)

aceite de oliva hable de contratos de almacenamiento sólo significa que remarca el carácter concurrencial y licitatorio que posee el procedimiento de otorgamiento de las mencionadas ayudas, aspecto en el que coincide con los postulados del Reglamento Financiero de las Comunidades.

Ahora bien, puesto que, en puridad, el almacenamiento privado en el actual régimen que perfila la nueva OCM del aceite de oliva, no es un contrato, sino la carga que va implícita en la ayuda que se ha otorgado, la normativa que resultará de aplicación, a falta de normas especiales, será la relativa a las subvenciones públicas y no, desde luego, la de contratación, que tiene, como hemos destacado, otro campo diferente.

VIII.3 OTRAS MEDIDAS DE FOMENTO EN EL SECTOR OLEÍCOLA

Ya propiamente dentro de las medidas de fomento administrativo que se producen en el sector del aceite de oliva, cabe decir que las mismas son muy variadas, y abarcan desde el otorgamiento de estímulos honoríficos hasta la concesión de ayudas económicas y subvenciones. Mención aparte merecen las medidas de fomento que consisten en conferir a las empresas el derecho a utilizar una determinada marca colectiva o de garantía, medidas que, puesto que han sido ya analizadas con detalle por nosotros en trabajos anteriores, resulta ocioso reiterarlas ahora²³

En este sentido, la desaparición de la ayuda al consumo del aceite de oliva, precipitó, a través del Reglamento (CE) 528/1999, de 10 de marzo²⁴, en una serie de acciones tendentes a

- La divulgación de los conocimientos existentes, en particular en lo relativo a la calidad nutritiva del aceite de oliva
- La realización de estudios de mercado con la finalidad de ampliar el mercado del aceite de oliva
- La realización también de campañas publicitarias de relaciones públicas y de promoción a favor del consumo de aceite de oliva, en particular con objeto de destacar su valor cualitativo, así como los productos en cuya preparación se utiliza el aceite de oliva

23 Recientemente, véase la voz "Denominaciones de Origen", *Diccionario de Derecho Administrativo*, Iustel, Madrid, 2005, I, pp. 818-832, en la que damos cumplida síntesis de todas estas técnicas y remitimos a otra bibliografía sobre el particular.

24 Modificado por los Reglamentos 593/2001, de 27 de marzo y 629/2003, de 8 de abril.

- La elaboración de trabajos de investigación sobre todo aquellos cuya finalidad sea el estudio científico de los aspectos nutritivos del aceite de oliva
- El estudio de evaluación de los resultados de las campañas de producción

Desde la perspectiva de nuestro Derecho interno, estos fines de promoción y fomento se están actuando mediante los *Programas de Mejora de la Calidad de la Producción del Aceite de Oliva*, que se suelen aprobar anualmente para cada campaña. En concreto, para la campaña 2005/2006, la Orden APA/I 141/2005, de 22 de abril, que, no obstante su poco esclarecida naturaleza jurídica, tiene carácter básico²⁵, ha establecido una serie de acciones -hasta siete-, que engloban, entre otros aspectos, la lucha contra la mosca del olivo; la mejora de las condiciones de cultivo y tratamiento de los olivos; la asistencia técnica a las almazaras para contribuir a la mejora de la calidad y del medio ambiente; la instalación y gestión de laboratorios de análisis, etc. Estas acciones, que se financian con cargo al FEOGA-Garantía (menos el 25 por ciento de los gastos de ejecución de los tratamientos que corresponde al Estado), serán gestionadas y controladas, como regla general, por las Comunidades Autónomas.

Dentro de estas actuaciones, hay que mencionar las ayudas y subvenciones que se otorgan a las asociaciones, federaciones y organizaciones sin ánimo de lucro directamente relacionadas con el sector olivarero-almazarero para la realización de los diagnósticos de análisis de riesgos y control de puntos críticos (APPCC), y para la implantación, en su caso, de los mismos (Orden de 11 de enero de 2000, BOE número 19, de 22 de enero).

Una medida administrativa específicamente de fomento es la concesión de premios, mediante los que se pretende, por un lado, incentivar la calidad de los productos y, por otro, incitar al resto de productores a que emulen a los ganadores. Anualmente, por Orden del Ministerio de Agricultura se convoca así el Premio *Mejores Aceites de Oliva extra*²⁶. Se trata de un concurso en el que sólo pueden participar los titulares de las almazaras autorizadas que tengan su sede social en España y que no hayan estado o

25 En efecto, la naturaleza jurídica de esta Orden no es del todo clara. A favor de su consideración como acto administrativo general militar, aparte del dato absolutamente irrelevante de su publicación en el apartado "Otras disposiciones" del BOE, su carácter estrictamente temporal, limitado a una campaña. Sin embargo, como se enuncia en el texto establece regulaciones sustantivas que imponen obligaciones a las Comunidades Autónomas que irían más allá de este lapso temporal.

26 La última convocatoria que ya ha sido fallada (Orden APA/1433/2005, de 27 de abril) ha sido la correspondiente a la campaña 2004/2005 que se hizo por Orden APA/4086/2004, de 26 de noviembre

estén incursas en un procedimiento de revocación de la autorización- con aceites de oliva virgen extra a granel pertenecientes a la cosecha del año en curso. El premio, que se otorga a propuesta de un Jurado de expertos, consiste en un diploma acreditativo y, sobre todo, en la posibilidad de poder hacer mención del premio en el etiquetado de los envases del mismo lote de la muestra ganadora y en las acciones promocionales y publicitarias que emprendan.

Bibliografía

- Agirreazkuenaga Cigorraga, I., “La coacción administrativa directa en el ámbito de la inspección de consumo. Justificación y análisis jurisprudencial. Límites en el acceso a locales a inspeccionar: necesidad o no de orden judicial”, *La inspección de consumo en el contexto de la actuación administrativa*, Gobierno vasco, Vitoria-Gasteiz, 1992
- Añó, C. Y Peris, M. “El olivar y la lucha contra la erosión”, *Infoagro*, http://www.infoagro.com/olivo/olivar_erosion.htm
- Arcenegui, I.e. de, “Modalidades del acto administrativo”, *RAP* n° 84 (1977)
- Aguadó I Cudolá, V., *Prescripción y caducidad en el ejercicio de potestades administrativas*, Escola d’Administració Pública-Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 1999,
- Alarcón Sotomayor, M. Izquierdo Carrasco, M. Rebollo Puig y A. Bueno Armijo, “Derecho Administrativo sancionador”, *Justicia Administrativa* n° 24 (2004)
- Albisinni, F., “L’origine dei prodotti alimentari”, en la obra dirigida por A. Germanò y E. Rook Basile, *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Giappichelli, Torino, s/f
- Alonso García, R., *Derecho comunitario. Sistema constitucional y administrativo de la Comunidad Europea*, Ceura, Madrid, 1994
- Álvarez García, V., *La normalización industrial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1990
-“Normalización industrial”, *Diccionario de Derecho Administrativo*, II
- Álvarez Santaló, L.c., y García-baquero Gonzalez, A., “Economía y sociedad en el siglo XVIII”, en la obra colectiva dirigida por A. DOMÍNGUEZ ORTIZ, *Historia de España. El reformismo borbónico (1700-1789)*, VII, Ed. Planeta, Barcelona, 1989
- Andrés Sáenz de Santa María, P., “El Derecho de la Unión Europea y la distribución de competencias”, en la obra colectiva *El funcionamiento del Estado Autonómico*, MAP, Madrid, 1996

- Anes Álvarez, G., *Las crisis agrarias*, Taurus, Madrid, 1970
-“La actividad económica en la España de la Restauración”, en la obra dirigida por A. DOMÍNGUEZ ORTIZ, *Historia de España. La Restauración*, Ed. Planeta, Barcelona, 1990, X
- Ariño Ortiz, G., *Las tarifas de los servicios públicos*, IGO, Sevilla, 1976
- Astone, F., “Riforma della pubblica amministrazione e ordinamento comunitario”, *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunit.* 2002
- Babuscio, T., *Alimenti sicuri e diritto. Analisi di problema giuridici nei sistema amministrativi delle Autorità per la Sicurezza alimentare europee e statunitense*, Giuffrè, Milano, 2005
- Baena Del Alcázar, M., *La regulación jurídico pública de los productos alimentarios*, Tecnos, Madrid, 1982
- Baño León, J.M., *Potestades administrativas y garantías de las empresas en el Derecho español de la competencia*, McGraw Hill, Madrid, 1996
- Beltrán De Felipe, M., *Discrecionalidad administrativa y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1995
- Ballbé Mallol, M., *Orden público y militarismo en la España constitucional*, Madrid, 1983
- Blanquer Uberos, R., “Documento Público”, *EJB*, II
- Blumann, C., *Politique agricole commune. Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, Litec, Paris, 1996
- Bobbio, N., *Teoria della norma giuridica*, Giappichelli, Torino, 1958.
- Bocanegra Sierra, R., *Lecciones sobre el acto administrativo*, Civitas, Madrid, 2002
- Bonet y Navarro, A., “Documento (Derecho Procesal)”, *EJB*, II
- Bueno Armijo, A.m., “El principio de protección de la confianza legítima en el Derecho Administrativo”, (trabajo inédito), Córdoba, 2004
-*La subvención en la política agrícola común*, trabajo de investigación de doctorado, Córdoba, 2005
- Bustos Gisbert, R., “Cuestiones planteadas por la jurisprudencia constitucional referente a la ejecución y garantía

- del cumplimiento del Derecho comunitario”, *RIE*, nº 20 (1993)
- Caballero Sánchez, R., “Las formas de extinción de la responsabilidad administrativa”, *Infracciones, sanciones y procedimiento administrativo sancionador. Justicia Administrativa*, nº extraordinario 2001
- Canals I Ametller, D., *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación*, Comares, Granada, 2003
- Cano Campos, T., *La invalidez sobrevinida de los actos administrativos*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, pp. 130-136
- Carr, R., “Liberalismo y Reacción”, en la obra por él también dirigida *Historia de España*, Península, Barcelona, 2001
- Carrillo Donaire, J. *El Derecho de la seguridad y de la calidad industrial*, IGO-Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2000
- Casino Rubio, M., “La indebida confusión entre sanciones y otras medidas administrativas de policía (Comentario a la STS de 2 de febrero de 1998), *REALA* nº 283 (2000)
- Cassese, S., “L’influenza del diritto amministrativo comunitario sui diritti amministrativi nazionali”, *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunit.*, 1993
- Castillo Blanco, F., *La protección de confianza en el Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 1998
- Castro y Bravo, F. de, *Derecho Civil de España*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1949, I, p. 625 (conforme a la edición facsimil realizada bajo el cuidado de L. Díez-Picazo, Civitas, Madrid, 1984)
-*El negocio jurídico*, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, Madrid, 1971, ed. Facsimil a cargo de L. Díez-Picazo, Civitas, Madrid, 1985
- Cobrerros Mendazona, E., *El régimen jurídico de la oficialidad del euskera*, IVAP, Oñati, 1989
- *Incumplimiento del Derecho comunitario y responsabilidad del Estado*, IVAP/Civitas, Madrid, 1994
- “La posición del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador”, *RVAP* nº 41 (1995)

- “El reconocimiento al denunciante de la condición de interesado en el procedimiento sancionador”, *Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002
- Coca Payeras, M., “Pacto sucesorio”, *EJB* III,
- Coello Martín, C., y González Botija, F., “A vueltas con el envasado en la región de producción y el respeto a la libre circulación de mercancías”, *Revista española de Derecho europeo* nº 9 (2004),
- Colmeiro, M., *Derecho Administrativo español*, I, Librerías de D. Angel Calleja, Madrid y Santiago, 1850
- Columella, L.I.M., *Libro de los árboles. La labranza (libros I-V)*, traducción, estudio y notas de I. García Armendáriz, Gredos, Madrid, 2004
- Constantinides-Megret, *La politique agricole commune en question*, Pedone, Paris, 1982
- Coscolluela Montaner, L.M., “Sector público y planificación”, *RAP* nº 57 (1968)
-*Manual de Derecho Administrativo*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004 (15ª ed.)
-“Nuevas tendencias en la regulación de las Corporaciones de Derecho Público en el Derecho español”, *Administración instrumental. Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, IGO-Civitas, Madrid, 1992, II
-“El contrato de suministro” en la obra *Comentarios a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 1996
- Costa y Martínez, J., *El problema de la ignorancia del Derecho*, Civitas, Madrid 2000
- Costato, L., “Agricultura”, en la obra dirigida por M. Chiti y G. Greco, *Trattato di Diritto Administrativo europeo (parte speciale)*, Giuffrè, Milán, 1997, I
-“L’olio vergine di oliva tra diritto interno e diritto comunitario”, *Riv. Dir. Agr.* 1998, I,
- “La Corte di giustizia e le etichette dell’olio di oliva”, *Riv. Dir. Agr.* 2001, II
- Cuesta y Martín, S., *Principios de Derecho Administrativo*, Librería de Manuel Hernández, Salamanca, 1896, II

- Delgado de Miguel, J. F., *Derecho Agrario de la Unión Europea*, Thebook, 1996
- Dou y De Bassols, R.L. de, *Instituciones del Derecho Público General de España con noticia del particular de Cataluña y de las principales reglas de gobierno en cualquier Estado*, V, ed. Facsímil, Banchs Editor, Barcelona, 1975
- Druesne, G., *Droit el politiques de la Communauté et de l'Union européennes*, PUF, 1991
- Esteve Pardo, J., "La protección de la ignorancia. Exclusión de responsabilidad por los riesgos desconocidos", *RAP* n° 161 (2003)
-*Técnica, riesgo y derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el derecho ambiental*, Ariel, Barcelona, 1999
- Falcón y Tella, R., *Introducción al Derecho Financiero y Tributario de las Comunidades Europeas*, Civitas, Madrid, 1988
- Fernández Farreres, G., *La subvención: concepto y régimen jurídico*, IEF, Madrid, 1983
- "La infraestructura organizativa por la calidad y la seguridad industrial y el fenómeno del ejercicio por particulares de funciones públicas de inspección y control", *Revista Aragonesa de Administración Pública* n° 13 (1998)
- "El concepto de subvención y el ámbito objetivo de aplicación de la Ley", en *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, Thomson-Civitas, Cizur, 2005
- Fernández García, A., *Participación y colaboración ciudadana en la Administración agraria*, INAP, Madrid, 2005
- Fernández Rodríguez, T.R., *Derecho Administrativo, sindicatos y autoadministración*, Madrid, 1972
- *De la arbitrariedad de la Administración*, Civitas, Madrid, 1994
- Fernández Torres, J.R., *La Política Agraria Común. Régimen jurídico de la agricultura europea y española*, Aranzadi, Pamplona, 2000
- Fortuny i Santos, J., *Metodología del análisis sectorial en el sistema agroalimentario, aplicada al subsistema oleícola catalán, evaluación de la competitividad, el progreso tecnológico y la eficiencia económica empresarial* (tesis doctoral), Lleida, 2001

- Franchini, C., “L’organizzazione”, en la obra dirigida por S. CASSESE, *Trattato di Diritto Administrativo*, Giuffré, Milano, 2003, I
- Fuertes López, M, “Aproximación al régimen jurídico de la producción láctea”, *RAP* n° 142 (1997)
- García de Enterría, E., “Sobre los límites del poder de policía general y del poder reglamentario”, *REDA* n° 5 (1975)
-“La responsabilidad de la Administración española por daños causados por infracción del Derecho comunitario”, *Gaceta Jurídica CEE*, n ° 60 (1989)
- García de Enterría, E., y Fernández Rodríguez, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, I (12ª ed)
- García Luengo, J., *El principio de protección de la confianza en el Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 2002
- García Oviedo, C., *Derecho Administrativo*, II, 5ª ed., EISA, Madrid, 1955
- García-trevijano Fos, J.A., “¿Existen contratos administrativos de depósito?”, *RAP* n° 16 (1955)
- Garrido Falla, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, Madrid, 1987, II, (8ª ed.)
- Gascon y Marin, J., *Derecho Administrativo*, II
- Germanó, A., *Manuale di Diritto agrario*, Giappichelli, Torino, 2001 (4ª ed.),
- Germanò, A., y Rook Basile, E., “La sicurezza alimentare”, en la obra dirigida por A. Germanò y E. Rook Basile, *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Giappichelli, Torino, s/f
- Giannini, M.S., “Gli elementi degli ordinamento giuridichi”, *RTDP* 1958
- Gómez, A. “Cercos al síndrome tóxico”, *Diario médico.com*, <http://www.diariomedico.com/genetica/n250501.html>
- Gómez Díaz, A.B., “La eficacia de las sentencias contencioso-administrativas: entre la dogmática y la ingeniería judicial”, *RAP* n° 144 (1997)
- Gómez-ferrer Morant, R., “Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional”, *RAP* n° 113 (1987)

- Gómez González, M., “Contribución de consumos”, *Alcubilla*, IX
- Gómez-reino, E., “Agricultura”, en la obra conjunta con J. A. Manzanedo Mateos y J. Hernando Delgado, *Curso de Derecho Administrativo Económico*, IEAL, Madrid, 1970
- González Botija, F., “El régimen jurídico-público de los derechos de plantación de viñedo”, *Actas de las VI Jornadas de Derecho Agrario. El régimen jurídico del viñedo y tráfico jurídico privado*, Fundación Caja Rioja, Logroño, 2002
- González Navarro, F., La llamada caducidad del procedimiento administrativo”, *RAP* n° 45 (1964)
- González Pérez, J. y González Navarro, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo común*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, I y II (3ª ed),
- González Rodríguez, J.J., “Las Organizaciones Profesionales Agrarias”, *Papeles de Economía Española* n° 16 (1983),
- González-varas Ibáñez, S., “Spain is different. El mito de las lenguas”, *RAP* n° 156 (2001)
- Gosálbez Pequeño, H., *El contratista de la Administración Pública*, Marcial Pons, Madrid, 2000
- Guaita Martorell, A., *Derecho Administrativo especial*, Librería General, Zaragoza, III, 2ª ed.,
- Hernando Delgado, J., *La exportación. Manual de su regulación jurídico administrativa*, IEAL, Madrid, 1973
- Herráiz Serrano, O., “Régimen jurídico de los productos lácteos en la Unión Europea”, *Revista aragonesa de Administración Pública* n° 9 (1996)
- Illescas Ortiz, R., “La autorregulación, entre la quiebra de la relatividad y la obligatoriedad de la declaración unilateral de voluntad”, *Derecho Privado y Constitución* n° 17 (2003)
- Izquierdo Carrasco, M., *La seguridad de los productos industriales: Régimen jurídico-administrativo y protección de los consumidores*, Junta de Andalucía-Marcial Pons, Madrid, 2000
-“La determinación de la sanción administrativa”, *Infracciones, sanciones y procedimiento administrativo sancionador. Justicia Administrativa*, n° extraordinario 2001

- “Consumidores y usuarios”, *Diccionario de Derecho Administrativo*, Iustel, I
- Jovellanos, G.M., *Informe en el expediente de Ley Agraria*, Imprenta de I. Sancha, Madrid, 1820
- Klein, *La Mesta*, Alianza Editorial, Madrid, 1979 (4ª reimpresión)
- Lacruz Berdejo, J.L., “La aportación de los Derechos forales españoles a un Derecho sucesorio rural”, Extracto del acta de la 2ª Asamblea del Istituto di Diritto Agrario Internazionale e comparato, de 30 de septiembre a 4 de octubre de 1963, *Estudios de Derecho Privado Común y Foral*, II
- Ladona, M.G., M. Izquierdo Martínez, M. Posada de la Paz, R. de la Torre, C. Ampurdanés, J. Segura y E. Sanz, “Pharmacogenetic Profile of Xenobiotic Enzyme Metabolism in Survivors of the Spanish Toxic Oil Syndrome”, *Environmental Health Perspectives*, vol. 109, nº 4, abril 2001
- Lamo De Espinosa, J., “Los estorbos a la agricultura en Jovellanos”, *Visión de futuro de la agricultura europea*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 2002
-“Los incendios forestales: una reflexión serena”, *Diario ABC* de 29 de julio de 2005
- Lauro, A. di, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agroalimentare*, Giuffrè, Milano, 2005
- Lavilla Rubira, J.J., “Delegación”, *EJB*, II
- López Benítez, M., *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*, Civitas, Madrid, 1994
-*Las Denominaciones de Origen*, Cedecs, Barcelona, 1996
-“Agricultura. Régimen general”, en la obra coordinada por A. Jiménez-Blanco, *El Estado de las Autonomías. Los sectores productivos y la organización territorial del Estado*, Ed. Ceura-BCH-Consejo Económico y Social de Madrid, Madrid, 1996, I
-“Las reformas propuestas por la Agenda 2000 en la evolución del Derecho Público de la PAC”, en la obra coordinada por J.L. Sainz Vélez y M. Gonzalo, *El derecho público de la agricultura: estado actual y perspectivas*, MAPYA, Madrid, 1998
- *Contrato administrativo de suministro y centralización de las compras públicas*, Atelier, Barcelona, 2000

- “Colaboración administrativa e iniciativa social”, *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002
- “El recurso contencioso administrativo contra la inactividad y la vía de hecho de la Administración en la nueva Ley de la Jurisdicción”, *La riforma della giustizia amministrativa in Italia ed in Spagna*, Giappichelli, Torino, 2002
- “El desarrollo de las competencias autonómicas de Andalucía en materia de agricultura”, en la obra *Veinte años de vigencia del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Desarrollo de las competencias autonómicas*, Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública, n° extraordinario 2/2003
- *Del Estatuto delVino a las Leyes delVino: un panorama actual y de futuro de la ordenación vitivinícola en España*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004
- “La regulación de la caza y la pesca continental en Andalucía”, *Derecho Ambiental de Andalucía*, Tecnos, Madrid, 2005
- “Denominaciones de Origen”, *Diccionario de Derecho Administrativo*, Iustel, Madrid, 2005, I
- López Garrido, D., *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*, Crítica, Madrid, 1982
- López González, J.I., *El principio general de proporcionalidad en el Derecho Administrativo*, IGO, Sevilla, 1988
- López López, A., *El boicot de la derecha a las reformas de la Segunda República. La minoría agraria, el rechazo constitucional y la cuestión de la tierra*, Instituto de Estudios Agrarios, Pesqueros y Alimentarios, Madrid, 1984
- López y López, A., “Documento privado (Derecho Civil)”, *EJB*, II
- López Ramón, F., “Consideraciones sobre el régimen de las marismas”, *RAP* n° 96 (1981)
- “Límites constitucionales de la autotutela administrativa”, *RAP* n° 115 (1988)
- “Agricultura”, *Derecho Administrativo económico*, La Ley, Madrid, 1991, II
- Lozano Cutanda, B., “Ecogestión y ecoauditoría”, *Diccionario de Derecho Administrativo*, I

- Magro Servet, V., “El nuevo contrato de alimentos en la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de modificación del Código Civil: los alimentos entre parientes y los reclamados para los hijos menores”, *La Ley* n° 6019, de 17 de mayo de 2004, <http://www.laley.net>
- Manzanedo Mateos, J.A., *El comercio exterior en el ordenamiento administrativo español*, IEAL, Madrid, 1968
- Martín Mateo, R., “La cláusula de precario en las concesiones de dominio público”, *RAP* n° 56 (1968)
- *Derecho Público de la Economía*, Ceura, Madrid, 1985
- “La ignorancia de las leyes. Las actuales circunstancias”, *RAP* n° 153 (2000)
- Martín Mesa, A., “La reforma de la OCM del aceite de oliva, ¿Yahvé o Leviatán?”, *CIE* n° 131 (1998)
- Martín-Retortillo Baquer, L., *La interconexión de los ordenamientos jurídicos y el sistema de fuentes del Derecho*, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 2004
- Martín-Retortillo Baquer, S., *El Derecho Civil en la génesis del Derecho Administrativo y de sus instituciones. Dos estudios*, IGO, Sevilla, 1960
- “Acción administrativa sanitaria: la autorización para la apertura de farmacias”, *RAP* n° 24 (1957)
- *Derecho Administrativo económico*, La Ley, Madrid, 1988, I
- Martínez López-muñiz, J.L., “Naturaleza de los contratos públicos a la luz del Derecho español, su fundamento y sus consecuencias”, en la obra *Derecho Administrativo. Obra colectiva en homenaje al Profesor Miguel S. Marienhoff*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1999
- Martínez Marín, A., *Derecho Administrativo. La organización administrativa*, Tecnos, Madrid, 1986
- “Las necesidades de cambio de la Administración Pública”, en la obra *Nuevos retos en el horizonte de las Administraciones Públicas*, Universidad de Murcia, Murcia, 2003
- Massot Martí, A., “La leche y productos lácteos”, en la obra coordinada por J.Mª Sumpsi Viñas y L. Barceló Vilá, *La Ronda Uruguay y el sector agroalimentario español*, MAPYA, Madrid, 1996

- Mayer, O., *Derecho Administrativo alemán*, (trad. española de Heredia y Krotoschin), Ed. Depalma, Buenos Aires, 1982, II
- Medina Alcoz, L., *La responsabilidad patrimonial por acto administrativo. Aproximación a los efectos resarcitorios de la ilegalidad, la morosidad y la deslealtad desde una revisión general del sistema*, Thomson-Civitas, Cizur, 2005
- Meilán Gil, J.L., *La distinción entre norma y acto administrativo*, ENAP, Madrid, 1967
- Mesa Segura, A., *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1946
- Milian i Massana, A., “La ordenación estatutaria de las lenguas españolas distintas del castellano”, RVAP n° 6 (1983)
-“Derechos lingüísticos y derechos fundamentales en España”; RVAP n° 30 (1991)
-“Comentarios en torno de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística”, RAP n° 157 (2002)
- Morell Ocaña, L., “La concesión de marismas y el art. 126 de la Ley de Patrimonio del Estado”, RAP n° 68 (1972),
-*Curso de Derecho Administrativo*, II, Aranzadi, Pamplona, 1996
- Moreno Molina, A.M., *La ejecución administrativa del Derecho comunitario europeo*, Marcial Pons, Madrid, 1998
- “Los medios económicos de la Administración Pública comunitaria: la ejecución presupuestaria”, en la obra *Manual de Derecho Administrativo comunitario*, CEURA, Madrid, 2000
- Morillo-velarde Pérez, J.I., “Los retratos legales a favor de las Administraciones Públicas”, RAP n° 165 (2004),
- Muñoz Machado, S., “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de agricultura”, *Agricultura y Sociedad* n° 21 (1981)
- *El Estado, el derecho interno y la Comunidad Europea*, Civitas, Madrid, 1986
- “Discurso sobre las ideas de Administración de Pedro Rodríguez Campomanes”, RAP n° 159 (2002)
- Nieto Garcia, A., *Ordenación de pastos, hierbas y rastrojeras*, Junta Provincial de Fomento Pecuario de Valladolid, Valladolid, 1959

- “Actos administrativos cuya ejecución precisa una entrada domiciliaria”, *RAP*, nº 112 (1987)
- Los primeros pasos del Estado constitucional*, Ariel, Barcelona, 1996, 1ª ed
- Derecho Administrativo sancionador*, Tecnos, Madrid, 2005, 4ª ed..
- Nieto Martín, A., “El Derecho Sancionador administrativo comunitario”, *Infracciones, sanciones y procedimiento administrativo sancionador. Justicia Administrativa*, nº extraordinario 2001
- Núñez Zorrilla, M.C., *El contrato de alimentos vitalicio: configuración y régimen jurídico*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2003
- Oliván, J., *De la Administración Pública con relación a España* (edición a cargo de E. García de Enterría), IEP, Madrid, 1954
- Ortiz de Zúñiga, M., *Elementos de Derecho Administrativo*, III, Imprenta y Librería de Sanz, Granada, 1843
- Pablo Contreras, P. de, y Val Gómez, C. del, “Los derechos de replantación”, en la obra *El régimen jurídico de las plantaciones y replantaciones de viñedo (derecho comunitario, estatal y de la Comunidad Autónoma de la Rioja)*, Instituto de Estudios Riojanos, Logroño, 2003
- Pacanowski, T.G., “Demuestran la predisposición genética en el síndrome tóxico”, *Diario médico.com*, de 11 de febrero de 2004, <http://www.diariomedico.com/edicion/noticia/0,2458,445001,00.html>
- Palma del Teso, A., “La culpabilidad”, *Infracciones, sanciones y procedimiento administrativo sancionador. Justicia Administrativa*, nº extraordinario 2001
- Palma Fernández, J.L., *Los derechos de producción agrícola*, Consejo de Estado/BOE, Madrid, 2003
- Paredes Castañón, J.M., “Función de control de riesgos y responsabilidad penal por imprudencia: la responsabilidad personal de los altos cargos de la Administración en el caso de la colza”, en *Sentencias del TSJ y AP y otros Tribunales*, vol V, Aranzadi, 1998
- Parejo Alfonso, L., *Administrar y juzgar: dos funciones distintas y complementarias. Un estudio del alcance y la intensidad del control judicial a la luz de la discrecionalidad administrativa*, Tecnos, Madrid, 1994

- “Los principios generales del Derecho Administrativo comunitario”, en la obra *Manual de Derecho Administrativo comunitario*, CEURA, Madrid, 2000
- “El procedimiento administrativo comunitario”, en la obra colectiva *Manual de Derecho Administrativo comunitario*, Ceura, Madrid, 2000
- Parejo Gamir, R., “Los contratos administrativos atípicos”, *RAP* n° 55 (1968),
- Pemán Gavín, J., *Derecho a la salud y Administración sanitaria*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1989
- “La exacción transitoria reguladora del precio de productos determinados en la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *RAP* n° 96 (1981)
- Pérez Lázaro, J., “Ayuda a la producción del aceite de oliva y aceituna de mesa en Andalucía”, *Infoagro* 6 de marzo de 2003 (http://www_agroinformacion_com)
- Pérez Reverte, A., “Aceite, cultura y memoria”, *El Semanal* n° 903, 13-19 de febrero de 2005
- Pizarro Nevado, R., “La multa coercitiva”, *Poder Judicial* n° 62 (2001)
- Pizzorusso, A., “Sentencias manipulativas del Tribunal Constitucional italiano”, *El Tribunal Constitucional*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, I
- Pomed Sánchez, L.A., “La distribución de competencias sobre agricultura en el marco de la Unión Europea”, *RAP* n° 148 (1999)
- Posada, A., *Tratado de Derecho Administrativo según las teorías filosóficas y la legislación positiva*, II, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1898
- Prieto Castro, L., *Tratado de Derecho Procesal Civil*, Aranzadi, Pamplona, 1985, I
- Ramos Méndez, F., *Derecho Procesal Civil*, Bosch, Barcelona, 1985, I,
- Rebollo Puig, M., “Alimentación (D° Administrativo)”, en *EJB*, I - *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, MAP, Madrid, 1989
- “Interesados y denunciadores en el procedimiento administrativo sancionador”, *PJ* n° 29 (1993)

- “El contenido de las sanciones”, *Infracciones, sanciones y procedimiento administrativo sancionador. Justicia Administrativa*, nº extraordinario 2001
- “La ejecución subsidiaria de los actos administrativos”, en la obra *Nuevas perspectivas del régimen local. Estudios en homenaje al Profesor José M^o Boquera Oliver*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002
- “Principio de legalidad y autonomía de la voluntad en la contratación pública”, en la obra *La contratación pública en el horizonte de la integración europea. V Congreso luso-hispano de profesores de Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2004
- “El reintegro de subvenciones”, *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, Thomson-Civitas, Cizur, 2005
- Rebollo Puig, M; Falcón y Tella, R., López Benítez, M., *Naturaleza y régimen jurídico de las Cofradías de Pescadores*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba, 1996
- Rebollo Puig, M., e Izquierdo Carrasco, M., *Manual de la inspección de consumo (con especial referencia a la inspección local)*, Instituto Nacional de Consumo, Madrid, 1998
- “El principio de precaución y la defensa de los consumidores”, *DA* núms.. 265-266 (2003)
- Rodríguez-Arana Muñoz, J., *La caducidad en el Derecho Administrativo español*, Montecorvo, Madrid, 1993
- *Cuatro estudios de Derecho Administrativo europeo. Derechos fundamentales, subsidiariedad, subvenciones y Administraciones Públicas*, Comares, Granada, 1999
- “Un supuesto especial de distribución competencial: competencias económicas, Estado y Comunidades Autónomas”, *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, INAP/ Montecorvo, Madrid, 2003
- Rodríguez Bereijo, A., “La doctrina constitucional de las relaciones competenciales en la Política Agraria”, *Cuadernos del Foro Agrario. La Política Agraria en una España autonómica. Aspectos competenciales*, Mundi-Prensa, Madrid-Barcelona-México, 2001
- Rodríguez Portugués, M.A., *Régimen jurídico de las asociaciones de consumidores y usuarios*, Tesina de Licenciatura, Córdoba, 2004
- Romano, Santi, “Normas jurídicas (destinatarios de las), *Fragments de un diccionario jurídico* (trad. De Ayerra Redín y Sentís Melendo), Buenos Aires, 1964

- Ruggiero, *Instituciones de Derecho Civil*, Reus, Madrid, 1929, I
- Ruiz Torres, P., “Economía y sociedad en la crisis del Antiguo Régimen”, en la obra colectiva dirigida por A. DOMÍNGUEZ ORTIZ, *Historia de España. La transición del Antiguo al Nuevo Régimen (1789-1874)*, IX, Ed. Planeta, Barcelona, 1988
- Russo, L., “Organizzazioni di produttori”, *Rivista di Diritto Agrario*, 2004
- Sabio Alcutén, A., *Los vinos de Cariñena, la casa de Aranda y la Ilustración Económica Aragonesa*, La Val de Onsera, Huesca, 1998
- Sala Arquer, J.M., *La revocación de los actos administrativos en el Derecho español*, IEAL, Madrid, 1974
- Salas Hernández, J., “Ordenación de precios y responsabilidad administrativa”, *REDA* n° 2 (1974),
- Sánchez Hernández, A., y Pablo Contreras, P. de, “Cuestiones jurídico-privadas en la titularidad y en la transferencia de los derechos de plantación”, en la obra dirigida por este último autor, *El régimen jurídico de las plantaciones y replantaciones de viñedo (derecho comunitario, estatal y de la Comunidad Autónoma de la Rioja)*, Instituto de Estudios Riojanos, Logroño, 2003
- Sánchez Morón, M., *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, Tecnos, Madrid, 1994,
-*Derecho Administrativo. Parte general*, Tecnos, Madrid, 2005
- Santamaría Arnaiz, M., “La alimentación” en la obra colectiva dirigida por J.N. ALCALA-ZAMORA, *La vida cotidiana en la España de Velázquez*, Ediciones Temas de Hoy, Madrid, 1999, 2ª ed
- Santamaría de Paredes, V., *Curso de Derecho Administrativo según sus principios generales y la legislación actual de España*, Imprenta Española, Madrid, 1911, 7ª ed.
- Santamaría Pastor, J.A., *Principios de Derecho Administrativo*, II, Ceura, Madrid, 2ª ed., 2000
- Sanz Rubiales, I., “El principio de confianza legítima, limitador del poder normativo comunitario”, *Revista de Derecho Comunitario europeo* n° 7 (2000)

- Sempere Navarro, V., “Aparcería laboral”, *EJB*, I
- Serrano-Súñer Hoyos, G., y González Botija, F., *Comentarios a la Ley de la Viña y del Vino*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004
- Sosa Wagner, F., *El contrato público de suministro*, Civitas, Madrid, 1996
- Tamames, R., “Organizaciones comunes de mercado y PAC”, en la obra *El derecho público de la agricultura*
- Tamames, R., y Rueda, A., *Estructura económica de España*, Banco Urquijo-Alianza Editorial, Madrid, 2000 (24ª ed),
- Tarrés Vives, M., *Normas técnicas y ordenamiento jurídico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003
- Thieme, W., “Der Gesetzes Vorbehalt im besonderen Gewaltverhältnis”, *JZ* 1964,
- Toledano, E., *Curso de Instituciones de Hacienda Pública en España*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963, I
- Tornos Más, J., “Ordenación administrativa de los precios privados”, *RAP* n° 86 (1978)
 -“El proceso de distribución de las competencias económicas y la necesaria unidad de la política económica”, *REDA* n° 29 (1981)
 -*Régimen jurídico de la intervención de los poderes públicos en relación con los precios y las tarifas*, Studia Albornotiana, Bolonia-Zaragoza, 1982
 -“De nuevo sobre el control de los Decretos Legislativos: la declaración de nulidad, por vicios de carácter procedimental, del Decreto de 20 de diciembre de 1974, en materia de disciplina de mercado”, *REDA* n° 32 (1982)
 -“La relación entre la Ley y el Reglamento: reserva legal y remisión normativa. Algunos aspectos conflictivos a la luz de la jurisprudencia constitucional”, *RAP* n° 100-102 (1983)
 -“Comercio”, *Derecho Administrativo económico*, La Ley, Madrid, 1991, II
 -“Régimen especial de las competencias económicas”, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Cataluña*, EAP, Barcelona, 1992
 -“La delimitación constitucional de las competencias. El principio de territorialidad y las competencias. Legislación básica, bases, legislación y ejecución”, en la obra colectiva *El funcionamiento del Estado autonómico*, MAP, Madrid, 1996

- Val Gómez, C. del, “La prohibición general de plantar viñedo”, en la obra *El régimen jurídico de las plantaciones y replantaciones de viñedo (derecho comunitario, estatal y de la Comunidad Autónoma de la Rioja)*, Instituto de Estudios Riojanos, Logroño, 2003
- Valero Torrijos, J., “La e-Administración Pública”, *Nuevos retos en el horizonte de las Administraciones Públicas*, Universidad de Murcia, Murcia, 2002
- Villar Ezcurra, J.L., *Derecho Administrativo especial. Administración Pública y actividad de los particulares*, Civitas, Madrid, 1999
- Villar Palasí, J.L., Las técnicas administrativas de fomento y de apoyo al precio político”, *RAP* nº 14 (1954)
-Curso de Derecho Administrativo. Introducción, teoría de las normas y grupos normativos, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, Madrid, 1972, I
- Xiol Ríos, J.A., “Consideración de algunos aspectos del proceso administrativo como respuesta a los fenómenos de masificación social: la legitimación, la limitación de las instancias, el tratamiento en serie de los recursos y los efectos de las sentencia”, *Jurisdicción contencioso-administrativa: aspectos procesales*, Cuadernos de Derecho Judicial, CGPJ, Madrid, 1992
- Zambrana Pineda, J.F., “El olivar español. 1870-1930”, en la obra dirigida por R. Garrabou y J. Sanz, *Historia agraria de la España contemporánea. Expansión y crisis (1850-1900)*, Crítica-Grijalbo, Barcelona, 1985, II

Sentencias del tribunal de justicia y del tribunal de primera instancia comunitarios

STJCE de 20 de febrero de 1979, (as. 120/78: *Cassis de Dijon*). Libre circulación de mercancías: límites permitidos.

STJCE de 21 de febrero de 1979 (as. 138/78: *Stölting*). Legitimación de los mecanismos estabilizadores

STJCE de 10 de marzo de 1987, (as. ac. 279, 280, 285 y 286/84). Mantequilla de Navidad: Principio de proporcionalidad y Reglamentos

STJCE de 12 de marzo de 1987 (as. C-178/84: Comisión contra Alemania). Ley de la pureza de la cerveza

STJCE de 27 de octubre de 1987, *Theodorakis*. Concepto de fuerza mayor

STJCE de 19 de abril de 1988 (as. 71/87: Grecia contra Comisión). Concepto de fuerza mayor

STJCE de 14 de julio de 1988 (as. C-407/85: *Drei Glocken GMBH*). Pasta italiana

STJCE de 14 de diciembre de 1989 (as. C-216/87: *Jaderow*). Pesca: el cambio de las licencias de pesca no es sorprendente porque se explica en la propia evolución del mercado

STJCE de 10 de julio de 1990. *Hansen & Søn*. Culpabilidad y sanciones comunitarias

STJCE de 18 de junio de 1991 (as. C-369/89: *Piagemme I*). Lengua en el etiquetado de los productos.

STJCE de 22 de octubre de 1991 (as. C-44/89: Von Deetzen contra Hauptzollamt Oldenburg). Mercado lácteo: herencia anticipada. Los contratos de arrendamiento de explotación que se traban con el heredero presunto entran dentro del concepto. También, la aportación de la explotación a una sociedad civil de la que el cedente sea socio

STJCE de 8 de enero de 1992 (as. C-197/90: Italia contra Comisión). Finalidad de las fianzas en las ayudas al consumo

STJCE de 9 de junio de 1992 (as. C-47/90: *Rioja I*). Embotellado en origen de vino amparado con Denominación de Origen

STJCE de 25 de junio de 1992 (as. C-88/91: *Federación italiana dei consorzi agrari contra Azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo*). Responsabilidad de los almacenistas por deterioro o pérdida de la mercancía

STJCE de 14 de julio de 1994 (as. C-186/93: UNAPROL). Abono de las ayudas a la producción a través de las Organizaciones de Productores. El diseño interno de los mecanismos de pago corresponde a los Estados

STJCE de 14 de julio de 1994 (as. C-353/92: República Helénica contra Consejo). Productores de soja: el Reglamento (CEE) n° 1765/92 respetó el principio de confianza legítima porque fijaba un período transitorio para su entrada en vigor

STPICE de 14 de septiembre de 1994 (as. T-267/94: *Oleifici contra Comisión*). El principio de protección de la confianza legítima no impide que se modifiquen las normas de comercialización de los aceites

STJCE de 5 de octubre de 1994 (as. ac. C-133/93, C-300/93 y C-362/93). Sustitución de las cuotas individuales del tabaco por cantidades máximas garantizadas no se opone al principio de proporcionalidad

SSTJCE de 12 de octubre de 1995 (*Piageme II*). Lengua del etiquetado de los productos

STPICE de 13 de diciembre de 1995 (as. C-85/94: *Peeters*). Lengua del etiquetado de los productos

STJCE de 25 de junio de 1997 (as. C-285/94: Italia contra Comisión). Poderes discrecionales de la Comisión para seguir la evolución de los mercados agrarios. Autonomía de decisión de la Comisión para valorar los datos e informaciones que le suministran los Estados

STJCE de 29 de enero de 1998 (as. C-61/95: Grecia contra Comisión). La deficiente implantación de sistemas de información geográfica no se ve compensada por un incremento de los controles sobre el terreno

STJCE de 14 de julio de 1998 (as. C-385/96: *Goerres*). Lengua en el etiquetado de los productos

STJCE de 15 de septiembre de 1998 (as. T-54/96: *Italia contra Comisión*). Almacenamiento de aceite de oliva: el bloqueo de los pagos es algo que afecta a la legislación nacional. La finalidad de los Reglamentos relativos a las características de los aceites y a sus métodos de análisis es garantizar la pureza y calidad de los productos.

STJCE de 28 de octubre de 1999 (as. C-253/99: *Italia contra Comisión*). Naturaleza jurídica de la retirada de la autorización para operar en el régimen de las ayudas al consumo

STJCE de 16 de mayo de 2000 (as. C-388/95: *Rioja II*). Embotellado en origen de vino amparado con Denominación de Origen

STJCE de 6 de julio de 2000 (as. C-45/97: *España contra Comisión*). Fraudes e “ingeniería jurídica” en el percibo de las ayudas al consumo

STJCE de 13 de julio de 2000 (as. C-243/97: *Grecia contra Comisión*). Falta de pago de las ayudas dentro de plazo. Falta de homogeneidad de los ficheros oleícolas informatizados

STJCE de 12 de septiembre de 2000 (as. C-366/98: *Geffroy y Casino de Francia*). Lengua del etiquetado de los productos

STJCE de 26 de septiembre de 2000 (as. C-443/98: *Unilever contra Central Foods*). Proyecto de Ley italiano sobre el etiquetado de los aceites de oliva. Las Reglamentaciones Técnicas nacionales y el Derecho comunitario

STJCE de 14 de diciembre de 2000 (as. C-99/99: *Italia contra Comisión*). Designación del origen de los aceites de oliva

STJCE de 22 de noviembre de 2001 (as. C-147/99: *Italia contra Comisión*). Carácter sancionador de la retirada a la envasadoras de la autorización para operar en el régimen de las ayudas al consumo del aceite de oliva

STJCE de 16 de mayo de 2002 (as. C-384/2000: Bredemeier contra Landwirtschaftskammer Hannover). Mercado lácteo: herencia anticipada. La cesión de la explotación al cónyuge de la persona heredera entra dentro del concepto

STJCE de 20 de junio de 2002 (as. C-401/99: Thomsen contra Amt für ländliche Räume Husum). Mercado lácteo: Compromiso de que, en breve tiempo, iniciará una actividad de producción

STJCE de 25 de julio de 2002 (as. C-50/00 P: Unión de Pequeños Agricultores contra Consejo y Comisión). Impugnación de la reforma del mercado oleícola llevada a cabo por el Reglamento (CE) 1638/1998: falta de legitimación de activa de UPA para recurrir el Reglamento de manera directa.

STPICE de 6 de marzo de 2003 (as. Acumulados T-61 y 62/2000: Italia contra Comisión). Concepto de fuerza mayor

STJCE de 8 de mayo de 2003 (as. C-349/97: Italia contra Comisión). Ayudas a la producción de los pequeños agricultores

STJCE de 8 de mayo de 2003 (as. C-349/1997: España contra Comisión). Las Comunidades Autónomas incumplen sistemáticamente su obligación de retirar el reconocimiento a las organizaciones de productores por simples criterios de oportunidad

STJCE de 8 de mayo de 2003 (as. C-268/2001: Agrargenossenschaft Alkersleben contra Freistaat Thüringen). Concepto de productor a los efectos de transferencia de explotaciones lácteas

STJCE de 8 de mayo de 2003 (as. C-349/97: España contra Comisión). Los Estados miembros pueden establecer las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas precisas para la aplicación de los actos comunitarios. Relaciones demasiado limitadas entre las Comunidades Autónomas y la Agencia para el Aceite de Oliva

STJCE de 20 de mayo de 2003 (as. C-469/00: *Ravil*). Rallado en origen del queso Grana Padano

	STJCE de 20 de mayo de 2003: as. C-108/01: <i>Prosciutto di Parma</i>). Cortado en origen del Jamón de Parma.
	STJCE de 10 de julio de 2003 (as. C-15/2000: Comisión contra Banco Europeo de Inversiones). Principio de proporcionalidad y Reglamentos comunitarios
	STJCE de 15 de julio de 2004 (as. C-459/02, <i>Association agricole pour la promotion de la commercialisation laitière Procola contra Gran Ducado de Luxemburgo</i>). Carácter sorpresivo de los cambios legislativos
	STJCE de 11 de noviembre de 2004 (as. C-171/03: <i>Toeters contra Vee en Vlees</i>). Alcance del principio de proporcionalidad
Auto del Tribunal de Justicia de 18 de enero de 2005 (as. C-310/04 R: España contra Consejo y Comisión). Reforma del algodón: solicitud de medida provisional de suspensión	STJCE de 14 de abril de 2005 (as. C-468/02: España contra Comisión). Almacenamiento de aceite e intereses económicos del FEOGA
	STJCE de 7 de septiembre de 2006 (as. C-310/04) Anulación de la reforma del algodón.
	AATPICE de 8 de septiembre de 2005 (asuntos T-295/04 a T-297/04 y T-287/04, respectivamente). Inadmisión de recursos de anulación suscitados contra el Reglamento 864/2004 en lo concerniente a la reforma del mercado de aceite de oliva
	STJCE de 7 de septiembre de 2006 (as. C-489/04: <i>Kiderlen vs. Land Baden Württemberg</i>). Envasado del aceite de oliva y prohibición de venta a granel
Sentencias del tribunal constitucional	STC 22/1984, de 17 de febrero, Ponente: Díez Picazo. Concepto constitucional de domicilio
	STC 137/1985, de 17 de octubre: Ponente: Díez Picazo. Concepto constitucional de domicilio
	STC 69/1988, de 18 de abril. Ponente: Díaz Eimil. Etiquetado de los productos
	STC 186/1988, de 17 de octubre. Ponente: Latorre Segura. El título competencial de agricultura

STC 150/1990, de 4 de octubre. Ponente: Leguina Villa. Cambios normativos y principio de confianza legítima

STC 125/1991, de 6 de junio. Ponente: Rodríguez-Piñero. Compatibilidad de la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias con la Ley catalana de la misma temática

STC 236/1991, de 12 de diciembre. Ponente: Díaz Emil. Derecho comunitario y Comunidades Autónomas;

STC 79/1992, de 28 de mayo. Ponente: Rodríguez-Bereijo. Concesión de ayudas del FEOGA: el margen de complementación de la normativa comunitaria por parte de los legisladores nacionales es muy exigüo

STC 172/1992, de 29 de octubre. Ponente: García-Mon. Derecho comunitario y Comunidades Autónomas

STC 329/1993, de 12 de noviembre. Ponente: Rodríguez-Piñero. Las competencias autonómicas se circunscriben y han de ejercerse dentro del territorio de cada Comunidad Autónoma

STC 341/1993, de 18 de noviembre, Ponente: García Mon. Concepto constitucional de domicilio

STC 50/1995, de 23 de febrero, Ponente: Mendizábal Allende. Concepto constitucional de domicilio

STC 102/1995, de 26 de junio. Ponente: Mendizábal Allende. Supraterritorialidad: requisitos para que el Estado ejercite competencias de tal alcance

STC 146/1996, de 19 de septiembre, Ponente: Jiménez de Parga. Derecho comunitario y Comunidades Autónomas

STC 147/1996, de 19 de septiembre. Ponente: Cruz Villalón. Etiquetado de los productos

STC 252/2000, de 30 de octubre, Ponente: Mendizábal Allende. Legitimación de la asociación de vecinos para recurrir las liquidaciones giradas a vecinos

- Sentencias del tribunal supremo, de la audiencia nacional y del juzgado central de lo contencioso-administrativo
- STS de 2 de octubre de 1926. Interpretación del art. 1271 del Código Civil
- STS de 16 de mayo de 1940, 416. Interpretación del art. 1271.2 del Código Civil
- STS de 25 de abril de 1951, 1615. Interpretación del art. 1271.2 del Código Civil
- STS de 5 de mayo de 1978, RJ 1742. Finalidad de las exacciones transitorias reguladoras del precio del aceite
- STS de 8 de junio de 1978, RJ 2166. Finalidad de las exacciones transitorias reguladoras del precio del aceite
- STS de 2 de diciembre de 1978, RJ 3887. Finalidad de las exacciones transitorias reguladoras del precio del aceite
- STS de 31 de enero de 1979, Ponente: Espín Cánovas, RJ 49. Finalidad de las exacciones transitorias reguladoras del precio del aceite. Impugnación directa del Reglamento que las regula
- STS de 23 de abril de 1980, Ponente: Díaz de Lope-Díaz y López, RJ 1325. Finalidad del justiprecio
- STS de 8 de abril de 1981, Ponente: Rodríguez Hermida, RJ 1443. Reserva de aceite de oliva para impedir el desabastecimiento nacional
- STS de 10 de junio de 1981, Ponente: Fernández Santamaría, RJ 2452. Denominación de venta de conservas de filete de anchoas en aceite: interpretación
- STS de 21 de diciembre de 1981, Ponente: Martín del Burgo y Marchán, RJ 1982/768. Impugnación directa del Reglamento que regula los procesos industriales (RD 3000/1979): la apelación a los deberes naturales de la policía como habilitación suficiente
- STS de 16 de diciembre de 1983, Ponente: Ruiz Sánchez, RJ 6293. Aplicación temporal de las exacciones reguladoras del precio del aceite
- STS de 12 de marzo de 1984, Ponente: Gutiérrez de Juana, RJ 2509. ¿Limitan las normas de etiquetado la libertad de comercio?. Legitimación de la Asociación Empresarial de minoristas

especializados en aceites comestibles para impugnar reglamento.

STS de 26 de diciembre de 1984, Ponente: Díaz Eimil, RJ 6728. Agrupación Nacional de Envasadores: Legitimación para impugnar reglamento de fijación de precios de garantía del aceite. Los precios de garantía son una técnica de intervención en el mercado

STS de 11 de abril de 1986, Ponente: Marín Ruiz, RJ 3599. El aceite de oliva es un producto agrario, no industrial

STS de 24 de febrero de 1987, Ponente: Martín del Burgo y Marchán, RJ 3359. Compras públicas de aceite, técnica que bascula entre la policía y el fomento

STS de 28 de diciembre de 1987, Ponente: Delgado Barrio, RJ 9841. Prohibición de mezclas de aceite. Se imbrica en muchos casos la defensa del consumidor y la protección de la salud

STS de 8 de junio de 1988, Ponente: Cáncer Lalanne, RJ 4543. La cobertura legal del RD 259/1985 se halla en la Disposición final segunda de la Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios

STS de 11 de octubre de 1988, Ponente: Garayo Sánchez, RJ 7618. Se defrauda la confianza de los consumidores cuando se vende aceite de oliva mezclado con aceite de semillas aunque el precio para el consumidor sea más bajo

STS de 7 de julio de 1989, Ponente: Garayo Sánchez, RJ 5335. La retirada de la mercancía establece una suerte de presunción a la renuncia de acciones

STS de 26 de julio de 1989, Ponente: García-Ramos Iturralde, RJ 6122. La prohibición de la venta ambulante de aceite se explica en los riesgos de adulteraciones que estas ventas conllevan

STS de 19 de octubre de 1989. Ponente: Mendizábal Allende. La distinción entre Reglamentos ejecutivos y Reglamentos independientes es “dicotómica y artificiosa”.

STS de 23 abril de 1992 (Sala de lo Penal). Ponente: Bacigalupo Sabater, RJ 6783. Síndrome de la colza

STS de 24 de noviembre de 1992, Ponente: Hernando Santiago, RJ 1993, 369. Complementariedad

sancionadora de la Reglamentación Técnico-Sanitaria de los aceites vegetales comestibles y del RD 1945/1983

STS de 15 de marzo de 1993, Ponente: Delgado Barrio, RJ 2523. Poderes de sustitución del juez en las potestades discrecionales

STS de 5 de mayo de 1993, Ponente: Sánchez-Andrada Sal, RJ 3706. Valoración de los arrendamientos a efectos expropiatorios

STS de 4 de octubre de 1993, Ponente: Goded Miranda, RJ 7491. Ejercicio del derecho de reversión sobre la sede del Consejo Oleícola Internacional

STS de 25 de abril de 1994, Ponente: Mateos García, RJ 2773. Las tasaciones han de efectuarse con arreglo a los valores que tengan los bienes o derechos expropiados al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio

STS de 24 de febrero de 1995, Ponente: Cáncer Lallana, RJ 1601. Se invoca la falta de habilitación legal de la Reglamentación Técnico-Sanitaria de los Aceites vegetales comestibles. Complementariedad sancionadora de esta Reglamentación y del RD 1945/1983

STS de 28 de febrero de 1995, Ponente: Goded Miranda, RJ 491. Complementariedad sancionadora de la Reglamentación Técnico-Sanitaria de los aceites vegetales comestibles y del RD 1945/1983

STS de 29 de noviembre de 1995, Ponente: Baena del Alcázar, RJ 8751. Silencio positivo en el reconocimiento de las organizaciones de productores

SAN de 27 de marzo de 1996, Ponente: Pedraz Calvo, RJCA 354. Licitaciones de aceite y defensa de la competencia

STS de 30 de mayo de 1996, Ponente: Baena del Alcázar, RJ 4620. La prohibición de vender aceite no apto para el consumo es una prohibición válidamente efectuada con objeto de proteger la sanidad alimentaria

STS de 12 de julio de 1996, Ponente: Fernández Montalvo, RJ 5974. Tratamiento jurisprudencial del RD 1945/1983. Vigencia del Reglamento que regula los contenidos de eritrodíol en el aceite de oliva (RD 259/1985)

STS de 18 de enero de 1997, Ponente: Calderón González, RJ 444. Reversión de la sede del Consejo Oleícola Internacional

SSTS de 24 de marzo de 1997, Ponente: Montero Elena, RJ núms. 1349 y 1350. Licitaciones públicas de aceite y defensa de la competencia

STS de 23 de abril de 1997, Ponente: Baena del Alcázar, RJ 3269. Venta de aceite no apto para el consumo: protección de la salud

STS de 13 de junio de 1997, Ponente: Fernández Montalvo, RJ 5194. Empleo de normas técnicas internacionales ante falta de normas propias de análisis

STS de 11 de julio de 1997, Ponente: Fernández Montalvo, RJ 6117. Complementariedad sancionadora de la Reglamentación Técnico-Sanitaria de los aceites vegetales comestibles y del RD 1945/1983. La venta a granel no requiere un dolo específico

STS de 22 de julio de 1997, Ponente: Villagómez Rodil, RJ 1997/5807). Interpretación del art. 1271.2 del Código Civil

STS de 26 de septiembre de 1997, Sala de lo Penal, Ponente: García Ancos, RJ 6366. Síndrome de la colza. Sentencia de los altos cargos

STS de 13 de julio de 1998, Ponente: Rodríguez-Zapata Pérez, RJ 5873. La cláusula de no impugnar las licitaciones de aceite

SAN de 21 de abril de 1999, Ponente: Guerra Palacios, RJCA 2624. Compatibilidad de procedimiento sancionador por adulteración de aceite con otro por fraude en materia de subvenciones

STS de 24 de febrero de 1999, Ponente: Soto Vázquez, RJ 919. La cláusula de no impugnar los contratos de almacenamiento

STS de 17 de enero de 2000, Ponente: Fernández Montalvo, RJ 263. Evolución legislativa de las normas de etiquetado en España

ATS de 28 de marzo de 2000, Ponente: Baena del Alcázar, RJ 3611. Suspensión de vigencia de la Disposición adicional de la NGE

SJCCA de 26 de abril de 2000, Ponente: Quintana Carretero, RJCA 1867. Caducidad de expediente

de reintegro de ayuda y apertura de nuevo procedimiento

SAN de 10 de mayo de 2000, Ponente: Requero Ibáñez, JUR 203947. Impugnación de acto de validación de actas de inspección de la Agencia para el Aceite de OLiva

SAN de 17 de enero de 2001, Ponente: Sancho Cuesta, JUR 104369. Validez del análisis efectuado y notificado a un agente de aduanas designado por la empresa transitaría a la que la sancionada encargó el despacho de los trámites de la exportación

STS de 19 de marzo de 2001 (Sala de lo Penal). Ponente: Móner Muñoz. RJ 3560. Reflejo en las solicitudes de ayuda de datos que no corresponden a quien los formula

SJCCA de 25 de abril de 2001, Ponente: Quintana Carretero, RJCA 568. Presentación extemporánea de solicitud de ayuda que se registra en plazo en estafeta de correos, pero que llega a OPR después de que ésta haya remitido la relación a la Administración autonómica. Responsabilidad patrimonial de Correos. Legitimación para recurrir de Organización de Productores APROLIVA

STS de 10 de julio de 2001, Ponente: Lecumberri Martí, RJ 8006. Reversión de la sede del Consejo Oleícola Internacional

STS de 8 de marzo de 2002, Ponente: Campos Sánchez-Bordona, RJ 2264. Licitaciones de aceite y defensa de la competencia

STS de 8 de marzo de 2002, Ponente: Campos Sánchez-Bordona, RJ 2615. Licitaciones de aceite y defensa de la competencia

STS de 4 de junio de 2002, Ponente: Baena del Alcázar, RJ 9067. NGE: Lengua del etiquetado. Voto particular del magistrado ponente contrario a la decisión mayoritaria

STS de 9 de julio de 2002, Ponente: García Varela, RJ 5904. Contrato de vitalicio: caracteres

STS de 15 de julio de 2002, Ponente: Campos Sánchez-Bordona, RJ 2320. Licitaciones públicas de aceite y defensa de la competencia

STS de 29 de octubre de 2002, Ponente: Martí García, RJ 9644. Acreditado por la Administración el hecho de la existencia de mezclas es el

administrado quien debe probar su falta de intencionalidad o su actitud diligente

SAN de 30 de octubre de 2002, Ponente: García Gonzalo, JUR 25548. Controles posteriores de las subvenciones. Exportaciones y ayudas al consumo

STS de 26 de febrero de 2003 (Sala de lo Penal), Ponente: Giménez García, RJ 2254. Naturaleza de las declaraciones de cultivo: no son documentos casacionales. Los certificados de las almazaras sí lo son.

STS de 12 de marzo de 2003, Ponente: Soto Vázquez, RJ 2743. Compatibilidad de un procedimiento sancionador por adulteración de aceites con otro de reintegro de ayuda al consumo.

STS de 4 de junio de 2003, (Sala de lo Penal). Ponente: Conde-Pumpido Tourón, RJ 4291. Gestión por un Ayuntamiento de cumplimentación de solicitudes: condena penal de la funcionaria encargada de ello que no las presenta en plazo y falsifica asiento postal.

SAN de 8 de octubre de 2003, Ponente: Salaz Calvo, JUR 265709. Industrias extractoras que no pueden beneficiarse de línea de ayudas por incumplir sus obligaciones documentales del régimen de ayuda a la producción.

STS de 20 de noviembre de 2003, Ponente: Puente Prieto, RJ 9212. Las subvenciones europeas no se toman en consideración a efectos de determinación del justiprecio

STS de 15 de marzo de 2004, Ponente: Fernández Montalvo, RJ 2005/2949. Retirada de reconocimiento a Organización de Productores

SAN de 21 de abril de 2004. Ponente: García Gonzalo, JUR 184607. Responsabilidad patrimonial de la Administración por retirada de la autorización para operar en el régimen de las ayudas al consumo,

SAN de 9 de junio de 2004, Ponente: Mangas González, JUR 245130. Se impugna la creación de la Organización Interprofesional del Aceite de Oliva español

SAN de 14 de julio de 2004, Ponente: García Gonzalo, RJCA 933. El aceite de oliva es un alimento. Inmovilizaciones cautelares del aceite

de orujo de oliva. No hay responsabilidad patrimonial de la Administración por no existir antijuridicidad

STS de 20 de octubre de 2004, Ponente: Soto Vázquez, RJ 7334. Patrimonio Comunal Olivarero

SAN de 10 de noviembre de 2004, Ponente: Mangas González, RJCA 2005/824. El aceite de oliva es un alimento. Inmovilizaciones cautelares del aceite de orujo de oliva. No hay responsabilidad patrimonial de la Administración por no existir antijuridicidad

SAN de 21 de septiembre de 2005, Ponente: García Gonzalo, JUR 2005/262841. El aceite de oliva es un alimento. Inmovilizaciones cautelares del aceite de orujo de oliva. No hay responsabilidad patrimonial de la Administración por no existir antijuridicidad

SAN de 28 de septiembre de 2005, Ponente: Mangas González, JUR 2005/262501. El aceite de oliva es un alimento. Inmovilizaciones cautelares del aceite de orujo de oliva. No hay responsabilidad patrimonial de la Administración por no existir antijuridicidad

SAN de 28 de septiembre de 2005, Ponente: Martín Valero, JUR 2005/262530. El aceite de oliva es un alimento. Inmovilizaciones cautelares del aceite de orujo de oliva. No hay responsabilidad patrimonial de la Administración por no existir antijuridicidad

SAN de 11 de octubre de 2005, Ponente: García Gonzalo, JUR 2006/122644. El aceite de oliva es un alimento. Inmovilizaciones cautelares del aceite de orujo de oliva. No hay responsabilidad patrimonial de la Administración por no existir antijuridicidad

SAN de 1 de marzo de 2006, Ponente: Mangas González, JUR 2006/127313. El aceite de oliva es un alimento. Inmovilizaciones cautelares del aceite de orujo de oliva. No hay responsabilidad patrimonial de la Administración por no existir antijuridicidad

SAN de 26 de abril de 2006, Ponente: Martín Valero, JUR 2006/147182. El aceite de oliva es un alimento. Inmovilizaciones cautelares del aceite de orujo de oliva. No hay responsabilidad patrimonial de la Administración por no existir antijuridicidad

Sentencias de los tribunales superiores de justicia

STS de 8 de junio de 2006, Ponente: Baena del Alcázar, RJ 2006/3448. Retirada de reconocimiento a Organización de Productores

SAN de 19 de julio de 2006, Ponente: Martín Valero. El aceite de oliva es un alimento. Inmovilizaciones cautelares del aceite de orujo de oliva. No hay responsabilidad patrimonial de la Administración por no existir antijuridicidad

STSJ de Madrid de 18 de diciembre de 1997, Ponente: Palomino Marín, JT 1587. Exención del Consejo Oleícola Internacional del pago del Impuesto de Obras y Construcciones: interpretación

STSJ de Baleares de 13 de febrero de 1998, Ponente: Delfont Maza, RJCA 454. El bloque sancionador del aceite está constituido por la Ley General de Sanidad, el RD 1945/1983 y la Reglamentación Técnico-Sanitaria de los aceites vegetales comestibles

STSJ de Andalucía, Sevilla, de 3 de junio de 1998, Ponente: De la Cueva Aleu. Dictamen de licenciado en químicas, siguiendo los métodos oficiales de análisis, que desvirtúa los realizados por el Laboratorio de Aduanas.

STSJ de Andalucía, Sevilla, de 17 de noviembre de 1998, Ponente: Pérez Nieto, RJCA 5006. ¿Por qué se declaran menos olivos de los que existen?. Los anticipos no constituyen actos declarativos de derechos. El acto por el que se ordena el reintegro del anticipo no precisa ser motivado, porque su motivación en la resolución antecedente por la que se deniega la ayuda. Motivación vaga e imprecisa de ésta que se da por buena por la sentencia

STSJ de Baleares de 31 de mayo de 1999, Ponente: Fiol Gomilla, RJCA 1317. Etiquetado de los productos: está justificada la sanción impuesta a un establecimiento que dispensaba cola etiquetada en inglés

STSJ del País Vasco de 17 de junio de 1999, Ponente: Orúe Bascones, RJCA 2744. Modo de identificación del lote

STSJ de Navarra de 10 de noviembre de 1999, Ponente: Miquelz Bronte, RJCA 4092.

Reglamento navarro por el que se fija el cómputo de plazos por la entidades locales navarras: no procede la consideración del sábado como día inhábil

STSJ de Andalucía, Granada, de 31 de enero de 2000, Ponente: Bensusán Martín, RJCA 489. Potestades de los Tribunales contencioso-administrativos en recurso contra la denegación de ayuda

STSJ de Valencia de 3 de marzo de 2000, Ponente: De Miguel Cantudo, JUR 232510, la invocación de estos métodos oficiales no exime de la obligada motivación, por lo que es preciso que se incluyan las razones científicas que justifican el resultado obtenido

STSJ de Andalucía, Sevilla, de 6 de marzo de 2000, Ponente: Gutiérrez del Manzano, JUR 292176. Falta de declaración de la totalidad de los olivos que producen las aceitunas origen del aceite cuya subvención se pretende. Caracteres del procedimiento de reintegro

STSJ de Andalucía, Sevilla, de 27 de marzo de 2000, Ponente: Alejandro Durán, JUR 2001/14523. La ayuda a la producción supone entre el 30 y el 40% del precio total que percibe el agricultor por la aceituna.

STSJ de Navarra de 11 de mayo de 2000, Ponente: Fresneda Plaza, RJCA 795. Los sábados computan como días hábiles

STSJ de Cataluña de 26 de junio de 2000, Ponente: Horcajada Moya, RJCA 1701. Presunción a favor de los métodos oficiales de análisis

STSJ de Castilla-La Mancha de 11 de julio de 2000, Ponente: Montero Martínez, RJCA 1501. Validación de actas de inspección de la Agencia del Aceite de Oliva por extravío de originales.

STSJ de Castilla-La Mancha de 11 de julio de 2000, Ponente: Montero Martínez, RJCA 2388. Validación de actas de inspección de la Agencia del Aceite de Oliva por extravío de originales

STSJ de Andalucía, Sevilla, de 13 de julio de 2000, Ponente: Moreno Carrillo, RJCA 2553. Potestades de los Tribunales contencioso-administrativos en recursos contra la denegación de ayudas

STSJ del País Vasco de 13 de julio de 2000, Ponente: Díaz Pérez, RJCA 2115. Presunción a favor de la fiabilidad de los métodos oficiales mientras no se produzca su formal sustitución por otros

STSJ de Andalucía, Sevilla, de 14 de julio de 2000, Ponente: Vázquez García, RJCA 2481. Prórroga de las competencias estatales de recuperación de ayudas para los expedientes iniciados antes de que se produjeran los traspasos de competencias a las Comunidades Autónomas

STSJ de Castilla-La Mancha de 17 de julio de 2000, Ponente: Massó Garrote, JUR 272528. Denegación de ayuda a la producción por acompañarse de certificado de almazara suspendida de funciones

STSJ de Andalucía, Sevilla, de 30 de septiembre de 2000, Ponente: Herrero Casanova, JUR 2001, 7306. Relaciones entre la Agencia para el Aceite de Oliva y AGECONTROL italiana

SSTSJ de Extremadura de 30 de noviembre de 2000, Ponente: Méndez Canseco, JUR núms 32449 y 78059. Intento de justificar la ayuda a la producción pedida invocando rendimientos superiores a los que son típicos de la zona en que se encuadran

STSJ de Extremadura de 14 de diciembre de 2000. Ponente: De la Cruz Mera, JUR 70165. Intento de justificar la ayuda a la producción pedida invocando rendimientos superiores a los que son típicos de la zona en que se encuadran

STSJ de Extremadura de 23 de enero de 2001. Ponente: Méndez Canseco. RJCA, 499. Caducidad del procedimiento de reintegro

STSJ de Baleares de 9 de febrero de 2001, Ponente: Delfont Maza, JUR 124419. La presencia de tricloroetileno impide que un aceite pueda ser calificado como virgen extra.

STSJ de Valencia de 14 de mayo de 2001, Ponente: Bellmont Mora, JUR 302882. Ayudas al consumo: los anticipos son donaciones sometidas a condición

STSJ de Cataluña de 14 de junio de 2001, Ponente: Vives de la Cortada Ferrer-Calbetó, RJCA 1154. La orden de pago de una ayuda no cubre por sí misma las exigencias formales y substantivas de la resolución. Falta de pago y recurso de inactividad

STSJ de Baleares de 26 de junio de 2001, JUR 229956, Ponente: Delfont Maza. La Reglamentación Técnico-sanitaria de los aceites vegetales comestibles (RD 308/1983) tiene su habilitación en el Código Alimentario Español

STSJ de Andalucía, Málaga, de 29 de junio de 2001, Ponente: García Bernaldo de Quirós, JUR 306801. Revisión de los aranceles liquidados de importación por no tratarse de aceite de oliva

STSJ de Castilla y León de 31 de julio de 2001, Ponente: Honorio de Castro García, JUR 311973. Responsabilidad patrimonial de la Administración: entre la procedente por instalación de un estercolero colindante a una granja porcina no se computan las subvenciones que recibía tal explotación

STSJ de Madrid de 13 de septiembre de 2001, Ponente: Martínez Álvarez, JUR 2002, 12524. Denegación de ayuda por superficie de herbáceos porque el declarante había declarado un olivar

STSJ de Andalucía, Sevilla, de 18 de septiembre de 2001, Ponente: Salas Gallego, JUR 316008. Fraudes en las ayudas al consumo: doble percibo de la ayuda

STSJ de Valencia de 11 de octubre de 2001, Ponente: Narbón Láinez, JUR 86469. Ayudas al consumo: fraude consistente en una completa trama de suministros de aceite para envasado y de posteriores ventas ficticias a los mismos suministradores

STSJ de Andalucía, Granada, de 5 de noviembre de 2001, Ponente: Puya Jiménez, JUR 2002, 52963. Retirada de reconocimiento a Organización de Productores de Oliva Jaén

STSJ de Extremadura de 20 de diciembre de 2001, Ponente: Méndez Canseco, JUR 70370. Procedimiento de reintegro de ayudas y procedimiento sancionador: diferencias

STSJ de Baleares de 22 de diciembre de 2001, Ponente: Socías Fuster, JUR 67238. Etiquetado de los productos: no puede considerarse el inglés como lengua fácilmente comprensible para el consumidor español

STSJ de Andalucía, Sevilla, de 25 de enero de 2002, Ponente: Estepa Moriana, JUR 111478. Los

anticipos de las ayudas a la producción son actos de trámite. Su devolución no exige revisión de oficio

STSJ de Andalucía, Sevilla, de 11 de febrero de 2002, Ponente: Moreno Retamino, JUR 148577. Controles que se realizan con posterioridad a la percepción de la subvención

STSJ de Castilla-La Mancha de 11 de febrero de 2002, Ponente: Montero Martínez, JUR 124936. Formas de conocer que una almazara tenía retirada la autorización

STSJ de Andalucía, Sevilla, de 6 de marzo de 2002, Ponente: Montero Fernández, JUR 118661. Aplicación del procedimiento de reintegro para la recuperación de una ayuda

STSJ de Extremadura de 14 de marzo de 2002, Ponente: Méndez Canseco, JUR 128943. Caducidad del procedimiento de reintegro

STSJ de Andalucía, Sevilla, de 5 de abril de 2002, Ponente: Vázquez García, JUR 197153. Entrega de aceitunas de olivos que no están declarados

STSJ de Andalucía, Sevilla, de 8 de abril de 2002, Ponente: Alejandro Durán, JUR 183498. Financiación de Organización de Productores

STSJ de la Comunidad Valenciana de 26 de abril de 2002, Ponente: Márquez Bolufer, JUR 269045. Declaración de caducidad del procedimiento

STSJ de Andalucía, Granada, de 29 de abril de 2002, Ponente: Puya Jiménez, JUR 185489. Retirada de reconocimiento a organización de productores

STSJ de Castilla-La Mancha de 30 de mayo de 2002, Ponente: Moreno Molina, JUR 200641. Mantenimiento de la condición de “gran productor” por viuda del beneficiario de ayudas

STSJ de Andalucía, Granada, de 15 de julio de 2002, Ponente: Garvín Ojeda, JUR 245314. Denegación de ayuda por no presentación de la solicitud a través de la OPR de su zona económica

STSJ de Cataluña de 29 de julio de 2002, Ponente: Horcajada Moya, JUR 279566. Mantenimiento de la condición de “gran productor” por viuda del beneficiario de ayudas.

STSJ de Andalucía, Granada, de 14 de octubre de 2002, Ponente: Cívico García, JUR 2003, 29144. Relación Agencia para el Aceite de Oliva y Junta de Andalucía

STSJ de Baleares de 30 de octubre de 2002, Ponente: Montserrat Quintana. JUR 286626. La normativa referida a los análisis de los aceites y a la falibilidad de los mismos debe atenerse a la legalidad vigente. La mera negligencia basta para sancionar la venta de aceite adulterado

STSJ de Andalucía, Sevilla, de 21 de diciembre de 2002, Ponente: Frías Martínez, JUR 2003, 231167. Compatibilidad del cobro sobre una misma superficie de ayuda a la producción de algodón sin desmontar con pago por superficie de colza

STSJ de Andalucía, Sevilla, de 8 de enero de 2003, Ponente: Montero Fernández, JUR 127567. Declaración de más olivos de los que existen en la realidad

STSJ de Valencia de 10 de enero de 2003, Ponente: Altarriba Cano, JT 844. Reintegro de una restitución a la exportación por no cumplir el aceite exportado las características necesarias

STSJ de Castilla-La Mancha de 6 de febrero de 2003, Ponente: Borrego López, JUR 112245. Pérdida de la condición de oleicultor

STSJ de Andalucía, Granada, de 3 de marzo de 2003, Ponente: Lázaro Guil, JUR 129260. El bloque sancionador del aceite está constituido por la Ley General de Sanidad, el RD 1945/1983 y la Reglamentación Técnico-Sanitaria de los aceites vegetales comestibles. Prohibición de venta a granel

STSJ de Andalucía de 18 de marzo de 2003, Sevilla, Ponente: Moreno Carrillo, JUR 217121. Deber de devolver el anticipo si finalmente no se otorga la ayuda a la producción. Para el reintegro de una subvención no hay que seguir el procedimiento de la revisión de oficio

STSJ de Andalucía, Sevilla, de 21 de marzo de 2003, Ponente: Sanchis Fernández-Mensaque, RJCA 894. A través de las normas sobre definición y denominaciones de los aceites se protege también la integridad de la Hacienda comunitaria.

STSJ de Navarra de 12 de junio de 2003, Ponente: Miqueleiz Bronte, JUR 211711. Derecho a ser indemnizado de administrado que presente solicitud fuera de plazo inducido por la errónea información que le proporcionó la Administración sobre el carácter inhábil del sábado

STSJ de Andalucía, Granada, de 17 de noviembre de 2003, Ponente: Cívico García, JUR 2004, 27626. Retirada de reconocimiento a la OP Olijaén Sierra Morena;

STSJ de Andalucía, Granada, de 15 de diciembre de 2003, Ponente: Puya Jiménez, JUR 2004, 78263. Retirada de reconocimiento a organización de productores

STSJ de Castilla-La Mancha de 19 de mayo de 2004, Ponente: Iranzo Prades, JUR 180778. Las ayudas a la producción dejadas de percibir no pueden incorporarse al justiprecio de un olivar expropiado

STSJ de Madrid, Sala de lo Social, de 24 de mayo de 2004, Ponente: Vives Usano, JUR 227339. Despido de personal del Consejo Oleícola Internacional. La jurisdicción competente no es la española

STSJ de Castilla y León de 3 de diciembre de 2004. Ponente: García Vicario. JUR 2005, 32230 Responsabilidad patrimonial de un Ayuntamiento que no tramitó las ayudas a la producción que se comprometió a gestionar

STSJ de Castilla y León, Burgos, de 10 de diciembre de 2005, Ponente: Varona Gutiérrez, JUR 2005, 36858. Responsabilidad patrimonial de un Ayuntamiento que no tramitó las ayudas a la producción que se comprometió a gestionar

STSJ de Castilla y León, Burgos, de 10 de diciembre de 2005, Ponente: Varona Gutiérrez, JUR 2005, 36861. Responsabilidad patrimonial de un Ayuntamiento que no tramitó las ayudas a la producción que se comprometió a gestionar

STSJ de Castilla y León, Burgos, de 17 de diciembre de 2004, Ponente: Varona Gutiérrez, RJCA 2005, 5. Responsabilidad patrimonial de un Ayuntamiento que no tramitó las ayudas a la producción que se comprometió a gestionar

Sentencias de Audiencias
Provinciales

STSJ de Castilla y León, Burgos, de 23 de febrero de 2005, Ponente: Zataráin Valdemoro, JUR 139378. Responsabilidad patrimonial de un Ayuntamiento que no tramitó las ayudas a la producción que se comprometió a gestionar

STSJ de Castilla y León, Burgos, de 11 de marzo de 2005, Ponente: Zataráin Valdemoro, RJCA 183. Responsabilidad patrimonial de un Ayuntamiento que no tramitó las ayudas a la producción que se comprometió a gestionar

STSJ de Extremadura de 26 de abril de 2005, Ponente: Olea Godoy, JUR 119307: Inmovilizaciones cautelares del aceite de orujo de oliva. Responsabilidad patrimonial de la Administración

STSJ de Andalucía de 4 de enero de 2006, Ponente: Montero Fernández, RJCA 2006/266. Inmovilizaciones cautelares del aceite de orujo de oliva. Responsabilidad patrimonial de la Administración

STSJ de Andalucía de 5 de enero de 2006, Ponente: Montero Fernández, RJCA 2006/256. Inmovilizaciones cautelares del aceite de orujo de oliva. Responsabilidad patrimonial de la Administración

SAP de Jaén nº 416/1999, de 22 de octubre Ponente: Arias-Salgado Robsy, AC 2316. Relaciones civiles en un arrendamiento parciario con respecto al percibo de las ayudas a la producción

SAP de Jaén núm. 109/1999, de 8 de noviembre, Ponente: Cáliz Covalada, ARP 4542. La solicitud de ayuda a la producción es un documento oficial y mercantil.

SAP de Málaga nº 279/2001, de 3 de abril, Ponente: López Agullo, AC 1842. Arrendamiento parciario: relaciones entre el arrendatario y el arrendador a los efectos de la ayuda a la producción

SAP de Ávila núm. 23/2002, de 9 de febrero, Ponente: Villalaín Ruiz, ARP 197. Gestión por un Ayuntamiento de cumplimentación de solicitudes: condena penal de la funcionaria encargada de ello que no las presenta en plazo y falsifica asiento postal.

SAP de La Coruña de 26 de abril de 2002, Ponente: Fernández-Porto García, AC 2225. Venta de herencia futura

SAP de Málaga de 30 de mayo de 2002, Ponente: Jurado Rodríguez, JUR 240317. Expulsión de oleicultor asociado a una Organización de Productores

SAP de Zaragoza de 5 de diciembre de 2002, Ponente: Pérez García, AC 2003/22. Momento a partir del cual surte efectos la partición entre vivos

STSJ de Andalucía, Sevilla, de 13 de diciembre de 2002, Ponente: Moreno Andrade, JUR 2003/67006. Relaciones jurídico-administrativas y relaciones jurídico-civiles en las ayudas a la producción

SAP de Almería de 14 de marzo de 2003, Ponente: Espinosa Labella, JUR 117586. Nulidad del pacto de división de una herencia común suscrita únicamente entre los futuros herederos

SAP de Málaga de 4 de abril de 2003, JUR 245490. Interdicción de la sucesión contractual

SAP de Madrid de 20 de octubre de 2003, Ponente: Navarro Castillo, JUR 2004/87566. Compraventa simulada en detrimento de los derechos de legítima

SAP de Granada de 16 de diciembre de 2003, Ponente: Valdivia y Pizcueta, JUR 74420. Nulidad del pacto de división de una herencia común suscrita únicamente entre los futuros herederos

SAP de Zaragoza de 12 de enero de 2004, Ponente: Sochaga Loitegui, JUR 61001. Herencia anticipada: un supuesto es transmisión de la nuda propiedad a herederos con reserva de usufructo vitalicio

SAP de Las Palmas de 16 de marzo de 2004, Ponente: Cobo Plana, JUR 134707. Contrato de vitalicio: caracteres

SAP de Las Palmas de 21 de julio de 2004, Ponente: Herrera Puentes, JUR 2004/266049. La partición entre vivos: momento a partir del cual surte efectos

SAP de Las Palmas de 26 de octubre de 2004, Ponente: Martín Calvo, JUR 302417. La transmisión onerosa de un bien a un solo hijo no perjudica

la legítima de los demás herederos por cuanto nada obliga a mantener un patrimonio a favor de herederos

Auto de la AP de Madrid nº 1865/2006, de 3 de mayo, Ponente: Redondo Gil, JUR 2006/181795. Prohibición de vender aceite de oliva por litros en los economatos de las prisiones

