

LA REGULACION DE LAS AGRUPACIONES DE PRODUCTORES AGRARIOS EN CATALUÑA DESPUES DE LA ADHESION DE ESPAÑA A LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Por Albert MASSOT I MARTI y
Josep VILLARREAL I MORENO

1. LA CONCENTRACION DE LA OFERTA, UNA URGENTE NECESIDAD

Las profundas transformaciones que sufrió la economía española acompañadas a partir de la década de los sesenta por unos cambios muy acentuados en la agricultura, configuraron una «nueva agricultura» (1), salida de la agricultura tradicional. El agricultor, en un nuevo entorno, está obligado a comprar para producir y a producir para vender.

Las relaciones que se han generado en torno a la integración de la agricultura en el conjunto de la economía han seguido un camino no exento de traumas ni dificultades y se han visto sometidas en último término a un nuevo factor externo de perturbación como consecuencia de la adhesión de España a las Comunidades Europeas, y por tanto, de la aplicación de la Política Agraria Comunitaria y en especial de la aplicación del principio general de la libre circulación de mercancías que establece en los mercados de productos agrarios unas nuevas condiciones de concurrencia.

Como consecuencia de este último fenómeno, la integración en la CEE, han sido numerosas las intervenciones públicas de especialistas en forma de debates, seminarios y estudios que piden y manifiestan la necesidad de proceder a una mejor organización de la oferta de productos agrarios (2) para poder adecuar la producción a los cambios observados en la demanda de productos alimentarios, conseguir una reducción de los costes proveniente de la comercialización en común, mejorar la calidad de los productos y en definitiva abrir nuevas vías participativas de los agricultores en el funcionamiento del mercado.

(1) «La nueva agricultura», Editorial de *Papeles de Economía*, núm. 16, Madrid, 1983.

(2) Las referencias implícitas o explícitas que pueden consultarse son numerosas. Por su generalidad pueden consultarse *Catalunya i la CEE*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1982, pp. 258 i 259, y el informe: *Diagnòstic de l'Agricultura catalana davant la CEE* Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1985 (documento interno). Ver en un sentido más específico los artículos de VILLARREAL, J.: «Perspectives del sector ramader català davant l'adhesió a la CEE» y «Possibilitats que ofereix la Comunitat Econòmica Europea a floricultors i horticultors del Maresme». Jornades agràries de las comarcas de Barcelona, «La Caixa», Barcelona, 1986.

1.1. Ambito de la producción

La preocupación de mejorar la organización de la producción ha estado presente en la agricultura, en términos generales, desde la implantación del cooperativismo a finales del siglo pasado (3). El tratamiento teórico y normativo que acompaña el fenómeno cooperativo se acentúa a partir de la década de los setenta y la organización de la producción pasa a ser considerada como una base de la política agraria (4).

El agricultor está obligado a producir cada vez una cantidad más grande de productos y, además, en el marco de una economía competitiva, al menor costo posible.

La necesidad de producir más ha llevado a intensificar la utilización de maquinaria, a incorporar sistemáticamente nuevas técnicas de producción y a aumentar más que notablemente el consumo de inputs provenientes de fuera de la explotación.

En este entorno toman especial significación las dificultades constatadas para conseguir la movilidad de los factores y la adecuación de las escalas productivas necesarias para disponer una distribución eficiente de los aumentos de costos externos (5). Por otro lado, las orientaciones productivas tampoco han podido cambiar suficientemente en función de las retribuciones del mercado a ciertos productos, dado que existen en nuestra agricultura restricciones naturales considerables (6).

Para las explotaciones con parámetros de explotación más desfavorables, la necesidad de garantizar una viabilidad económica viene exigida por la racionalidad de la propia actividad y por las nuevas tendencias que adopta la propia política económica (especialmente después de la adhesión en la CEE). Los modelos asocia-

(3) Sepuede ver CASANOVAS I BUGAL, A.: «Cien años de cooperativismo», *El Campo*, núm. 95, Jul.-set.-1984, Banco de Bilbao, pp. 54 a 56; o S. E. A.: «El asociacionismo económico-agrario en España. Semblanza histórica», *El Campo*, núm. 97, enero-marzo-1985, Banco de Bilbao, pp. 3 a 10, donde además se describe una detallada cronología.

(4) Ver TASIES I VALLS, J., en «Bases per a una política agrària a Catalunya». Jornadas agrarias de las comarcas de Ponent, «La Caixa», Lleida, 1979 y especialmente el punto 5. «Les línies per a una futura política», pp. 260 a 263.

(5) «La nueva agricultura», *Papeles de Economía*, núm. 16, Madrid, 1983. Editorial ya citada.

(6) *Idem*.

(7) PEREZ BLANCO, J. M., en su artículo «Rasgos macroeconómicos básicos de la evolución de la agricultura española 1961/1982 y "Crisis actual"», publicado en *Papeles de Economía*, núm. 16, Madrid, 1983, pp. 11 y ss. Este es un fenómeno que es común en todo el territorio comunitario. La perspectiva de una competitividad mayor lleva a potenciar la organización como fórmula satisfactoria para superar la rigidez de los factores de producción y conseguir con nuevas escalas productivas una explotación más eficiente de los recursos.

tivos (en forma de cooperativa, etc.) son una vía para superar las restricciones señaladas más arriba. En cualquier caso, el camino que hay que recorrer es todavía muy largo.

1.2. En el ámbito de la comercialización

Si en el ámbito de la producción de los modelos asociativos ofrecen ventajas evidentes, en el ámbito de la comercialización es donde adquieren una relevancia definitiva.

«Para garantizar un ingreso decente, el agricultor no ha de contentarse con producir mejor, ha de vender mejor» (8), y para vender debe disponer de una capacidad suficiente, especialmente para acceder a los canales de comercialización en competencia con industriales y comerciantes.

La comercialización eficiente exige a los productos condiciones mínimas (calidad, normalización, etc.) y a la venta el cumplimiento de unos requisitos indispensables (preferencias, circuitos de comercialización, etc.).

La calidad del producto es un elemento que permite diferenciar productos, identificarlos y así aumentar sus posibilidades de comercialización y revalorización.

La normalización y tipificación han de permitir ordenar la oferta y la demanda de un sector donde los productos finales están sujetos a unas variaciones inherentes a la producción biológica. La definición de estándares, además de facilitar el rechazo de los productos defectuosos, mejora la comunicación entre compradores y vendedores.

Comentarios similares pueden formularse sobre la presentación de los productos.

El conocimiento de la demanda de los consumidores, y de los circuitos comerciales así como de las técnicas para mantener las cuotas de mercado conseguidas, y también la utilización adecuada de los métodos de promoción de las ventas serán elementos fundamentales para construir una buena estrategia comercial.

El objetivo final del proceso de comercialización es el de aumentar los niveles de ingresos sin aumentar el precio final del producto, mediante los aumentos de valor añadido que se incorporen con la participación en las fases de comercialización y transformación (10).

Este hecho es especialmente significativo si atendemos a lo que formuló Malassis (11) señalando que en Francia de cada 100 unidades de gasto alimentario, 55 se destinan a la comercialización y distribución, 15 a los suministradores de inputs y los 30 restantes a la agricultura.

Es evidente, por otro lado, que el esfuerzo de comercialización difícilmente puede alcanzarlo la explotación individual y que hace falta buscar soluciones asociativas que lo permitan.

(8) Ver BOURRET-LAUDIER, Monique: *La commercialisation des produits agricoles: prix, filières et marchés*, J. B. Baillière, Paris, 1980.

(9) Idem.

(10) CRUZ ROCHE, P.: «Empresas asociativas de Transformación y Comercialización de productos agrarios», *Papeles de Economía*, núm. 16, Madrid, 1983, pp. 269 y ss.

(11) MALASSIS, *Economía Rural* 1979, núm. 131, p. 5. Cita recogida por M. Bourret (ver nota 8).

Estas soluciones, además, han de permitir incorporar en paralelo a los objetivos ya reseñados, aquellos otros que las nuevas orientaciones de la política agraria (12) describen como fórmulas posibles para resolver algunos problemas. Significativamente: el fomento de la calidad y la diversificación de la oferta.

Por otro lado, estas soluciones permiten estimular acciones para fomentar el potencial humano que interviene en el proceso de producción agraria.

2. LA ORGANIZACION DE LOS PRODUCTORES AGRARIOS EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

Mientras los diferentes Estados con un cierto nivel de desarrollo económico, y en especial los integrantes de las Comunidades Europeas, hace ya tiempo que promueven el asociacionismo en el ámbito de la comercialización agraria, en nuestro país estas acciones se iniciaron tarde y con importantes limitaciones funcionales que no permitieron un desarrollo como el que hubiera sido deseable.

Efectivamente, la Ley 29/1972, de 22 de julio, y sus correspondientes disposiciones reglamentarias (13) configuraron y regularon las llamadas «Agrupaciones de Productores Agrarios» (APAS) como un instrumento para la mejora de la comercialización agraria y de las condiciones de consumo, mediante la concentración de la oferta, la tipificación de productos, la consecución de una óptima gestión comercial a escala adecuada, y la clarificación de mercado y sus canales de distribución. Para el fomento de estas agrupaciones el mencionado conjunto normativo estableció una serie de ayudas para aquellas asociaciones de agricultores que bajo la forma de cooperativas o SATS se comprometieran a cumplir determinados requisitos funcionales y de dimensión a fin de conseguir, de esta forma, los objetivos antedichos con un coste reducido en un proceso altamente competitivo (14).

A pesar de estas medidas, y la constitución en 1976 de la Federación Española de Agrupaciones de Productos Agrarios (FEAPA), el grado de expansión de las APAS y el volumen de comercialización de la producción agraria que han gestionado no han llegado hasta hoy ni mucho menos a unos niveles mínimamente satisfactorios.

(12) Un avenir pour l'agriculture européenne. «Les orientations de la Commission». *Notes rapides de l'Europe Verte*, núm. 34, Bruxelles, 1986. Este documento que siguió al «Libro Verde» (Doc. COM(85) 333 final) recoge tanto lo que en él se contemplaba como las consideraciones que, de las consultas que realizó la Comisión, se siguieron.

(13) **BOE 24**. Su Reglamento General estuvo aprobado por Decreto 1951/73 de 26 de julio (**BOE** de 17-8-1973). Los productos y mínimos exigibles para acogerse a la Ley de Agrupaciones de productores fueron regulados mediante el Decreto 2/78/73 de 26 de julio (**BOE** de 20-9-1973). Ambos Decretos fueron derogados y sustituidos por el Decreto 698/75 de 20 de marzo (**BOE** 85 de 9-4-1975). Posteriormente han ido saliendo regulaciones específicas de sectores: R.D. 1706/84 de 30 de agosto sobre determinaciones de mínimos exigibles a los productores hortofrutícolas (**BOE** 227 de 21-9-1984), R.D. 2155/85 de 23 de octubre (**BOE** 279 de 21-11-1985) y 2712/85 de 23 de octubre (**BOE** 134 de 5 de junio de 1986) para el sector del algodón; y muy especialmente el R.D. 1101/86 de 6 de junio (**BOE** 139 de 11-6-1986) para el sector hortofrutícola de nuevo, adaptándolo a las disposiciones comunitarias.

(14) Para el desarrollo asociativo en nuestro país ver el número monográfico de la revista *El Campo*, del Banco de Bilbao, «Experiencias asociativas en el sector primario», núm. 97 de enero-marzo 1985, especialmente el artículo dedicado a las APAS de OTEIZA GIL, E.: *Agrupaciones de productores agrarios. ¿Qué son las APAS?*, pp. 15 y ss.

Cruz Roche, en un estudio recientemente publicado, resume las principales características de esta situación (15):

1. La presencia de las APAS en el sector agrario es en la actualidad casi insignificante, de lo que se deduce que siendo como son unos instrumentos válidos para la mejora de la comercialización agraria, no puedan esperarse a corto o a medio plazo grandes cambios en los modelos vigentes (16).

2. El 65,2 % de las APAS no realizan ninguna actividad transformadora, limitándose a la simple comercialización de productos de temporada. Se detecta una tendencia al establecimiento de contratos de suministro con empresas de transformación, renunciando de esta forma expresamente a hacerse cargo de estas funciones.

3. La incidencia de las APAS adquiere únicamente cierto peso específico en los subsectores de cítricos, fruta en general, seguidos a alguna distancia por frutos secos, huerta y productos bovinos, siendo prácticamente inexistente en el resto de subsectores.

Las causas de ello pueden encontrarse a distintos niveles (17):

A) Por un lado, la antigüedad o obsolescencia de la Ley 29/1972 y el propio condicionamiento que significó que las APAS fuesen creadas en un contexto radicalmente distinto al actual, con encuadramiento obligatorio incluido en la Organización Vertical de la Dictadura.

B) En segundo lugar, la falta de asignación por parte de la Administración Pública de unos recursos congruentes con los objetivos previstos en la Ley. Con la adhesión de España a la CEE las APAS podrán optar a subvenciones superiores a las actuales, a su vez objeto de reembolsos parciales por parte del FEOGA-Orientación.

C) Una importante restricción la constituye casi con toda seguridad la reducción de la calificación de APAS a cooperativas y a SATS. En contraposición, por ejemplo, en Francia se reconoce como «groupements de Producteurs» (18) a sindicatos de comercialización, asociaciones, cooperativas y sus federaciones, y sociedades de interés colectivo agrícola (SICA), existiendo a su vez unos «groupements» de segundo grado llamados Comités Económicos Agrícolas (CEA).

D) La normativa española no ha otorgado a las APAS el protagonismo que precisaban y que la ley, ormalmente, contemplaba. Nunca se ha desarrollado su completa estructuración que permitiera posibilidades reales de regulación de la

(15) CRUZ ROCHE, P.: «Situación actual y posibilidades de crecimiento de las Empresas Asociativas de Transformación y Comercialización de Productos Agrarios», Instituto de Estudios Agrarios, Pesqueros y Alimentarios, 1984.

(16) En la actualidad hay 140 APAS constituidas, la mayoría (40 %) en Catalunya y el País Valencià: 40 son horticolas, 52 frutícolas, 25 cítrícolas, 22 ganaderas, 5 de frutos secos y 2 de aceitunas de mesa.

(17) Para un análisis más profundo de estas causas consultar aparte el libro de CRUZ ROCHE, P., mencionado en la nota (15) o ALVAREZ GOMEZ, J.: «Las agrupaciones de productos agrarios hortofrutícolas», revista de Estudios Agrosociales, núm. 127, abril-mayo 1984, y a CAMILLERI LAPEYRE, A., en el trabajo colectivo, *La agricultura española ante la CEE*, Instituto de Estudios Económicos, 1984, páginas 172 y ss., ambos estudios referidos exclusivamente al sector frutícola.

(18) Creados por la Ley de orientación agrícola de 8 de agosto de 1962, posteriormente modificada por la Ley 678 de 6 de julio de 1984, la Ordenanza 811 de 22 de septiembre de 1967 y la Ley 52 de 4 de julio de 1980.

oferta y los mercados, limitándose a su tímido fomento. Tampoco se ha actuado en el sentido de organizarlas a nivel regional, con fórmulas similares a los CEA, capaces de intervenir en la ordenación de la oferta (19). Como ha comentado Alvarez de Gómez, «el círculo vicioso creado en torno a no reconocer las funciones de las APAS debido a su escaso peso en el mercado, y viceversa, parece ser que será clarificado por nuestra integración a la CEE». Cabe hacer, sin embargo, diversas acotaciones a esta afirmación, ya que, por aplicación de las condiciones de transición para el sector horto-frutícola durante los primeros cuatro años seguirá siendo el FORPA el que efectuará básicamente las eventuales intervenciones. Por el contrario, al inicio de la segunda fase (1990) estas intervenciones deberán ser obligatoriamente realizadas, de acuerdo con la casuística prevista, por el propio sector.

E) Otras posibles causas menos significativas podrían ser la inaplicación durante demasiado tiempo de normas de calidad en el mercado interior, especialmente en el sector horto-frutícola. O, también, la tantas veces citada desconfianza del agricultor hacia el asociacionismo en general.

En cualquier caso, es significativo que el desarrollo normativo en materia de agrupaciones de productores adoptado por las Comunidades Autónomas sea, hasta hoy, muy escaso: únicamente el País Vasco ha regulado, inmediatamente después de la adhesión a las Comunidades Europeas, la constitución de Organizaciones de Productores, limitándolas sin embargo al sector pesquero (20), con títulos competenciales muy distintos a los de las asociaciones de productores del sector agrario o ganadero.

3. LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES EN EL ORDENAMIENTO COMUNITARIO

3.1. El reconocimiento de las organizaciones de productores por parte del derecho agrícola comunitario

Después de diferentes propuestas (21), el Reglamento 1360/1978, de 31 de julio (22), del Consejo fue el primer acto comunitario de carácter horizontal destinado al fomento de las agrupaciones de productores y sus federaciones. Anteriormente se habían adoptado actuaciones legislativas más específicas en los sectores de la pesca, el lúpulo, la hortofruticultura y los gusanos de seda (23).

(19) En este sentido cabe mencionar como en agosto de 1984 se constituyó el primer Centro inter-regional de Aragón y Catalunya de Asociaciones de Productores Agrarios, con 49 APAS de las provincias de Gerona, Tarragona, Lleida, Zaragoza y Huesca.

(20) Decreto 387/85 de 30 de diciembre. **BO del País Vasco**, núm. 11 de 20-1-86.

(21) **JOCE**, C 51 de 20-3-1967; **JOCE**, C 70 de 12-6-1970; **JOCE**, C 75 de 26-7-1971; **JOCE**, C 146 de 22-6-1977; **JOCE**, C 139 de 14-6-1978.

(22) **JOCE**, L 166 de 23-6-1978, modificado en último término por el Reglamento 3827/1985; **JOCE**, L 372 de 31-12-1985.

(23) Reglamentos CEE 2141/70 **JOCE**, L 236 de 27-10-1970; 1996/71 **JOCE**, L 175 de 4-7-1971; 1035/72 **JOCE**, L 118 de 20-5-1972; y 707/76 **JOCE**, L 84 de 31-3-1976.

Este Reglamento significó el reconocimiento del papel de las organizaciones de productores, amplió sustancialmente su ámbito geográfico de actuación («regiones con deficiencias estructurales más graves») y aumentó el número de productos afectados (24).

Todavía hoy en día, el Reglamento 1360/1978 constituye el reglamento-marco por excelencia en esta materia al regular de forma genérica las condiciones de reconocimiento y fomento de las agrupaciones de productores en el mundo agrario.

Posteriormente otros dos Reglamentos generales de la Comisión han complementado a éste: el Reglamento 2083/1980, de 31 de julio, sobre modalidades de aplicación relativas a la actividad económica de las agrupaciones de productores, y el Reglamento 2084/1980, de 31 de julio, para la determinación de los gastos reales de constitución y funcionamiento administrativo de las agrupaciones (25).

Por otra parte, cabe decir que todavía son escasas las OCM que otorgan un cierto papel a las agrupaciones de productores, en general, y poco significativas en función del peso de los respectivos subsectores en la producción final agraria. En este sentido es preciso destacar el régimen excepcional reconocido a los «Milk Marketing Boards» británicos, expresamente regulado por el Reglamento 1422/1978, de 20 de junio (26).

3.2. Objetivo normativo del Reglamento 1360/1978

El Reglamento 1360/1978, a pesar de que reconozca las funciones gestoras en la política comunitaria de mercados de las agrupaciones de productores, tiene esencialmente el carácter de una medida horizontal socioestructural.

Esto se evidencia al otorgarse como propio el objetivo de corregir las deficiencias estructurales de determinadas regiones a nivel de la oferta de productos agrícolas (artículo 1) mediante la concentración y adaptación de la producción a las exigencias del mercado (artículo 5.1). Y lo reafirma el hecho de que en el artículo 12 se declaren las ayudas comunitarias previstas en los artículos 10 y 11 como una acción común de acuerdo al Reglamento 729/1970 (27), y, en consecuencia, a cargo del FEOGA-Orientación (artículos 13.3 y 14.2). Quedan fuera del presente Reglamento las eventuales ayudas a cargo del FEOGA-Garantía, que, como compensación de las operaciones de retirada de mercado, podrían aplicarse.

(24) Un excelente estudio sobre la presente temática, que ya es un clásico, es el de BLUMANN, C.: «Les organisations de producteurs et la politique agricole de la CEE», *Revue de Droit Rural*, núm. 127 de octubre de 1984. Hay una traducción al castellano en la *Revista de Estudios Agrosociales*, núm. 133 de octubre-diciembre de 1985.

Vale la pena destacar en este punto que a pesar de que el Reglamento 1360/78 amplía la base territorial de actuación, un primer proyecto animó a considerar todo el territorio de la Comunidad como objeto de aplicabilidad.

(25) Ambos publicados en el JOCE, L 203 de 5-8-1980.

(26) JOCE, L 171 de 28-6-1971.

(27) JOCE, L 94 de 28-4-1970, modificado en último término por los Reglamentos 870/85 JOCE, L 95 de 2-4-1985, y 3769/85 JOCE, L 362 de 31-12-1985.

En este marco, el Reglamento 1360/1978, a pesar del papel relevante que tienen atribuido las agrupaciones de productores en algunas de las OCM menos desarrolladas (como ya se ha señalado: la regulación de la oferta y la comercialización de los productos), otorga al Derecho interno de los Estados miembros el establecimiento de las formas de constitución y funcionamiento de estas agrupaciones. Este Reglamento se limita a fijar una serie de condiciones mínimas que garanticen al mismo tiempo la aplicación de las reglas comunitarias sobre competencia y el adecuado cumplimiento de las funciones gestoras de la PAC. También regula un régimen de incentivos financieros para la constitución de las agrupaciones.

3.3. Materias que son competencia del Derecho interno de los Estados miembros

Se atribuye expresamente al Derecho interno de los Estados miembros:

1. El reconocimiento de las agrupaciones de productores y sus federaciones, incluidas aquellas ya existentes en el momento de la adhesión, a partir de las condiciones mínimas establecidas en el Derecho Comunitario (artículos 4 y 7).

2. La aceptación de agrupaciones que comprendan otras personas que no sean productores individuales o sus asociaciones, siempre y cuando quede garantizado en sus estatutos que serán los productores quienes controlarán la agrupación y sus decisiones (artículo 5.2). En otras palabras, pueden ser miembros las cooperativas, muy importantes en este ámbito y en determinados países como Italia o España, los industriales y los comerciantes en general.

3. El otorgamiento de la personalidad jurídica o capacidad jurídica suficientes para ser sujeto de derechos u obligaciones (artículo 6 g). Existe, pues, una casi absoluta libertad de forma jurídica para conseguir la calificación de agrupación (sociedades civiles o mercantiles ya creadas, sindicatos, etc.).

4. El respeto a las disposiciones legales o reglamentarias destinadas a proteger a la agrupación, federación o a sus acreedores contra las consecuencias financieras derivadas de la salida de un miembro, o simplemente para impedir esta salida durante el ejercicio presupuestario (artículo 6 d).

5. La anulación del reconocimiento, en cumplimiento de las condiciones establecidas por el Derecho Comunitario (artículo 8).

6) Y el establecimiento de regímenes de fomento de las agrupaciones y sus federaciones (artículos 10 y 18).

3.4. Materias competenciales del Derecho Comunitario

Están regulados expresamente por el Derecho Comunitario:

1. La delimitación de las regiones con déficits estructurales en la oferta. En nuestro caso se ha reconocido esta condición para la totalidad del territorio español (artículo 2) (28).

(28) De acuerdo al redactado provisional del anteproyecto de Reglamento preparado por el Consejo (documento COM(86)199 final).

2. La definición de los productos agrícolas o ganaderos objeto de las agrupaciones. Por lo que se refiere a España (29), como en los casos de Italia o Grecia, estos productos pueden ser la totalidad de los recogidos en el Anexo II del Tratado de Roma, con excepción de frutas y hortalizas, lúpulo y gusanos de seda, y los productos agrícolas transformados para cuya valorización son indispensables los productos de base citados y que están relacionados en el Anexo II del propio Reglamento (artículo 3.1). No hay pues, una clara sectorialización. Esta, en cualquier caso, dependerá de los problemas estructurales existentes en la oferta de estos países.

3. La formulación de los objetivos de constitución de las agrupaciones (artículo 5.1) y sus federaciones (artículo 5.3): la adopción de criterios comunes de producción y racionalización de la oferta por parte de los miembros para adecuarse a las exigencias del mercado, siempre y cuando permitan la consecución de los objetivos del artículo 39 del Tratado (artículo 6.1 a).

4. La definición de productor agrario susceptible de ser integrante de una agrupación (artículo 5.1): únicamente se aceptan en el ámbito de los productos agrícolas transformados los transformadores que al mismo tiempo sean productores.

5. Las condiciones mínimas para ser reconocidas las agrupaciones o sus asociaciones por los Estados miembros:

5.a) Presentación de la correspondiente solicitud (artículo 4.a).

5.b) Que sean agrupaciones donde, al menos, 2/3 de sus integrantes dirijan empresas agrícolas ubicadas en las regiones declaradas objeto de actuación y donde, al menos, la mitad de la producción comercializada provenga de estas mismas zonas (artículo 4.c).

5.c) Actividades mínimas a realizar para ser reconocidas (en cuanto a producción y comercialización), con su correspondiente obligación de fijar en estas fases normas comunes para sus integrantes (artículo 4 final y 6.1.b). Respecto a la fase de producción hay que reconocer que todavía las atribuciones de las agrupaciones de productores son mínimas y se limitan casi únicamente a la gestión de determinadas ayudas directas a la producción en OCM sin sistemas de precios comunes de intervención (p.e.), lúpulo, semillas), o en OCM con una insuficiente protección exterior. Sin duda es más importante el papel de las agrupaciones en la fase de canalización de cara al mercado que el Reglamento delimita: los estatutos tendrán que incluir la obligación para sus integrantes de canalizar, con una serie de matices, la totalidad de la producción destinada al mercado (artículo 6.1.c). La canalización al mercado, o salida, abarcará las operaciones de concentración de la oferta, preparación de la venta y oferta a los mayoristas (artículo 6.2). En otras palabras, las agrupaciones pueden realizar las primeras transformaciones directamente ligadas a los productos y únicamente pueden negociar la venta, nunca concluir la. Esta función de venta corresponderá a los mismos productores a título individual o a las cooperativas de venta constituidas. Una excepción importante y significativa a esta última regla son los «Milk Marketing Boards» británicos, de acuerdo con el ya mencionado Reglamento 1422/1978 (30).

(29) Idem.

(30) Ver nota 26.

5.d) Control, garantizado estatutariamente, de la agrupación por parte de los productores (artículo 5.2).

5.e) El respeto de las reglas comunitarias en materia de competencia o libre circulación de mercancías. Condición que se consigue con la garantía estatutaria de la libertad de renuncia a la calidad de ser miembro de la agrupación, con unos requisitos formales mínimos (artículo 6.1.d), con exclusión de cualquier disposición discriminatoria, en especial por razón de nacionalidad o lugar de establecimiento (artículo 6.1.f) y con la prohibición de tener una posición dominante en el mercado, excepto cuando sea necesaria para la realización de los objetivos del artículo 39 del Tratado (artículo 6.1.i). Esta significativa excepción ya se encontraba en el célebre Reglamento 26/1962, de 4 de abril (31), al aplicar las normas de competencia a la producción y al comercio de los productos agrícolas y este trato privilegiado se reafirma en el artículo 17 del mismo Reglamento 1360/1978 cuando establece que únicamente se aplicarán las normas contra los acuerdos, decisiones y prácticas concertadas que vulneren el artículo 85 del Tratado a partir de la fecha de su comprobación (32). Se vuelve a encontrar aquí una cierta compensación al papel de gestores de la PAC que las agrupaciones de productores tienen reconocido.

5.f) Justificación de una actividad económica suficiente (artículo 6.1.e) que garantice el cumplimiento efectivo de la función económica atribuida a las agrupaciones por el Derecho Comunitario. Por esta razón el artículo 6.3 prevé la fijación de cantidades mínimas de superficie, volumen de negocio, volumen de producción o de miembros, que el Reglamento 2083/1980, de 31 de julio, de la Comisión estableció posteriormente (33).

5.g) Llevar una contabilidad separada, para las actividades objeto de reconocimiento, que permita el cálculo de las ayudas comunitarias y comprobar su utilización (artículo 6.1.h).

5.h) Para terminar, recordar que se establece una casi total libertad de forma jurídica, de personalidad y de definición de los integrantes. Estos ámbitos, además, quedan bajo la competencia de los Estados.

6. En último término, el Reglamento 1360/1978 prevé en el Título III la concesión de dos tipos de ayudas a las agrupaciones de productores:

a) Unas ayudas comunitarias en forma de porcentaje sobre el valor de los productos comercializados, hasta unos determinados límites (34), para fomentar su constitución y facilitar su funcionamiento administrativo (artículo 10). Estas ayudas podrán otorgarse durante los tres primeros años después del reconocimiento, en el caso de que sean nuevas agrupaciones, y si son organizaciones ya constituidas tendrán que haber sido creadas tres años antes del día de la adhesión de España,

(31) JOCE, L 30 de 20-4-1962.

(32) Muy diferente del caso normal en que la decisión comportase la nulidad «ab initio» de los actos.

(33) JOCE, L 203 de 5-8-1980.

(34) El Reglamento 2084/80 de la Comisión de 31-7-1980 (JOCE, L 203 de 5-8-1980) definió de acuerdo a lo que establecía el artículo 11.3 del Reglamento 1360/78, el concepto de gastos reales de constitución y funcionamiento administrativo de las agrupaciones para el cálculo de los límites de ayuda. Cabe destacar como siendo ayudas de «funcionamiento» son aceptadas por su carácter comunitario al mismo tiempo que por su temporalidad y regresividad.

y entregárselas por razón de los gastos suplementarios que puedan tener para adaptarse a las nuevas condiciones comunitarias (artículo 11). Lógicamente estas ayudas son imputables al FEOGA-Orientación que reembolsará el 25 % de los gastos efectuados por los Estados miembros (artículo 12).

b) Unas ayudas nacionales suplementarias, no susceptibles de beneficiarse del FEOGA, en las condiciones o modalidades que se crean oportunas por los Estados siempre y cuando se respeten los artículos 92 a 94 del Tratado (35).

4. COMPETENCIAS NORMATIVAS DE LA GENERALITAT EN MATERIA DE AGRUPACIONES DE PRODUCTORES AGRARIOS A PARTIR DE LA ADHESION

4.1. La ejecución del Derecho Agrícola Comunitario a partir de la orden competencial vigente

El artículo 12 del Estatuto de Autonomía de Cataluña establece la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de agricultura y ganadería (apartado 4) y de comercio Interior y defensa del consumidor y el usuario (apartado 5), únicamente limitada por el respeto al principio de libertad de empresa (artículo 38 de la Constitución Española, CE), a los criterios de planificación de la actividad económica general, básicamente contenidos en las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado (artículo 131 de la CE) y a las bases de la ordenación crediticia, la política monetaria y las bases de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1, apartados 11 y 13, de la CE).

En este sentido cabe recordar cómo el Tribunal Constitucional ha reiterado suficientemente cómo «es necesario tener en cuenta que el establecimiento por parte del Estado de las bases de la ordenación no puede llegar a un determinado grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad» (36).

Al mismo tiempo, el artículo 96.1 de la Constitución preceptúa que «los Tratados Internacionales celebrados válidamente formarán parte del ordenamiento interno una vez hayan sido publicados oficialmente en España» y, como complemento correspondiente a esta recepción del Derecho Internacional Convencional (37), el artículo 27.3 del Estatuto dispone que la Generalitat «adoptará las medidas necesari-

(35) Para el régimen comunitario sobre las ayudas nacionales: COMMISSION CEE: «Aides nationales et Politique Agricole Commune» (1982), *L'Europe Verte*, núm. 191; MARCHESINI, G.: «Aiuti Nazionali e Comunitari in agricoltura» (1985), *Rivista di politica agraria*, año III, núm. 2, junio; MASSOT, A.: «Las ayudas estatales a la agricultura en la Comunidad Económica Europea» (1986), *Agricultura y Sociedad*, núm. 34, enero-marzo 1985.

(36) Sentencia 1/82 de 28 de enero. O la sentencia 125/84 de 20 de diciembre cuando declara: «el artículo 149.1.13 de la Constitución Española no puede ser (...) Interpretado de forma que vacíe toda competencia comunitaria dotada de una cierta dimensión económica, lo que equivaldría a vaciar casi todo el bloque de competencias asumidas por las Comunidades...».

(37) Ver en este sentido MANGAS MARTIN, A.: *Derecho Comunitario Europeo y Derecho Español*, Ed. Tecnos (1986), pp. 45 a 52; y MUOZ MACHADO, S.: *El Estado, el Derecho Interno y la Comunidad Europea*, Ed. Civitas (1986), pp. 201 a 210.

rias para la ejecución de los Tratados y Convenios internacionales en todo aquello que afecte a las materias atribuidas a su competencia» por el propio Estado (38).

El Alto Tribunal también ha tenido ya ocasión de pronunciarse sobre los posibles efectos de la cesión de competencias por razón de nuestra adhesión a la CE. La Sentencia 44/1982, de 8 de julio (39), ha reconocido expresamente que la cláusula de ejecución de los Tratados por parte de la Comunidad Autónoma catalana es una consecuencia lógica de la organización territorial del Estado. La Administración Central, de acuerdo con el artículo 93.1 de la CE, tiene solamente atribuida una competencia instrumental de garantía del cumplimiento de la normativa comunitaria, corolario de ser ella la única responsable internacional de la ejecución de los Tratados de los que es parte (40).

Por otra parte, es manifiesto que existe una equiparación de la normativa comunitaria originaria (41), la única aludida en los preceptos constitucionales o estatutarios comentados, y la normativa comunitaria derivada (Reglamentos y Directivas entre otros actos que conforman el «acquis communautaire»).

De esta misma equiparación se deduce que la Generalitat puede ejecutar tanto los actos comunitarios que emanan de las instituciones, como los mismos Tratados constitutivos, siendo como son ambos conjuntos Derecho interno a partir de la adhesión, respetando las reglas atributivas de competencias vigentes (42).

4.2. Efectos en nuestro sistema normativo de la regulación de las agrupaciones de productores agrarios, por parte del Derecho Agrícola Comunitario mediante el acto de Reglamento

Las agrupaciones o organizaciones de productores agrarios, como ya hemos visto, se encuentran reguladas por Derecho Comunitario Derivado mediante el acto

(38) Ver en los mismos libros de MANGAS MARTIN, A., las páginas 179 a 182, y de MUROZ MACHADO, S., las páginas 97 a 104.

(39) Entre otros, por ejemplo: Sentencias 26/82 de 24 de marzo o 58/82 de 27 de julio. Consultar además en este sentido GARZON CLARIANA, G.: «L'execució del Dret Comunitari Europeu a Espanya i les competències de les Comunitats Autònomes» en el libro colectivo *L'aplicació del Dret de la Comunitat Europea pels organismes subestats*, Institut d'Estudis Autònoms (1986), p. 207.

(40) Dice este artículo 93: «Mediante una Ley orgánica se podrá autorizar la celebración de Tratados que tribuyan a una organización o a una institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. La garantía del cumplimiento de estos Tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión corresponde según los casos, a las Cortes Generales o al Gobierno». Consultar al respecto MANGAS MARTIN, A. (op. cit.), pp. 83, 84, y 97 a 114.

(41) Lo reafirma el mismo artículo 2 del Acta de Adhesión: «Desde el momento de la adhesión, las disposiciones de los Tratados originarios y los actos adoptados por las instituciones de las Comunidades antes de la adhesión obligarán a los nuevos Estados miembros y serán aplicables en estos Estados en las condiciones previstas en este Tratado y la presente Acta». En igual sentido se manifiesta la doctrina española y comunitaria, así como la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la CE.

(42) De acuerdo con el artículo 27.3 del Estatuto y el artículo 5 del Tratado. La jurisprudencia comunitaria lo ha considerado así en diferentes ocasiones, p.e., en sentencia de 17 de diciembre de 1970, Caso Scheer Einfuhr-und Vorretsstelle für Getreide und Futtermittel (Rec. 1208/70): «Los Estados miembros están obligados a tomar todas las medidas legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para dar pleno efecto a los Reglamentos comunitarios».

comunitario de «Reglamento», directamente aplicable a cualquier Estado miembro, de acuerdo con el artículo 189 del Tratado CEE.

No repetiremos aquí los fundamentos jurídicos del principio de supremacía del Derecho Comunitario sobre el Derecho Nacional ni los del efecto directo de algunas de sus normas. La doctrina los ha estudiado y comentado suficientemente en relación a su prevalente aplicación sobre las disposiciones estatales (43).

Simplemente recordemos que los Reglamentos son resoluciones «self executing», que no necesitan actos normativos o administrativos estatales posteriores que desarrollen o apliquen la decisión comunitaria, dado que ya son completos por sí mismos.

Lo que no significa que las Administraciones estatales no puedan desarrollar un Reglamento si éste, como es el caso del Reglamento 1360/1978, no agota su objeto normativo y hace remisión expresa en diferentes artículos al Derecho interno de los Estados, aplicable a España según el sistema de distribución competencial vigente.

4.3. La ejecución del Derecho Comunitario en materia de agrupaciones de productores agrarios por parte de la Generalitat de Catalunya

El Real Decreto 2168/1981, de 20 de agosto (44), sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalitat de Catalunya en materia de industrias agrarias y comercialización, normalización y tipificación de origen de productos agrarios, en su anexo segundo, atribuye a esta institución la «promoción, tramitación, calificación, registro, vigilancia e inspección de las agrupaciones de productores agrarios reguladas por la Ley 29/1972, de 22 de julio».

No es casualidad, pues, que, de acuerdo con el carácter estructural del Reglamento 1360/1978 (45), sean precisamente también estas competencias las atribuidas al Derecho Interno por este Reglamento (46). La coincidencia es prácticamente total.

(43) Entre otras obras y autores VARIOS AUTORES: «Treinta años de Derecho Comunitario», *Perspectivas Europeas* (1984), pp. 119 a 159; PLENDER/PEREZ SANTOS: *Introducción al Derecho Comunitario Europeo*, Ed. Civitas (1984), pp. 56 a 78; LOUIS, V.: «L'ordre juridique communautaire», *Perspectives Européennes* (1979), p. 52; RUILOBA, E.: «Las competencias económicas del Estado y de las Comunidades Autónomas ante el futuro ingreso de España en el Mercado Común Europeo» en el libro colectivo *La distribución de competencias entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española*, Instituto de Estudios Económicos (1980), pp. 417 y ss.; MANGAS MARTIN, A.: *Derecho Comunitario y Derecho Español*, Ed. Tecnos (1986), pp. 70 a 124; MUÑOZ MACHADO, S.: *El Estado, el Derecho Interno y la Comunidad Europea*, Ed. Civitas (1986), pp. 127 a 177; GARZON I CLARIANA, G. y otros: «L'execució del Dret Comunitari Europeu a Espanya i les competències de les Comunitats Autònomes», en el libro colectivo *L'aplicació del Dret de la Comunitat Europea pels organismes subestats*, Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya (1986), pp. 210 a 212.

(44) *Diario oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 184 de 7 de octubre de 1981.

(45) Ver el apartado 3.2 del presente artículo.

(46) Ver el apartado 3.3 del presente artículo.

Además, no es significativo que, con un redactado poco adecuado, el Real Decreto de traspasos haga expresa referencia a las agrupaciones de productores bajo la Ley 29/1972, por el mismo principio de prevalencia del Derecho Comunitario y en particular del Reglamento 1360/1978 (47).

El artículo 27.3 del Estatuto otorga en la actualidad a la Generalitat la regla competencial, especial y prevalente, suficiente para el desarrollo del Derecho Comunitario en materia de agrupaciones de productores agrarios.

También parece claro que, ni con carácter supletorio, es defendible en este ámbito la existencia de una normativa intermedia estatal para la ejecución del escaso margen de actuación que deja el Reglamento (48). Hecho que no haría sino constituir una duplicidad normativa y un solapamiento de recursos financieros sobre idénticas materias y territorio (49). En este sentido, el punto más conflictivo y dudoso que se plantea es el referente a quién tiene la habilitación normativa para la fijación de los requisitos mínimos que justifiquen una «actividad económica suficiente». Es cierto que esta materia podría ser perfectamente encuadrable dentro de las bases de la planificación económica, competencia de la Administración central de acuerdo con el artículo 149.1.13 de la CE y el artículo 12.1 del Estatuto. Sin embargo, parece que esta problemática se encuentra ya resuelta por el Derecho Comunitario. De tal modo que cuando el Reglamento 2088/1980 de la Comisión agota este objeto normativo al establecer rigidamente para los territorios de aplicación del Reglamento 1360/1978 las superficies mínimas de cultivo, los volúmenes de negocio o producción y número de miembros, sustrae su determinación a la competencia estatal (50). En la actualidad únicamente falta conocer cuáles serán los techos para España que fijará la Comisión.

(47) Consultar en este sentido MUÑOZ MACHADO, J. (op. cit.), p. 102, y MANGAS MARTIN, A. (op. cit.), pp. 253-254.

(48) Ver MUÑOZ MACHADO, S. (op. cit.), p. 103.

(49) En este sentido la regulación que está haciendo la Administración Central adopta criterios contrarios a la opinión de los autores. Efectivamente, en el mes de junio de 1986 se han publicado en el BOE tres Reales Decretos sobre constitución de agrupaciones de productores en diferentes sectores: cereales (R.D. 1712/85 de 23 de octubre), algodón (R.D. 1076/86 de 2 de mayo) y frutas y hortalizas (R.D. 1101/86 de 6 de junio), y es especialmente significativa la variada consideración expresa que otorgan estos Decretos a las atribuciones autonómicas: el R.D. 2712/85 en su artículo 4.º establece la forma jurídica, hasta llegar a sus requisitos mínimos, que habrán de tener las agrupaciones, únicamente condicionándola a que «tendrá que materializarse en un contrato homologado por la Comunidad Autónoma correspondiente cuando las Entidades contratantes pertenezcan a la misma Comunidad Autónoma»; el R.D. 1076/86 detalla exhaustivamente los documentos a adjuntar a la instancia de solicitud, pero otorga expresamente a la Administración competente la verificación del reconocimiento de las APAS de acuerdo con lo previsto en los R.D. de traspasos en materia de ordenación de la oferta y la comercialización agraria; y, en contraposición, el artículo 5 del R.D. 1101/86 limita a la Comunidad Autónoma la recepción de las solicitudes de reconocimiento y su trámite a la Administración Central.

(50) En contraposición a las agrupaciones de productores agrarios esta materia no es agotada por la normativa comunitaria para las agrupaciones de productores en el sector pesquero que, mediante el artículo 2 del Reglamento 2062/80 de 31 de julio de la Comisión modificado por el 1993/84 de 12 de julio, permite expresamente el establecimiento de incrementos de los volúmenes mínimos por los Estados si las condiciones regionales lo exigen. El reciente R.D. 337/86 de 10 de febrero (BOE 43 de 19 de febrero), que regula el procedimiento para el reconocimiento por parte del Estado de las Organizaciones de la pesca y sus asociaciones, al fijar estos volúmenes mínimos de producción entra

Muy residualmente, podría plantearse esta temática únicamente para aquellos productos del Anexo II del Tratado de Roma, para los cuales, siendo de aplicación el Reglamento 1360/1978, el posterior Reglamento 2083/1980 de la Comisión no fija cantidades mínimas (casos de los forrajes deshidratados, guisantes, habas y haboncillos, semilla o azúcar).

En cualquier caso, creemos que, si bien es de clara competencia de la Generalitat el reconocimiento y anulación de las agrupaciones, la fijación de sus condiciones formales y la aplicación de los regímenes de fomento que se consideren oportunos, como expresamente ya le atribuía el Real Decreto 2168/1981 de traspaso de servicios en materia de agrupaciones de productores, la determinación de las condiciones mínimas de justificación de su actividad económica sería posiblemente más congruente con el espíritu del Reglamento 1360/1978, que fuese realizada por la Administración central. Consideramos difícilmente defendible el establecimiento de diferentes techos cuantitativos por territorios autonómicos, sin tener en cuenta las zonas económicas homogéneas (51), o, en otras palabras, la unidad del mercado:

En el resto de materias donde el Derecho Comunitario otorga al Derecho Interno su regulación, la Generalitat sería totalmente competente. Cosa que podría justificar la inclusión de las agrupaciones de productores agrarios en una amplia Ley sobre la Agricultura Asociativa que posibilitaría la regulación de una serie de formas asociativas poco estructuradas hoy en día (agrupaciones de defensa sanitaria, agrupaciones de defensa vegetal, grupos de gestión, asociaciones de sustitución, etcétera) y en continua expansión y, al mismo, tiempo, serviría de complemento indispensable la Ley de Modernización de la Empresa Familiar Agraria 9/1985, de 24 de marzo (DOGC núm. 548, de 10-6-1985) (52).

en claro conflicto de competencia con las normas de las Comunidades Autónomas, como es el caso del País Vasco, que con anterioridad ya lo habían determinado (D. 387/85 de 30 de diciembre. **BO del País Vasco**, núm. 11 de 20 de enero de 1986).

(51) Por ejemplo, en el caso hortofrutícola, regulado por el Reglamento 1035/72, 3284/83 y 1706/84, no parece lógico romper la zona frutícola de la Plana de Lleida (El Segrià, l'Urgell y la Ribera del Cinca), o la zona citrícola de las comarcas del Sur de Tarragona que tienen su continuación natural en Castellón. Es preciso mencionar en este punto, que son las agrupaciones de productores del sector hortofrutícola las únicas específicamente mencionadas en el Acta de Adhesión (artículo 133.2 y 3).

(52) Recientemente adecuada al Derecho Agrícola Comunitario por Decreto Legislativo.

