

I. ESPAÑA

LOS COADYUVANTES DE LA ACCION ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR AGRARIO: ASOCIACIONES SINDICALES, SOCIEDADES COOPERATIVAS Y CAMARAS AGRARIAS *

SUMARIO: I. PROBLEMÁTICA QUE INCIDE SOBRE EL SECTOR AGRARIO: 1.º *La operatividad de la idea de reforma agraria.* 2.º *La intervención del Estado en el sector agrario.* 3.º *Incidencia de los principios de la Constitución Española en la política agropecuaria:* A) El principio de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y en la vida política, económica, cultural y social. Su incidencia en el medio agropecuario. B) La libertad de constitución de sindicatos, asociaciones empresariales y organizaciones profesionales. Su trascendencia para el sector agrario. C) La orientación constitucional hacia la elaboración de un modelo económico-social equilibrado, presidido por: la promoción de los sectores económicos regresivos, la corrección de los desniveles de renta, la solidaridad interregional y la defensa de la calidad de vida. Su incidencia en el sector agrícola. D) La región como factor de aproximación de los controles de decisión, administrativa al administrado, como catalizador de opciones sociales y como factor de equilibrio económico social de la comunidad estatal. Su incidencia en las regiones agrarias.—II. LOS PRERREQUISITOS PARA LA OPERATIVIDAD DEL MODELO CONSTITUCIONAL EN LAS REGIONES AGRARIAS.—III. APROXIMACIÓN A LAS MANIFESTACIONES DEL ASOCIACIONISMO AGROPECUARIO: 1.º *Las asociaciones sindicales agropecuarias:* A) Organizaciones profesionales agropecuarias constituidas con ámbito territorial estatal. B) Incidencia regional de las organizaciones profesionales agropecuarias. 2.º *La agricultura de grupo «versus» la sociedad cooperativa:* A) Consideración de la entidad conceptual y operativa de las distintas manifestaciones de la agricultura de grupo. B) El cooperativismo agrario en el período político 1939-1975. C) Incidencia en el cooperativismo de la Constitución de 1978. D) La funcionalidad del cooperativismo agrario: a) Apreciación de las objeciones económicas y críticas sociales al cooperativismo agrario. b) La inserción del cooperativismo agropecuario en la política económica del sector: a₁) La inoperatividad de la política de precios en el sector agrario. b₁) Las sociedades cooperativas como coadyuvantes en la regulación del mercado agropecuario. c₁) Las sociedades cooperativas como técnica para la adecuada explotación de bienes comunales, de bienes rústicos de fundaciones y de propiedades abandonadas. d₁) La sociedad cooperativa como coadyuvante en la potenciación de las técnicas económico-comunitarias del sector agrario: Cajas Rurales, Sociedades de Garantía Recíproca y seguros agrarios. e₁) La sociedad cooperativa como instrumento de programación económica en el sector agrario. c) La fórmula societaria cooperativa como punto de referencia en la definición de la empresa agraria. 3.º *Las corporaciones de Derecho público en el sector agrario.*—IV. APRECIACIONES FINALES.

* Este trabajo constituye la ponencia introductoria presentada al seminario sobre «La realidad, problemas y posibilidades de las explotaciones comunitarias de la tierra en Castilla-León», seminario organizado por el Centro Regional Castilla-León de Formación Empresarial Cooperativa y Comunitaria, y celebrado en Salamanca y Valladolid durante el curso 1980-81.

I. PROBLEMÁTICA QUE INCIDE SOBRE EL SECTOR AGRARIO

Entre los múltiples puntos de referencia que particularizan al sector agrario no puede ser ignorado uno: su complejidad; la incidencia en él de múltiples variables que con facilidad comprometen la viabilidad de las acciones personales e institucionales que tratan de conformarlo. Como consecuencia de su complejidad y de su difícil reconducción a criterios operativos, puede ser explicada la fuerte incidencia de los factores ideológicos en el intento de reconducir a este sector económico hacia situaciones más satisfactorias y, por el mismo motivo, puede ser explicada la progresiva y paradójica expansión de la espiral de la intervención pública en un sector en el que la idea de propiedad ha sido y es cardinal. Por ello, el tratamiento de cualquier manifestación subsectorial en el ámbito agropecuario exige ser situada ante la idea matriz en la que se ha materializado la reacción ideológica que trató de subvertir los *status* del sector y que encuentra compendio en la idea de reforma agraria. Asimismo exige ser contrastado con las consecuencias generadas por la intervención administrativa en el medio agrario. Pasamos a hacer objeto de consideración valorativa ambos puntos.

1.º *La operatividad de la idea de reforma agraria*

La idea de la reforma de estructuras agrarias mediante la técnica de reestructuración de la propiedad fundiaria, ha constituido el punto de referencia en el que, en distintos estadios históricos, al amparo de distintas coberturas ideológicas y con distintos contenidos, se ha querido encontrar la llave para resolver los problemas infraestructurales de unas sociedades eminentemente agrarias. Las reacciones políticas suscitadas, especialmente en nuestro país, ante tales alternativas, no es necesario entrar a describirlas, por conocidas y por la circunstancia de que la industrialización y terciarización de nuestra sociedad, así como la aceptación del Estado intervencionista como una realidad de incontestada funcionalidad, han alterado, de modo sustantivo, las variables del problema y permiten dudar, en coincidencia con un amplio espectro doctrinal, de la difícil operatividad de los modelos de pasadas reformas agrarias. En este sentido, es significativo el siguiente texto:

«La afirmación en el caso español y durante los últimos cuarenta años del modo de producción capitalista ha vaciado, en cierta medida, de contenido los supuestos que tradicionalmente sirvieran de base argumental para exigir la necesidad de una reforma agraria. Ni el incremento de la productividad con carácter general, ni la

falta de capital aplicado al proceso productivo en la agricultura, ni la estrechez del mercado que impidiera la aparición de una demanda efectiva, pueden ser hoy, y en razón de la evolución del sector agrario, como consecuencia del desarrollo, los objetivos esenciales que justifican una reforma agraria distributiva convencional» (1).

Este texto compendia opiniones precedentes de otros tratadistas de la problemática agropecuaria, que han resaltado, igualmente, la falta de base que asiste a las interpretaciones sobre las que se había venido justificando tradicionalmente el proyecto de reforma agraria, mostrándolas como visiones ideológicas deformadoras de la realidad (2), duro juicio valorativo, este último, que no es obstáculo para que, desde el análisis de áreas geográficas específicas y de las particularidades que en ellas concurren, no se descarte la alternativa de la técnica del «reparto de tierras» (3). No obstante, incluso la pervivencia del latifundio (4) como punto de referencia que incita al recuerdo del reparto de tierras, en calidad de clave de la irrealizada reforma agraria tradicional, choca con la lógica económica del neoliberalismo de concentrar unidades de explotación empresarial y, en consecuencia, su superación pierde sentido ideológico para situarse en el nivel de un problema a resolver por exigencia técnico-económica, como efecto inducido de una nueva fase en el sistema económico neoliberal que obliga a valorar, desde una perspectiva macroeconómica, la adecuada estructura productiva de los recursos agropecuarios, estructura que, sin duda, es incompatible con esa visión, que aporta MARTÍNEZ ALIER, al analizar el destino de los beneficios del latifundio, orientados hacia gastos suntuarios y a la financiación de sectores económicos distintos al agropecuario a través del sistema financiero, mecánica que lleva a la conclusión del carácter no capitalista del latifundismo y, en consecuencia, a constatar su dis-

(1) GARCÍA DE BLAS-GARCÍA DE OTEIZA-SANZ LÓPEZ: Presentación del número 7 de la «Revista Agricultura y Sociedad», número monográfico centrado en el tratamiento de *El problema de la tierra y de la distribución de la tierra en España*, Madrid, 1978, p. 9.

(2) En este sentido, NAREDO: *Ideología y realidad en el campo de la reforma agraria*, «Agricultura y Sociedad» núm. 7 (1978), y la bibliografía que considera de MALEFAKIS, LEAL, MARTÍN ARANCIBIA, MARTÍNEZ ALIER y SUMPISI, pp. 206-211.

(3) Dentro de esta orientación tienen que ser retenidas las observaciones de MARTÍNEZ ALIER, en referencia al gran área latifundista andaluza y su problemática, sobre el «riesgo potencial de la reforma agraria espontánea», con el posible reparto de cortijos, como materialización de medidas de matiz colectiva, posibilidad que estima infravalorada en los documentos de los organismos encargados de impedir que ocurra. Vid. MARTÍNEZ ALIER: *La actualidad de la reforma agraria*, «Agricultura y Sociedad» núm. 7 (1978), p. 242.

(4) Como complemento de las observaciones de MARTÍNEZ ALIER, hay que considerar la pervivencia del área latifundista extremeño-salmantina y, en referencia a esta última, no pueden pasar desapercibidas las conclusiones que SÁNCHEZ LÓPEZ y CALABUICH han hecho en su estudio de la gran propiedad rústica en la provincia de Salamanca, significando cómo los cambios operados en la estructura de la propiedad, de lo que viene considerándose como dehesa salmantina,

funcionalidad como estructura productiva dentro del mismo sistema económico neoliberal, excluyendo, como medio de superación de estas estructuras productivas, la técnica de parcelación y posible venta a los campesinos de cortijos y dehesas (5).

La absorción de la patología del latifundismo por la misma dinámica del neoliberalismo, como nos muestra el reciente texto legal de fincas mejorables (6), sitúa la reorientación del sector agrario español, distante de las tensiones provocadas por el «hambre de tierras», que particularizó históricamente la dinámica agraria española y nos centra en la problemática técnica de lograr unas idóneas estructuras productivas para el sector agrario, inquietud presente en el resto de los Estados encuadrados en el ámbito económico neoliberal, y que, eliminando cualquier dramatismo en torno a la idea de propiedad, han logrado la síntesis entre el aspecto estático, materializado en la idea de propiedad, y el factor dinámico, concretado en la idea de producción, orientada por un Estado intervencionista (7) responsabilizado en la convergencia entre dominio y actividad productiva, de tal modo que la propiedad fundiaria, como institución, sólo se realiza en un sistema más amplio de empresa de gestión privada y pública (8), criterios orientadores de los que participa, con carácter supraestatal, la Comunidad Económica Europea, institución de ineludible referencia para España y en cuyo Tratado constitutivo está presente una modulada visión de los factores estructurales del sector agrario, coordinados y delimitados en función de criterios teleológicos, cuantitativos y cualitativos, de carácter económico (9).

no ha implicado alteración sustancial, llegando a hablar de «continuidad del familismo en la gran propiedad rústica». Véanse autores y trabajo citados en el volumen *La problemática agraria regional en España*, Centro de Edafología y Biología Aplicada, Salamanca, 1978, pp. 51-102.

(5) MARTÍNEZ ALIER: *La actualidad de la reforma agraria*, cit., pp. 228-230.

(6) Ley 34/1979, de 16 de noviembre, cuyo artículo 2.º, c), incide sobre la inadecuada explotación de la gran propiedad agrícola, al disponer el reconocimiento del incumplimiento de la función social de la propiedad y la declaración de interés social, a efectos de aplicación de la Ley de Expropiación Forzosa, para las fincas cuya superficie sea superior a 50 hectáreas de regadío o a 500 hectáreas de secano o aprovechamiento forestal, en las que deban realizarse las intensificaciones en cultivos o en aprovechamientos que, atendiendo al interés nacional, sean necesarios para incrementar adecuadamente el empleo, en función de las condiciones objetivas de la explotación.

(7) Cfr. M.ª L. SPINELLI: *Struttura, strutture agrarie, politica delle strutture agrarie*, «Rivista di Diritto Agrario», 1975, 2, pp. 137-138.

(8) Cfr. G. BOLLA: *La pianificazione in agricoltura strumento di stabilizzazione e d'armonizzazione dei sistemi normativi*, «Rivista di Diritto Agrario», 1967, 1 y 2, p. 27.

(9) Artículos 39-42 del *Tratado de la Comunidad Económica Europea*. Al respecto, vid. M.ª L. SPINELLI: *Struttura...*, cit., pp. 140-141, y G. U. PAPI: *Indicazioni di una «politica di struttura» per lo sviluppo dell'economia agricola europea*, «Rivista di Diritto Agrario», 1969, 3, pp. 404-409.

2.º *La intervención del Estado en el sector agrario*

Sería injusto ignorar las peculiaridades económicas que particularizan al sector primario y que obstaculizan tanto el éxito de la intervención del Estado como su libre dinámica. El sector agrario está precondicionado por desequilibrios coyunturales y por bloqueos estructurales que provocan: que muy pocos subsectores agropecuarios dejen de estar afectados por las alternancias de la superproducción y de la penuria; la dificultad para la programación económica, condicionada por contingencias climáticas incontroladas; la inelasticidad de la oferta, que obstaculiza que las decisiones tomadas para reorientar la producción puedan lograr efectos inmediatos y sus resultados requieran el transcurso de tiempo y medios de considerable extensión; las imprevisibles reacciones de los productores, por efecto de las distonías del mercado... (10).

El conjunto de factores señalados compone un cuadro, no exhaustivo, que permite apreciar la dificultad de articular una acción administrativa eficaz en el medio agropecuario. Sin embargo, y en contraste con las dificultades intrínsecas que condicionan, de modo negativo, la actividad administrativa en este sector, no sería correcto ignorar que las bases sobre las que se ha articulado la intervención administrativa, se han construido sobre principios erróneos, y el mismo contenido de la intervención ha estado mal concebido y aún peor realizado. Muestra elocuente de los principios erróneos se encuentra en el afán privatizador que orientó la contrarreforma agraria de los años cuarenta, incoherente, en su afán privatista, con el planteamiento intervencionista que caracteriza la política agraria del período (11). Como dato significativo de la mala concepción de la política de intervención no es necesario más que considerar las distonías producidas por la política de precios agrícolas, en cuanto punto de referencia más relevante en la intervención administrativa sobre el sector y que cuenta con el certero juicio de ULLASTRES, al imputar a la política de precios un costo que califica de brutal, una marcha espasmódica de las producciones agrícolas, desequilibradas por la continua alternancia entre déficit y excedentes, y, finalmente, la ruptura de la relación productividad-calidad (12). No obstante, la consideración aislada de las técnicas de intervención y la constatación no sólo de sus escasas bondades, sino de sus efectos negativos, no nos puede permitir olvidar la circunstancia de que estas técnicas interventoras no podían estar correctamente orientadas hacia el objetivo de lograr unas estructuras y producciones agrarias idóneas, cuando el sector agropecuario ha sido el simple proveedor de la mano de obra barata

(10) Sobre el tema, M. LALIGANT: *L'intervention de l'Etat dans le secteur agricole*, «LGDJ», París, 1970.

(11) J. SORNI MANES: *Aproximación a un estudio de la contrarreforma agraria*, «Agricultura y Sociedad» núm. 6 (1978), p. 200.

(12) A. ULLASTRES: *Política agraria, regiones y mercado común*, «Revista de Estudios Agrosociales» núm. 103 (1978), pp. 90-91.

para el desarrollismo industrial y urbano propiciado por los Planes de Desarrollo en el período 1963-1975, provocando en el medio agrario una delicada situación, en la que, como nos recuerda ALVAREZ RENDUELES, cobran relieve, a modo de profecía, las preocupaciones de los clásicos: una estructura desfasada de la producción final agraria, un bajo nivel de inversiones, una mala distribución de la tierra y una extensión reducida de las explotaciones (13), situación de la que sólo se marginan subsectores agrarios muy específicos (14) y que no permite sino constatar el fracaso de la intervención administrativa en el sector agrario y la necesidad de perfilar las bases sobre las que tiene que articularse una política agropecuaria coherente con las nuevas variables institucionales en las que se sitúa este sector económico.

3.º *Incidencia de los principios de la Constitución Española en la política agraria*

El texto constitucional de 1978, en cuanto manifestación institucional de la superación de las estructuras político-administrativas del precedente período político, incorpora, en calidad de criterios inspiradores de la actuación pública: el principio de participación del administrado en la vida política, económica, cultural y social (15) y, de modo genérico, en los asuntos públicos (16); el principio de libre constitución de sindicatos, asociaciones empresariales y organizaciones profesionales (17); la vinculación de la actuación de los poderes públicos a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos con primacía a la agricultura, ganadería, pesca y artesanado, prioridad orientada con el objetivo de equiparar los distintos niveles de vida de las áreas territoriales y de los distintos sectores sociales, corrigiendo las actuales disfunciones (18); la defensa del medio ambiente y de la calidad de vida (19), y, finalmente, la institucionalización de la región en cuanto punto de referencia para la creación de un nuevo modelo en la organización del Estado, a la que se confiere una posición de primacía en la elaboración de los proyectos de planificación económica, al tener que ser elaborados por el Gobierno, de acuerdo con las previsiones de las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y organizaciones profe-

(13) J. R. ALVAREZ RENDUELES: *La agricultura ante la nueva situación*. «Agricultura y Sociedad» núm. 4 (1977), pp. 67-68.

(14) Casi, en exclusiva, materializados en el área costera mediterránea y en el peculiar modelo agrícola insular canario y que, en especial por lo que afecta a la producción de agríos, arroz y tabaco, han actuado como eficaces grupos de presión que han impedido, obstaculizado o instrumentalizado las producciones agrarias referidas en el interior peninsular, y de modo especial en el área extremeña.

(15) Artículo 9-2 de la Constitución.

(16) Artículo 23 de la Constitución.

(17) Artículos 7, 28 y 52 de la Constitución.

(18) Artículos 130 y 40-1 de la Constitución.

(19) Artículo 45 de la Constitución, párrafos 1.º y 2.º

sionales (20), y que, de modo más específico, implica conferir a la región competencias específicas en materia agropecuaria (21).

Los principios constitucionales reseñados permiten contemplar un nuevo modelo institucional para la elaboración y ejecución de la política económica del sector agropecuario, y su radical novedad, en contraposición con la fase histórica precedente, exige analizar las consecuencias de cada uno de los principios constitucionales para el sector agrario, *in genere*, y para los profesionales del sector y de los sectores económicos y sociales con él relacionados, sin olvidar un hecho también con notable trascendencia institucional para este sector económico, como es la ineludible incidencia de la Comunidad Económica Europea sobre el sector agrario, como consecuencia de la adhesión española a las instituciones comunitarias.

A) *El principio de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y en la vida política, económica, cultural y social. Su incidencia en el medio agropecuario.*

El explícito reconocimiento del principio de participación ciudadana, en el amplio espectro de los asuntos públicos, vida política, económica, cultural y social, contenido en los artículos 9-2, 23 y 105 del texto constitucional (22), ofrece respuesta, con referencia en la concreta perspectiva del sector agropecuario, a la objeción base que es imputable al anterior sistema político en su actuación sobre este sector económico: la articulación de unos mecanismos de intervención orientados por una mezcla de distintas dosis de unilateralidad, improvisación y providencialismo, orientación que cometió el error de desconocer el dato metodológico de que la condición del éxito de cualquier acción está en la necesidad de hacerla aceptable, objetiva y subjeti-

(20) Artículo 131 de la Constitución.

(21) Artículo 148 de la Constitución, apartados 3 y 8.

(22) La Constitución Española ofrece precisa respuesta a esta temática con el claro reconocimiento de la participación del administrado en las actividades públicas, contenida, de modo muy preciso, en el artículo 9-2, con referencia en el ciudadano, individualmente considerado y en los grupos en que se integra; en el artículo 23, reconociendo la participación en los asuntos públicos; artículo 105, previendo la participación en la elaboración de disposiciones de carácter general, y, de modo sectorial, en los artículos 48, para la juventud; 51, para los consumidores; 125, en referencia a la justicia, y artículo 129, respecto a la Seguridad Social, calidad de vida y actividad de los organismos públicos cuya función afecta a la calidad de vida o al bienestar general, punto, éste último, en el que el agricultor y ganadero puede encontrar un firme punto de apoyo para la inserción del medio agrario en estándares de vida no tan distanciados del medio urbano, contribuyendo, de este modo, a hacer operativo el principio de igualdad contenido en los artículos 1-1 y 9-2 de la Constitución. Sobre las implicaciones de la idea de participación, véase GARCÍA DE ENTERRÍA: «La participación de los administrados en las funciones administrativas», en *Curso de Derecho administrativo*, II, Madrid, 1977, pp. 75-84; ARIÑO ORTIZ: *Una reforma pendiente: participación*, «Revista Internacional de Ciencias Administrativas», 1978, pp. 259-262, y SÁNCHEZ MORÓN: *La participación del ciudadano en la Administración pública*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

vamente, concediendo participación a los implicados en ella, técnica de acción social incompatible con el peculiar corsé corporativista de unas estructuras autoritarias cuya principal misión se reducía a eliminar la espontánea fluidez de las iniciativas de los distintos grupos sociales. En contraste con esta técnica, el amplio diseño de que ha sido objeto el principio de participación contribuye a delinear un nuevo esquema administrativo, atento a la incentivación de la espontaneidad social de individuos o grupos, o al menos vinculado constitucionalmente por el respeto a la iniciativa social de grupos e individualidades, situación que sintoniza con las inquietudes expresadas por BENVENUTI, al sostener que el mantenimiento de una Administración burocrático-técnica de la agricultura, sólo es pensable en un ámbito muy reducido y concreto de intervención, pero que, cuando se quiere abordar el problema de raíz y se pasa a la intervención sobre las estructuras productivas, una Administración de tipo tradicional es insuficiente y es preciso abrir las instancias administrativas a la gestión social de las acciones de intervención (23). Sólo con apoyo en esta premisa metodológica puede ser estructurada, tomando como referencia al mismo autor, una política para la agricultura que no se limite a intervenciones providenciales, sino que considere el momento de la agricultura en una sociedad particular para la cual no es tanto o únicamente necesaria la ocasional intervención burocrática, sino la consideración unitaria que afronte los temas, no sólo sobre el ángulo técnico-económico, sino, sobre todo, bajo el ángulo sociopolítico, como condición para resolver, en sentido progresivo, los problemas de la agricultura (24). En calidad de complemento a las ideas expuestas, como apoyo al principio constitucional que las hace posibles y como esperanzador punto de mira que puede conducir a su materialización fáctica, es obligado pasar a considerar la problemática que afecta al reconocimiento de la libre asociación sindical y a la constitución de sindicatos, asociaciones y organizaciones profesionales.

B) *La libertad de constitución de sindicatos, asociaciones empresariales y organizaciones profesionales. Su trascendencia para el sector agrario.*

El reconocimiento de la libre constitución de sindicatos, asociaciones empresariales y organizaciones profesionales en el sector agropecuario, explicitado en los artículos 7, 28 y 52 del texto constitucional, tiene una sensible importancia para este sector económico. Varias son las razones que avalan esta afirmación: la primera se materializa en la circunstancia de que hace operativa la voluntad de los profesionales del sector para asumir la solución de sus problemas, en

(23) F. BENVENUTI: *Sulla competenza amministrativa delle regioni in materia di agricoltura e foreste*, «Rivista di Diritto Agrario», 1977, p. 783,

(24) F. BENVENUTI: *Sulla competenza...* p. 797.

claro contraste con el período histórico precedente, y tiene, como consecuencia favorable, la homologación institucional con los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea, respetuosos con la dinámica de sindicatos, asociaciones y organizaciones profesionales agrarias, en tanto son conscientes de que, en sus opiniones y alternativas, radican informaciones y criterios orientadores para los poderes públicos y para la correcta concreción e instrumentación de las acciones públicas en el medio agropecuario, pudiéndose constatar, según ha señalado CHEVALLIER, la clara intención de los poderes públicos de privilegiar la iniciativa de los profesionales de la agricultura para hacer frente a los nuevos desequilibrios de los mercados (25). Desde otro punto de vista, la funcionalidad de las organizaciones profesionales agrícolas ha sido expuesta por MALEZIEUX, con base en el argumento de que es preciso conferir a los productores agrícolas, en sus relaciones profesionales con el sector comercial y con el sector industrial, un poder de negociación del que carecen los agricultores aislados (26).

Como muestras elocuentes de estas preocupaciones en los países agrícolas de la CEE, hay que considerar: la Ley francesa de 10 de julio de 1975 reguladora de la Organización Interprofesional Agrícola (OIA), la flexibilización del régimen orgánico y funcional de las Cámaras de agricultura francesas por la Ley de 27 de julio de 1972 y el Decreto número 73-78, de 17 de enero de 1973 (27), así como las preocupaciones italianas por la regulación de los registros administrativos de empresarios agrícolas y ganaderos, competencia conferida a las regiones (28), y la regulación y potenciación de las asociaciones de productores agropecuarios, materializada en la presentación a las Cámaras legislativas, en 1977, del proyecto Marcora, proyecto en notable medida invalidado por la normativa comunitaria reguladora del asociacionismo agrario (29).

(25) J. CHEVALLIER: *L'organisation interprofessionnelle agricole* (OIA), I, «Revue de Droit Rural», núm. 57 (1976), pp. 70-71.

(26) R. MALEZIEUX: *L'organisation professionnelle de la production agricole*, «Rivista di Diritto Agrario», núm. 1968, 2, p. 297.

(27) Para apreciar el significado de las disposiciones mencionadas, Vid. J. CHEVALLIER: *L'organisation interprofessionnelle agricole* (OIA), première partie, cit., pp. 69-84, y deuxième partie, «Revue de Droit Rural», núm. 51 (1976), pp. 121-133. Como precedente de esta regulación, Vid., del mismo autor: *L'Organisation interprofessionnelle laitière*, «Revue de Droit Rural», núm. 37 (1974), pp. 401-412.

(28) Vid. C. LEGA: *Agricoltura ed professionalità*, «Rivista di Diritto Agrario», 1970, 2, pp. 149-171; P. ERCOLI: *Sull'istituzione degli albi professionali degli imprenditori agricoli*, «Rivista di Diritto Agrario», 1977, 2, pp. 344-393, y G. E. CIGARINI: *Degli albi professionali degli imprenditori agricoli*, «Rivista di Diritto Agrario», 1977, 3, pp. 545-561. Especial interés tiene el estudio de ERCOLI, al incorporar, como base y complemento a sus apreciaciones sobre el tema, un apéndice de disposiciones en el que sistematiza las distintas leyes regionales reguladoras de los «albi professionali».

(29) P. VERRUCOLI: *L'associazionismo dei produttori agricoli. Brevi osservazioni sull' disegno di legge*, «Rivista di Diritto Agrario», 1976, 3, pp. 508-509. La

La problemática que la Administración y la doctrina italiana estiman que está vinculada a ambas medidas, se concreta, por lo que se refiere a los registros profesionales de empresarios agrícolas y ganaderos, en la necesidad de profesionalizar las actividades empresariales desarrolladas en el sector, en lógico paralelismo con las actitudes personales y preparación profesional que se exige para otras profesiones con menor repercusión en la economía nacional, controlando, mediante los oportunos registros administrativos (ALBI), que los profesionales de la agricultura y de la ganadería estén adecuadamente preparados para el ejercicio de las pertinentes actividades empresariales (30). La regulación y potenciación de las asociaciones de productores agropecuarios busca el objetivo de facilitar a la Administración italiana, del mismo modo que la Organización Interprofesional Agrícola para la Administración francesa, interlocutores válidos que colaboren con los órganos administrativos responsables de la programación del sector en la determinación de la política económica a seguir, coadyuvando a su posterior ejecución y, finalmente, desde el carácter representativo de sujetos implicados en las actividades económicas del sector y como destinatarios últimos de las medidas en cuya articulación y desarrollo han colaborado, ofrezcan las oportunas valoraciones de la realización en que se ha materializado la actividad administrativa sobre el medio agropecuario y puedan proponer alternativas reorientadoras, con el sentido prospectivo y la responsabilidad que sólo pueden ser propios de quien está profesionalmente vinculado al medio económico a regular (31).

Considerando estos antecedentes, de unos países, no sólo homologables, como neoliberales en lo económico y democrático-pluralistas en lo político, con el Estado español, sino con los cuales España está avocada a instrumentar una política agrícola común, en coherencia con nuestras pretensiones de incardinación como miembro de pleno derecho de la CEE, los puntos de referencia para la conformación de las organizaciones profesionales agropecuarias son fáciles de concretar y, para ello, es suficiente considerar la muestra que nos ofrece la normativa francesa e italiana, sin olvidar la aludida normativa comunitaria que, con fecha 19 de junio de 1978, ha aprobado el reglamento del Consejo número 1360-78 («GUCE» núm. 1.166, de 23 de junio de 1978), regulador de las «asociaciones de productores y de sus correspondientes uniones», disposición normativa que se sitúa en la

normativa comunitaria sobre el asociacionismo agropecuario se concreta en el Reglamento del Consejo de la CEE núm. 1.360, 1978 (GUCE núm. 1.166, de 23 de junio de 1978).

(30) En este sentido, de modo especial, ERCOLI: *Sull'istituzione degli albi professionali degli imprenditori agricoli*; cit., p. 352.

(31) Vid. VERRUCOLI: *L'Associazione dei produttori agricoli*, cit., pp. 503-506. En relación con la normativa francesa sobre las organizaciones interprofesionales agrícolas, es obligada la consideración de las exhaustivas reflexiones de CHEVALIER: *L'organisation interprofessionnelle agricole* (OIA), première partie, citado, pp. 69-80.

línea de conceder un amplio protagonismo a las asociaciones de productores agropecuarios y a sus uniones en la reordenación del mercado de productos agrícolas y ganaderos, en desarrollo de los artículos 39 y 40 del Tratado Constitutivo de la CEE, según los cuales el control del mercado y, de modo especial, la garantía de un nivel de vida para los agricultores, de nivel similar al disfrutado por el resto de los sectores económicos, constituye una finalidad institucional de la Comunidad, cuya consecución se trata de lograr, con base en la creación de una organización común en las que las asociaciones de productores constituyen el mecanismo clave.

Este último punto de referencia, que remite al mismo Tratado Constitutivo de la CEE, como modelo político, económico y social notablemente desarrollado, y que constituye el ineludible punto de referencia para todo país europeo de economía neoliberal con un menor nivel de desarrollo, provoca: la necesidad de que la política agraria española sea elaborada con la participación de las organizaciones profesionales, sea seguida en su aplicación por estas organizaciones profesionales y sea apreciada valorativamente, una vez materializados en realizaciones concretas los programas administrativos, constituyendo estas medidas un planteamiento difícilmente controvertible para el sector agropecuario español.

C) La orientación constitucional hacia la elaboración de un modelo económico-social equilibrado, presidido por la promoción de los sectores económicos regresivos, la corrección de los desniveles de renta, la solidaridad interregional y la defensa de la calidad de vida. Su incidencia en el sector agrícola.

La atención prestada por el texto constitucional —artículo 130— a la consecución de un modelo económico-social equilibrado, con apoyo en la idea de la modernización y desarrollo de los sectores económicos, sobre los que han gravitado las consecuencias de la absoluta concepción de prioridades al sector industrial y a algunos subsectores del sector servicios, nos introduce, directamente, en la problemática del sector agrario, en calidad de sector que ha proporcionado, sin compensaciones, los medios personales y financieros en beneficio del irreflexivo desarrollismo de áreas industriales y de servicios. Incluso, con una meritoria concreción, el texto constitucional llega a explicitar que el objetivo de modernización y desarrollo de los sectores económicos se orientará, «en particular», a los sectores «de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles» (32). El medio agropecuario es, en con-

(32) Artículo 130-1 de la Constitución, en calidad de importante referencia para el análisis de los principios económicos que orientan la Constitución Española, me remito a los trabajos de ARIÑO ORTIZ, BAENA DEL ALCÁZAR, BASSOLS COMA y ENTRENA CUESTA en: *El modelo económico en la Constitución Española*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1981. Para el análisis de la articulación de relaciones entre

secuencia, el punto de referencia preciso y prioritario justificante del precepto, y la razón última de tal opción queda explicitada desde el objetivo de dar contenido y virtualidad al principio de igualdad de los ciudadanos del Estado, discriminados en su nivel de vida en función del encuadre profesional en distintos sectores económicos. Con ello se trata de reparar el agravio comparativo sufrido por el sector agrario.

El objetivo constitucional de conseguir una más equilibrada distribución de la renta es expresado, con claridad, en el artículo 40-1 de la Constitución, al vincular a los poderes públicos a «una distribución de la renta regional y personal más equitativa», objetivo sobre el que inciden los artículos 2 y 138-1 de la Constitución, con base en el principio de solidaridad entre las distintas nacionalidades y regiones del Estado. En ambos casos, tanto con apoyo en el objetivo de conseguir una distribución más equitativa de la renta, como con base, en su corolario, de la solidaridad interregional, el destinatario último de los preceptos constitucionales vuelve a remitirnos al sector agrario, como consecuencia de la bipolarización económica de las diferencias de renta entre las rentas industriales y de servicios y las rentas agrarias y, entre regiones industrializadas y regiones agrarias no industrializadas, bipolarización que obliga a considerar al sector agrario y a las rentas agrarias como objetivo de los preceptos constitucionales (33). De igual modo, el medio agropecuario constituye el objetivo sobre el que tienen que actualizarse, con carácter prioritario, las actuaciones del imperativo constitucional, impuesto por el artículo 45-2, de «proteger y mejorar la calidad de vida», punto que remite a la consideración de los baremos de calidad de vida y a la ocupación, por el medio rural, del nivel más bajo, con una absoluta degradación del medio vital (34), potenciador de la descapitalización humana del sector, como consecuencia del agravio comparativo entre el medio urbano y el medio rural, no sólo en los niveles de calidad de vida, sino en cuanto a las posibilidades de promoción humana facilitadas por el medio urbano.

Administración Central y Comunidades Autónomas, es obligada la remisión a la obra dirigida por GARCÍA DE ENTERRÍA y a los trabajos de ORTEGA ALVAREZ, MUÑOZ MACHADO, PAREJO ALFONSO y RUILOBA SANTANA, en el volumen *La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución Española*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980. Ambas obras han sido publicadas cuando este trabajo estaba concluido.

(33) En este sentido, las observaciones de ALVAREZ RENDUELES relativas a la concepción del sector agrario como motor del desarrollo en el período 1960-1973, en su trabajo *La agricultura ante la nueva situación*, cit., pp. 64-71.

(34) En este sentido, vid. MALASSIS: *El papel de la agricultura en periodo de recesión económica e inflación*, «Agricultura y Sociedad», núm. 1 (1978), y los datos que aporta en relación con los precios agrarios, pp. 100-111; los datos cualitativos sobre renta agraria incluidos en el precitado trabajo de ALVAREZ RENDUELES, pp. 69-71, y las observaciones sociológicas de M. GAVIRIA en su trabajo *La competencia rural-urbano por el uso de la tierra, sobre la fáctica conceptualización como residual de lo que no es el conjunto urbano-industrial*, en «Agricultura y Sociedad», núm. 7 (1978), pp. 245-254.

D) *La región como factor de aproximación de los centros de decisión administrativa al administrado, como catalizador de opciones sociales y como factor de equilibrio económico y social de la comunidad estatal. Su incidencia en las regiones agrarias.*

La institucionalización de la región en la Constitución Española de 1978 y la explícita atribución de competencias en materia de agricultura, ganadería, montes, pesca y aguas, en el artículo 148 del texto constitucional (35), obliga a considerar las consecuencias que el nuevo modelo político implica, desde la concreta figura de la región, para el sector agrario. En función de esto y a falta de suficiente perspectiva temporal para apreciar su operatividad político-administrativa, sí es posible apreciar el claro pronunciamiento de la doctrina italiana al enjuiciar sus instituciones regionales y apreciar, en concreto, la incidencia de la región sobre el sector agrícola. En este sentido es oportuno recordar las razones funcionales que, en opinión de MIELE, avalan la asunción de competencias en materia agrícola por las regiones, razones que sintetiza en lo que denomina exigencias de carácter político y exigencias de carácter administrativo. Entre las primeras, considera, con carácter prioritario, las consecuencias favorables que para la adecuada operatividad de las instituciones políticas implica la participación de los ciudadanos y, como expresión de las exigencias de orden administrativo, argumenta con apoyo en el imperativo de aligerar al Estado de competencias procediendo a una progresiva descentralización (36). En línea similar, son muy convincentes los términos en los que se expresa BENVENUTI, justificando la operatividad de la región en el ámbito agrario: su punto de partida se sitúa en la consideración de la región como un ente comunitario representante de los intereses generales de las respectivas comunidades regionales, estimando que, sólo cuando se considera a la región como sujeto responsable hacia la propia comunidad de una política agrícola forestal, se podrá obviar el sectorialismo que ha caracterizado toda la intervención pública en el sector y, sólo de este modo, se podrá realizar el preciso equilibrio entre el nivel de las decisiones públicas y aquellos que están llamados a experimentar y valorar los resultados de estas decisiones (37).

Con punto de referencia en el análisis concreto de la normativa y de la fenomenología administrativa en la que se ha traducido la actividad de las regiones en el concreto sector agrario, CHELI particulariza los efectos de la institución regional en el agro en los siguientes puntos: en primer lugar, aprecia la racionalización de la intervención en el plano normativo, lo que ha contribuido a neutralizar el carácter «tormentoso y confuso» de la administración agraria y que ha

(35) Artículo 148 de la Constitución, apartados 3, 8, 10 y 11.

(36) G. MIELE: *Sulla competenza legislativa delle Regioni in materia di agricoltura e foreste*, «Rivista di Diritto Agrario», 1971, 4, pp. 756-757.

(37) F. BENVENUTI: *Sulla competenza amministrativa...*, cit., p. 791.

permitido mayor efectividad del Estado, al aligerarlo de la presión de las competencias que le impedían centrarse en el estricto ámbito de la dimensión general de los problemas y de los obstáculos de fondo, esencialmente materializados en las leyes generales y planes económicos. En segundo término, y como consecuencia de la asunción y ejercicio de competencias agrarias por las instituciones regionales, ha sido posible lograr que las intervenciones de período, corto o medio, estén vinculadas a la casuística tipicidad de cada situación local, confiriendo la adecuada operatividad a los incentivos agrícolas, a la asistencia técnica... y, de modo genérico, contribuyendo a la virtualidad de cada acción administrativa. Finalmente, y como tercer factor positivo, consecuencia de la institucionalización de la región en el sector agrario, significa su importancia en calidad de vehículo que ha facilitado la coordinación de competencias administrativas, contribuyendo a resolver la coordinación dentro de las competencias de la «miriada» de organismos administrativos disociados entre sí (Ministerio de Agricultura, entes provinciales, Cámaras de Comercio y Agricultura, Consorcios agrarios, entes de desarrollo...), de modo que, frente a esta dispersión de competencias, la región ha actuado en calidad de efectivo centro de coordinación, ha sido estimuladora de competencias administrativas, no ejercidas o erróneamente ejercitadas, ha contribuido a la reorganización de la Administración local, provocando la supresión de centros administrativos inútiles, evitando la duplicidad de competencias y la inflación orgánica (38).

A la vista de los datos aportados no parece necesario insistir sobre la utilidad funcional de las instituciones regionales para el sector agrario. No obstante, aún es factible aportar algunas razones complementarias, con apoyo en los criterios contenidos en el artículo 131 de la Constitución, relativos a la elaboración de la normativa jurídica reguladora de la planificación económica, y con apoyo en la idea, participada por las instituciones de la Comunidad Económica Europea, de que la región es una figura clave que contribuye a la reorientación del sector agropecuario.

En relación con el artículo 131 de la Constitución y en directa referencia al procedimiento que arbitra para la elaboración de los proyectos de planificación, es apreciable cómo la región ocupa una precisa posición de supremacía, ya que, según dispone el párrafo 2.º del precepto, los proyectos de Ley que el Gobierno elabore para la planificación de la actividad económica general, cuyos criterios rectores explicita el primer párrafo del mismo artículo, obligan a la intervención preceptiva de las Comunidades Autónomas para el suministro al Gobierno de las «previsiones», de acuerdo con las cuales elaborará el Gobierno los correspondientes proyectos. Este planteamiento, que recuerda la posición doctrinal de *BENVENUTI*, según la cual la región puede escoger las direcciones y objetivos de su propia acción, nece-

(38) *CHELI: Agricoltura e Regioni, premese costituzionali, «Rivista di Diritto Agrario», 1971, 4, pp. 653-655.*

sariamente coordinados a nivel nacional, pero que deben partir de la comunidad regional, correspondiendo al Estado el papel integrador de las decisiones regionales (39), hace posible apreciar el sensible protagonismo y la importante responsabilidad que corresponde y tiene atribuida la figura de la Comunidad Autónoma y, en directa conexión con las regiones agrícolas, la grave responsabilidad que recae sobre sus instancias regionales, al contar con el importante instrumento constitucional que les permite ser emplazadas para definir sus opciones económicas y organizativas y para conseguir una coherencia para el sector agrario, cuya inexistencia hasta ahora ha sido directamente imputable a las instancias político-administrativas centralizadoras.

Finalmente, como última dimensión de la región, señalar su asunción por las instituciones de la Comunidad Económica Europea, tema también objeto de atención por la doctrina italiana, en la línea de postular un mayor protagonismo de las regiones de los distintos Estados miembros en las instituciones comunitarias, posición en la que destaca CONSIGLIO, al patrocinar la participación de las regiones en la formación del ordenamiento jurídico general del Estado, en línea con una completa programación y la relativa elección y decisión de opciones en la Comunidad Económica Europea, de tal modo que las regiones concurren con el Estado en la formación de la voluntad política y en la elección normativa y el Estado esté vinculado por la obligación de adquirir preventivamente un específico conocimiento de las exigencias reales de cada región, mediante la formulación de previo criterio por cada institución regional (40). Corroborando la importancia de la región en la Comunidad Económica Europea, tiene que ser considerado el dato aportado por ULLASTRES, según el cual la Comisión de la Comunidad Económica Europea piensa en la regionalización de Europa, pero los países miembros de la Comisión, muy nacionalistas, piensan que se puede producir una política similar a la renacentista y, de igual modo a como los reyes, apoyándose en el pueblo llano desplazaron a los nobles, la Comisión puede desplazar a los Estados, basándose en las regiones y cortocircuitando el elemento intermedio del Estado nacional (41). Sin necesidad de entrar, ni en la viabilidad ni en las consecuencias de estas premoniciones, si son oportunas las ideas consideradas para apreciar la fortaleza funcional de las instituciones regionales en los países miembros de la Comunidad Económica Europea, fortaleza que no se puede fundamentar en llegar a configurarse como instituciones peligrosas para las actuales estructuras estatales neoliberales, sino con base en su mayor racionalidad, operativa y funcional, para intentar neutralizar las graves incoherencias en las que

(39) F. BENVENUTI: *Sulla competenza amministrativa...*, cit., p. 791.

(40) G. CONSIGLIO: *La partecipazione regionale all'elaborazione ed attuazione delle politiche comunitarie*, «Rivista di Diritto Agrario», 1978, 2, pp. 110 y 116.

(41) A. ULLASTRES: *Política agraria, regiones y Mercado Común*, «Revista de Estudios Agrosociales», núm. 103 (1978), p. 94.

ha incurrido el modelo centralista neoliberal en la determinación de su política económica para el sector agrario, abriendo, según ha significado Tornos Mas, un proceso circular en el que las decisiones ascienden desde la sociedad civil al Estado, a través de la región, para configurar una síntesis de intereses, a nivel estatal, y proceder luego a su gestión, reforzada por el plus de democraticidad que aportan las decisiones participadas (42).

II. LOS PRERREQUISITOS PARA LA OPERATIVIDAD DEL MODELO CONSTITUCIONAL EN LAS REGIONES AGRARIAS

La bondad que es predicable de los principios constitucionales considerados no implica su operatividad y el peligro de inoperatividad encierra en sí el riesgo de reducir los principios constitucionales a una especie de esquema teórico no distinto de otros esquemas de extracción doctrinal. Por ello, es oportuno reflexionar sobre las condiciones que deben concurrir para lograr que los principios constitucionales sean operativos y el sector agropecuario pueda encontrar en ellos una eficaz ayuda para conseguir equilibrar su desigual posición con el resto de los sectores económicos. Con esta finalidad conviene retener que la matriz del esquema subyace en la región en su calidad de ente comunitario, que tiene que captar los problemas e inquietudes de los grupos sociales que en ellas se integran y que tienen que ofrecer alternativas a esos problemas e inquietudes, tratándolas de integrar a nivel estatal con las alternativas de otras comunidades autónomas y con los intereses generales del Estado. En consecuencia, y con base en la Constitución de 1978, ya no es posible argumentar que el malestar de un área territorial del Estado es consecuencia de la política desacertada de la Administración Central. Ciertamente que se parte de una situación heredada que obliga a apuntar, como causa del actual punto de partida, a la errónea orientación de una política centralista, pero, al margen de antecedentes históricos reprobables, el mecanismo para su superación toma como referencia inmediata a las instituciones regionales, a la comunidad social integrada en las correspondientes instituciones regionales y la capacidad de esa comunidad social para vertebrar unas estructuras organizativas coherentes y capaces de ofrecer adecuada respuesta a los intereses de la comunidad regional.

En consecuencia, y pensando en las regiones con una infraestructura económica agropecuaria, sólo es factible preguntarse sobre cómo vertebrar del modo más adecuado a las comunidades sociales incardinadas en el ámbito agrario. La respuesta, estimamos, obliga a pasar, de modo ineludible, por la precisa consideración de las asociaciones sindicales, las entidades cooperativas y, de modo genérico, las distintas manifestaciones de la agricultura de grupo y, finalmente, las corporaciones públicas agrarias que, de modo fundamental, remiten a las

(42) TORNOS MAS: *La intervención de las Comunidades Autónomas en la economía*, «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 21 (1979), p. 228.

Cámaras Agrarias. En estos tres puntos de referencia, potenciadores de la iniciativa individual, siempre débil y, de modo especial, en el ámbito agropecuario, radica la posibilidad de articular unas opciones comunitarias coherentes a nivel regional que sirvan para equilibrar las desiguales relaciones de intercambio que gravan al medio agropecuario, que corrijan desniveles de renta, que superen irritantes desigualdades en la calidad de vida y que, en síntesis, hagan de las actuales áreas agrícolas deprimidas unas comunidades sociales dinámicas, objetivo para cuya consecución se ofrece el favorable dato coyuntural de la crisis económica actual, que se materializa en la conciencia del mayor valor de las materias primas agropecuarias.

En las asociaciones sindicales agrarias, en la agricultura de grupo, en las Corporaciones públicas agrarias, y en su idónea configuración, articulación y operatividad, está la clave para aglutinar, depurar y optar por iniciativas que reconduzcan el tradicional providencialismo agrario a la elemental metodología de particularizar unos objetivos y conseguir algo cada día, revisando objetivos y métodos en función de la virtualidad de lo conseguido y de lo por conseguir y, en ese triple punto de referencia institucional, radica, tanto la acción contra la hasta ahora tan fácil instrumentalización del sector agrario por los sectores industrial, comercial y servicios, como la efectiva realización de actividades desprovistas del complejo de la instrumentalización, ya que, no conviene olvidar, que, en general, el instrumentalizado suele carecer de la voluntad de no dejarse instrumentalizar y, en línea con la acción o con la reacción voluntariosa, las asociaciones sindicales, las cooperativas y las Cámaras tienen que ofrecer a las instituciones regionales la posición del sector agrario ante los problemas que les afectan y tienen que ofrecer alternativas ante los problemas estructurales y coyunturales de la agricultura, con un enfoque y una orientación prospectiva que las instituciones regionales tienen que ensamblar con el resto de las opciones regionales y que, de modo complementario, tienen que estar orientadas por el sentido prospectivo que exige el párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución al disponer, como ya apreciamos, que la elaboración de los proyectos de planificación económica general tendrán que realizarse «de acuerdo con las previsiones que les sean suministradas por las Comunidades Autónomas». No obstante, ni asociaciones sindicales, ni las entidades cooperativas ni otras formas de agricultura de grupo, ni aún las mismas Cámaras agrarias, necesitan para coadyuvar en la realización de los principios constitucionales de la continua confrontación con las instituciones administrativas, sean regionales o estatales, es suficiente que asuman en su ámbito de actuación el principio, objeto de precisas cuantificaciones porcentuales, de que el mayor valor del producto agropecuario corresponde a la transformación industrial del producto y a su comercialización (43)

(43) Según evaluación de MALASSIS, en los países de la Comunidad Económica Europea, sobre un gasto equivalente a 100 en alimentación, a las industrias suministradoras del agricultor corresponde 15, y 55 a la transformación y distribución

y que, en consecuencia, si el productor agrícola o pecuario asume, mediante técnicas asociativas, la transformación y comercialización del producto, incorporará a su actividad económica, y en su directo beneficio, la parte más rentable del ciclo económico. Del mismo modo, frente a las tendencias colonizadoras del medio agrícola, que implican a la técnica de «integración vertical», es factible contraponer actuaciones asociativas que liberen de los condicionantes y servidumbres que imponen las sociedades mercantiles que utilizan esta técnica (44).

Tampoco se puede olvidar el dinamismo económico que generaría en las áreas simplemente productoras la incorporación de las fases de transformación y comercialización, que provocaría la consecución de una mejora en la calidad de vida del medio rural sin necesidad de que ninguna iniciativa pública se lo proponga e invierta en realizaciones que, sin una previa mejora en la disposición subjetiva de sus destinatarios hacia planteamientos más dinámicos insertos en una economía social de mercado, hace pensar, en muchas ocasiones, en la realización de inamortizables e inmerecidas obras de beneficencia para el medio agrario y en que, si se ha producido el hecho, señalado por GAVIRIA, de que el Ministerio de Industria ha manejado el 92 por 100 del territorio nacional de carácter agrícola (45), la causa, sin perjuicio de que la política del Ministerio de Industria sea canonizable, radica en la falta de opinión y de concepción del medio agrario sobre su propio terreno.

Sin embargo, y sin perjuicio de las últimas consideraciones, las instancias públicas regionales y estatales están abocadas a definir criterios sobre el sector agrario y a incentivar a los profesionales de la agricultura para que definan sus posiciones, aspecto que vuelve a remitirnos a la necesidad de articular los entes asociativos y corporativos

del producto, y sólo el 30 por 100 a la producción agropecuaria. En consecuencia, la superestructura industrial y comercial representa el componente principal, en términos mercantiles, del valor final del producto alimenticio. Vid. MALASSIS: *El papel de la agricultura en periodo de recesión económica e inflación*, cit., pp. 95-96. Para el caso español, Vid. J. FENOLLAR, que evalúa en el 31 por 100 el gasto final alimentario destinado a la industria agroalimentaria, estimando en algunas áreas el nivel en el 70 por 100; Vid. autor citado: *La teoría de la agroindustrialización y la estabilidad del campesinado*, «Agricultura y Sociedad», número 9 (1978) p. 176, y su monografía *La formación de la agroindustria en España*, Madrid, 1978, en la que constata la débil actividad transformadora de todas las áreas territoriales del interior peninsular, salvo el área madrileña.

(44) Una definición precisa de la integración vertical es la aportada por LANGREGO, que la conceptúa como la fase avanzada de la agricultura contractual, que pretende coordinar las decisiones económicas y técnicas necesarias para la producción de un bien económico y que implica un centro de decisión, que fija los objetivos económicos y las condiciones técnicas de producción y abarca todas las fases económicas (producción-transformación-distribución), de tal modo que el agricultor queda al margen de la decisión sobre las condiciones de producción, pudiéndose calificar su situación como un «asalariado a domicilio». Vid. A. LANGREGO: *Análisis de la integración vertical en España*, «Agricultura y Sociedad», número 9 (1978), pp. 188-189.

(45) M. GAVIRIA: *La competencia rural-urbano por el uso de la tierra*, cit., página 252.

para que vertebrén a los profesionales del sector agrario: las regiones, por estar emplazadas a particularizar sus criterios, porque tienen que definir sus opciones económicas, consecuencia del procedimiento previsto en el artículo 131, 2, de la Constitución para los proyectos de ley de planificación y, en cuanto instituciones comunitarias, tienen que contribuir a vertebrar la posición de los grupos que integran su comunidad. La Administración central, porque está emplazada en las negociaciones con la Comunidad Económica Europea y en estas negociaciones las instituciones comunitarias han conferido una gran atención a las consecuencias de la integración agrícola española y por ello la Administración central tiene que conseguir los interlocutores válidos en el sector agrícola para definir la posición de este sector ante la problemática suscitada por la integración en la Comunidad, labor, sin duda, dificultosa, como consecuencia de la débil estructura asociativa existente en el ámbito agrario, debilidad estructural a la que en este caso no es ajena la misma Administración central, por efecto de reticencias ante asociaciones y Cámaras agrarias y como consecuencia de una política poco clara ante la agricultura de grupo, que está contribuyendo a obstaculizar la concreción de posiciones en alternativas de política económica estatal y la particularización de la posición española ante la Comunidad.

Sin perjuicio de lo expuesto y en contraste con la débil implantación del asociacionismo agrario, se deja sentir la coherencia asociativa, cada vez mayor, de las asociaciones, federaciones y confederaciones industriales, comerciales y de servicios que, como en algunas ocasiones se ha podido apreciar, no siempre han contado con la colaboración de los organismos administrativos del Estado para su desarrollo y consolidación (46), situación que muestra una vez más que la consecución de determinados objetivos pasa por la voluntad de desearlos conseguir, limitándonos a señalar, por el momento y sin perjuicio de una más detenida consideración, que la consciencia de la importancia del asociacionismo agrario está plenamente asumida por los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea y por las mismas instituciones comunitarias, en calidad de técnica que incrementa la coherencia y efectividad de la política agrícola y que incrementa la coherencia interna del sector agrario.

Pasamos a estudiar las distintas manifestaciones del asociacionismo agrario, con atención a los condicionantes que en ellas concurren y teniendo presente la alternativa de los países de la Comunidad Económica Europea y de sus instituciones, como puntos de referencia hermenéuticos de singular interés en atención a la ineludible posición española de integración en la Comunidad.

(46) Como muestra es suficiente remitir a la consideración de las tensiones producidas, en 1979, en torno al proceso electoral abierto para proceder a la renovación de la presidencia en la CEOE.

III. APROXIMACIÓN A LAS MANIFESTACIONES DEL ASOCIACIONISMO AGROPECUARIO

1.º *Las asociaciones sindicales agropecuarias*

Con la finalidad de acercarnos a la evaluación de las asociaciones sindicales constituidas en el ámbito agropecuario, al amparo de la Ley de Libertad Sindical, de 1 de abril de 1977, y de la normativa que la desarrolla (47) y con base en los datos ofrecidos por la relación completa de las asociaciones organizadas desde la entrada en vigor del mencionado texto legal (48), son constatables, como líneas orientadoras de las organizaciones profesionales agropecuarias constituidas, en el doble nivel estatal y regional, los aspectos que se señalan en los epígrafes que a continuación son objeto de tratamiento.

A) *Organizaciones profesionales agropecuarias con ámbito territorial estatal.*

Un primer dato que atrae la atención se materializa en el crecido número de organizaciones profesionales constituidas. Como complemento de este dato, es posible apreciar también algunas particularidades de carácter cualitativo: en primer término, la clara opción de los profesionales del sector por la constitución de organizaciones pro-

(47) Real Decreto 873/1977, de 22 de abril, regulador del depósito de Estatutos de organizaciones profesionales; Real Decreto 1048/1977, de 13 de mayo, regulador de los procedimientos judiciales establecidos en la Ley de Asociación Sindical, y Real Decreto-ley 31/1977, de 2 de junio, de reforma de las estructuras sindicales y de reconversión de la Administración Institucional de Servicios Socio-Profesionales.

(48) La relación está avalada por la consideración de un período temporal significativo, que permite establecer apreciaciones de valor con idónea base fáctica. Para el conocimiento de la relación completa de asociaciones constituidas me remito a los apéndices de mi monografía: *Asociaciones Sindicales, Sociedades Cooperativas y Cámaras Agrarias*, publicado por el Centro Regional Castilla-León de Formación Empresarial, Cooperativa y Comunitaria, Salamanca, 1981, pp. 77-99. En el apéndice número 1 de ese estudio se ha realizado una primera sistematización de las asociaciones, con el criterio rector del ámbito sectorial o subsectorial de representación cubierto por cada entidad asociativa, relacionando, en primer término, las asociaciones sindicales cuyo ámbito de actuación opera dentro de la producción agropecuaria y que pretenden cubrir la representación genérica de intereses agropecuarios en los distintos niveles territoriales, para relacionar, con calidad de subepígrafes, las asociaciones de carácter sectorial, distinguiendo las de carácter estrictamente agrícola de las de carácter ganadero. A continuación se relacionan las asociaciones constituidas en el ámbito de la comercialización y de la transformación, distinguiendo las asociaciones de carácter agrícola y las de carácter pecuario. El apéndice se cierra con la determinación de las asociaciones que agrupan a los productores de bienes destinados a la comercialización en el sector agrario. En sucesivos apéndices sistematizo las asociaciones con arreglo al ámbito territorial en que operan y dentro de los epígrafes de organizaciones representativas de intereses agropecuarios generales, organizaciones profesionales dedicadas a la producción agrícola, ganadera y forestal, organizaciones profesionales dedicadas a la comercialización agrícola y a la comercialización pecuaria,

fesionales sectoriales, en claro detrimento de organizaciones de carácter general, confirmando este hecho las observaciones sociológicas que, con anterioridad al cambio político que hizo posible la Ley de 1 de abril de 1977, constataron la clara preferencia de los empresarios por organizaciones profesionales de carácter sectorial muy específico por su composición y por su actividad (49). En segundo lugar, se deja sentir el fenómeno de que los profesionales del sector agropecuario muestran una clara preocupación por cubrir todo el espectro de las posibles actividades económicas conexas con el sector, abarcando el ámbito de las organizaciones constituidas a los subsectores de la producción, comercialización y transformación y, asimismo, el ámbito de la producción y comercialización de bienes al servicio del sector agropecuario (50).

Tampoco puede pasar inadvertida la pluralidad de asociaciones sindicales que pretenden conseguir la representación de los intereses agropecuarios del Estado, siendo de reseñar complementariamente que la constitución de estas organizaciones está muy próxima a la entrada en vigor de la Ley de Libertad Sindical, en base a la que se constituyen y, en consecuencia, contrasta el hecho de la rápida formación de estas organizaciones y su pretensión de aglutinar el asociacionismo sindical agropecuario con la posterior constitución de un número muy elevado de organizaciones profesionales de carácter sectorial que, de modo implícito, se automarginan de las organizaciones profesionales constituidas con el objetivo de lograr la omnicomprensividad de los intereses agropecuarios quizá como consecuencia de que cada una de las organizaciones estatales que pretenden abordar la representación genérica de los intereses profesionales del sector primario está muy relacionada con opciones ideológicas muy específicas, planteamiento que, con facilidad, provoca la reserva de los sectores agropecuarios simplemente profesionales (51).

organizaciones profesionales dedicadas a la transformación agrícola, pecuaria y forestal y, finalmente, organizaciones profesionales operantes en el ámbito de los servicios agropecuarios. También considero las organizaciones profesionales constituidas con el criterio base del Ente Autónomo o Preautónomo al que territorialmente están vinculadas.

(49) Vid. J. J. LINZ y A. DE MIGUEL: *Los empresarios ante el poder público*, Madrid, 1968, pp. 38, 43-44 y 74.

(50) Tiene interés sociológico el tratar de apreciar la influencia de las asociaciones profesionales vinculadas a la extinguida Organización Sindical Española en la formación de nuevas entidades asociativas; sin embargo, estas apreciaciones superan el estricto ámbito de este estudio.

(51) La publicación del anuncio de constitución de la Federación de Trabajadores de la Tierra (FTT-UGT) se realiza el 2 de mayo de 1977; la Asociación Sindical Regionalista Agraria (ARA) se considera constituida, según anuncio publicado en el «Boletín Oficial del Estado» de 20 de mayo de 1977; la Confederación Nacional de Agricultores y Ganaderos, según anuncio del «Boletín Oficial del Estado» de 24 de julio de 1977, y la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos del Estado Español, con fecha 15 de septiembre de 1977. La Unión de Federaciones de Agricultores de España (UFADE) se retrasa más en la

B) *Incidencia regional de las organizaciones profesionales agropecuarias.*

La valoración de la incidencia regional de las organizaciones profesionales constituidas con ámbito territorial regional (52) presenta la peculiaridad de que las inquietudes asociativas de los profesionales de la agricultura y de la ganadería no parecen encontrar, como criterio dominante, las divisiones regionales que constituyen el mapa de los regímenes autonómicos y preautonómicos. Confirma esta observación la relativa importancia que poseen las organizaciones profesionales de carácter interregional (53), que toman como primordial punto de referencia, y con base en un juego de relaciones múltiples, el área geográfica noroeste, pareciendo mostrar esta localización la coincidencia entre el área económica más desarrollada del Estado y el mayor desarrollo del asociacionismo profesional, concurriendo la paradoja de que el mayor desarrollo de las organizaciones profesionales se produce precisamente en el área en la que, bien el sector industrial o bien el sector servicios, contribuyen a desdibujar la entidad del sector primario. La articulación interregional de organizaciones profesionales de Aragón, Cataluña, Navarra, La Rioja y Baleares constituye un dato, no minimizable, que muestra que el dinamismo de las organizaciones profesionales en el medio agropecuario no está exclusivamente determinado por la importancia relativa de este sector económico en un área geográfica, sino que parece estar en directa relación con un desarrollo de todos los sectores económicos que, con base en un juego de mutuas interrelaciones, contribuye a dinamizar el conjunto de las actividades económicas y sociales.

En contraste, y por lo que respecta a la gran bolsa de subdesarrollo constituida por Castilla-León, Castilla-La Mancha y Extremadura, la concreta perspectiva de la región Castellano-Leonesa nos muestra la desmembración que afecta al área regional, desmembración de León hacia Asturias (54), la reiterada inclusión de la provincia de Soria en el área hortifrutícola de Aragón y Navarra (55) y la extroversión de

constitución, publicándose el anuncio en el «Boletín Oficial del Estado» de 1 de diciembre de 1978.

En referencia a la vinculación ideológica de las asociaciones sindicales que han pretendido abarcar la representación genérica de los intereses agrícolas es suficiente aportar el dato de la correlación FIT-UGT, COAG-PCE, ARA-UFAD-UCD y CNAE-AP. Al respecto, *Vid.* las precisiones del diario «El País» de 14 de febrero de 1980.

(52) *Vid.* SÁNCHEZ BLANCO: *Asociaciones Sindicales...*, cit., apéndice núm. 3, páginas 93-99.

(53) *Vid.* SÁNCHEZ BLANCO: *Asociaciones Sindicales...*, cit., apéndice núm. 3, punto 1.º, pp. 93-94.

(54) Asociación Regional de Ganado Vacuno Fleckwich de Asturias y León («BOE» de 22 de febrero de 1978). Obsérvese la expresa antecalificación de la asociación como regional.

(55) Asociación Profesional de Horticultura de Aragón, Navarra, La Rioja y Soria («BOE» de 6 de enero de 1978) y Asociación Patronal de Almacenistas de Plátanos de la Región Soria, Logroño y Navarra («BOE» de 13 de enero de 1978).

Logroño, al margen de su propia opción autonómica, hacia el mismo área navarro-aragonesa (56). Por añadidura, la única asociación constituida a nivel regional: Coordinadora Regional de Castilla y León (CORE) aún no ha sido capaz de integrar en su seno a las provincias de Burgos y Soria (57).

En conexión con Castilla-La Mancha, el reducido número de asociaciones que posee, como dato ya por sí significativo, se complementa con el factor de que las cuatro asociaciones constituidas, dos generales (permitiendo apreciar una discutible competitividad entre organizaciones profesionales de carácter general) y dos sectoriales, consideran, en exclusiva, el criterio aglutinante territorial de «Mancha» y no «Castilla-La Mancha», de tal modo que, según expresan los correspondientes anuncios de constitución publicados en el *Boletín Oficial del Estado* su ámbito territorial, excepción hecha de la Asociación Empresarial de Criadores y Exportadores de Vinos de la Mancha, no comprende la totalidad de las provincias que integran la región (58). En el caso de la asociación explicitada, el problema es aún más grave, en tanto su ámbito territorial y profesional son, según el anuncio publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, «nacional, para los empresarios en la actividad de crianza y exportación de vinos españoles» (59), ámbitos subjetivo y territorial desconectados del área regional e incluso de posibles denominaciones de origen.

Por lo que respecta a Extremadura, no es posible más que constatar su débil muestra asociativa, no identificable precisamente con

Obsérvese, del mismo modo que en el caso precedente, la expresa antecalificación de la segunda asociación como regional.

(56) Como complemento de las dos asociaciones citadas en la nota precedente, que registran la presencia simultánea de Soria y Logroño-La Rioja, *Vid. ítem* la Asociación Regional de Conservas Vegetales de Navarra, La Rioja y Aragón («BOE» de 1 de junio de 1978 y de 2 de abril de 1979). Volvemos a insistir sobre la expresa calificación como regional de esta última asociación y de las precedentes.

(57) En una primera fase ha incorporado a las provincias de Avila, Segovia, Valladolid y Zamora («BOE» de 22 de octubre de 1979) y, en un segundo momento, a León, Palencia y Salamanca («BOE» de 17 de noviembre de 1979). En calidad de asociación orientada hacia los intereses castellano-leoneses, cabe citar también a la Federación de Asociación Independiente de Agricultores y Ganaderos de la Cuenca del Duero, cuyo anuncio de registro no hemos encontrado en el «Boletín Oficial del Estado» y cuyo ámbito de operatividad se centra en las provincias de Salamanca, Valladolid, Avila, Zamora y Palencia, no operando, en consecuencia, o teniendo menor influencia, en Burgos, Soria, Segovia y León. No obstante, desde la perspectiva regional y su operatividad, no puede pasar desapercibido que el criterio de referencia para la mencionada Federación es la idea de «Cuenca del Duero» y por ello se desconsidera la idea operativa concretada en el concepto preautonómico de Castilla-León.

(58) Unión de Campesinos de la Mancha («BOE» de 16 de julio de 1977), Unión de Campesinos y Ganaderos de las Provincias Manchegas («BOE» de 2 de agosto de 1977) y Asociación Regional de Fabricantes de Piensos Compuestos de La Mancha («BOE» de 25 de mayo de 1978), operantes en Albacete, Cuenca, Ciudad Real y Toledo y, en consecuencia, desconsiderando el ámbito territorial de Guadalupe.

(59) «BOE» de 13 de marzo de 1978

expectativas dinamizadoras para el sector agropecuario extremeño. En Extremadura, como en Castilla-León, se aprecia también una tendencia a la disgregación hacia áreas territoriales colindantes: caso de la Asociación Interprovincial de Cultivadores de Tabaco Valle del Tiétar, Alagón y Guediana, con ámbito territorial comprensivo de las provincias de Avila, Badajoz, Cáceres y Toledo (60), proyección territorial que igualmente corresponde a la Asociación Sindical de Agricultores, Ganaderos y Contratistas de Viviendas y Secaderos, Coordinadora del Valle del Tiétar (Vegas Altas) (61). Finalmente, y en el subsector de la transformación, Extremadura registra la extroversión hacia Andalucía, como es de apreciar en la constitución de la Federación de Asociaciones Provinciales de Fabricantes de Harinas de Andalucía y Extremadura (62).

La superación del mapa regional preautonómico por las organizaciones profesionales agropecuarias encuentra también ocasión de manifestarse en la existencia de diversas organizaciones que toman como referencia criterios geográficos no siempre delimitados con claridad en su contenido conceptual e incluso en su contenido económico, pero que denotan una dinámica interprofesional que salta los límites geográficos de las preautonomías y, en consecuencia, de las previsibles Comunidades Autónomas. En relación con este factor, que parece limitar la coherencia económica de las futuras Comunidades Autónomas, las áreas territoriales preautonómicas, con especial incidencia sobre las regiones Castellano-Leonesa y Castellano-Manchega, se fragmentan en función de polos económicos exógenos. Confirma esta observación la circunstancia de la inclusión de provincias de entes preautonómicos en organizaciones profesionales que toman como criterio aglutinante la referencia de «zona centro», «Castilla la Nueva», «Mediterráneo» o «Levante», puntos delimitadores que hacen girar a determinadas provincias y a determinados intereses agropecuarios de estas provincias en torno a puntos extraños a la configuración del mapa preautonómico, denotando la ausencia de vertebración de los sectores o subsectores económicos de las áreas regionales implicadas (63).

En línea de corroborar la idea de que un mayor desarrollo económico de los diversos sectores actúa como dinamizador del sector agropecuario, materializado en la articulación de organizaciones profesionales representativas que catalizan los intereses y objetivos del sector

(60) «BOE» de 18 de mayo de 1978.

(61) «BOE» de 18 de mayo de 1978.

(62) «BOE» de 4 de julio de 1978.

(63) Asociación Regional de Productores de Huevos Asociados, PRHASCEN («BOE» de 4 de agosto de 1977), que, pese a su calificación de regional, tiene una base territorial constituida por las provincias de Madrid, Toledo, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Segovia y Avila; Asociación de Empresarios Almacenistas Curtidores de la Zona Centro («BOE» de 2 de julio de 1977) y Asociación Empresarial de la Industria de Curtidos de la Zona Centro-Norte («BOE» de 17 de julio de 1977).

En directa referencia al subsector de curtidos y en contraste con la carencia

y de sus distintos subsectores, se encuentra el hecho de que Cataluña, cuya imagen es más industrial que agropecuaria, presenta el mayor número de organizaciones profesionales agrícolas y ganaderas (64), cubriendo el espectro de organizaciones profesionales representativas de los intereses generales agropecuarios de la región y de organizaciones profesionales sectoriales en el campo de la producción, comercialización y transformación, sin olvidar una amplia representación de organizaciones profesionales radicadas en la comarca del Penedés, hecho que, sin minusvalorar al ente regional catalán, contribuye a mostrar la vitalidad de una de sus partes (65).

Finalmente, señalar, como destaca el número relativamente importante de organizaciones profesionales constituidas en Andalucía en relación con el resto de los entes preautonómicos, si bien, y en conexión con las organizaciones constituidas en Aragón, La Rioja y Navarra, no se puede ignorar que, por existir en estas tres Comunidades organizaciones de carácter interregional, disminuye la necesidad funcional de organizaciones propias regionales. En relación con Andalucía, llama, sin embargo, la atención que sus organizaciones profesionales se limitan a la fase de producción (66), cuando no de simple posesión (67), dejándose apreciar la falta, en contraste con Cataluña, de organizaciones profesionales en el sector de la comercialización y transformación agropecuarias, dato que vuelve a ratificar la observación de que el escaso dinamismo económico, como connotación peculiar de Andalucía, limita el aprovechamiento de los importantes medios agropecuarios de la región, condicionados por una notable concentración en un reducido número de propietarios, aspecto que minimiza, si no anula, la necesidad funcional de organizaciones profesionales.

Las consideraciones valorativas efectuadas sobre la entidad de las organizaciones profesionales hasta ahora constituidas no permiten ser optimista, ni suponer que la teórica funcionalidad del asociacionismo de carácter profesional pueda tener, al menos de modo inmediato, corroboración en la práctica. No obstante, es preciso volver a insistir sobre la necesidad de articular un adecuado sistema de representación de los intereses profesionales agropecuarios como ineludible base para comenzar a conferir a las regiones agrarias la coherencia económico-social de la que en la actualidad carecen. En este sentido, conviene

en este subsector de específicas organizaciones profesionales castellano-leonesas y castellano-manchegas, constatamos la existencia de la Unión de Curtidores de Cataluña («BOE» de 15 de junio de 1977) en calidad de muestra que refleja la adecuación de una organización sindical de subsector al ámbito territorial de la correspondiente Comunidad Autónoma.

(64) Vid. SÁNCHEZ BLANCO: *Asociaciones Sindicales...*, cit., apéndice núm. 3, punto VII, p. 96.

(65) Vid. SÁNCHEZ BLANCO: *Asociaciones Sindicales...*, cit., apéndice núm. 2, apartados II, a); III, a); VII, a); y IX, a), pp. 87-91.

(66) Vid. SÁNCHEZ BLANCO: *Asociaciones Sindicales...*, cit., apéndice núm. 3, punto II, p. 94.

(67) Asociación Interprovincial de Andalucía de Propietarios de Monte Alcornocal («BOE» de 13 de diciembre de 1978).

recordar las ya lejanas palabras de BOISDE, al analizar las funciones de la organización profesional y reivindicar, sin reservas, la estructuración de una adecuada trama en las organizaciones profesionales como elemento racionalizador de la gestión empresarial y de la economía en general (68). En la misma línea, desde la concreta perspectiva agraria y a propósito de la dificultosa racionalización de los mercados agrícolas, DELL'ANGELO argumenta, con especial énfasis, sobre las ventajas que, a nivel estatal y comunitario, aportan las asociaciones agrarias y significa el obstáculo que para la política agraria de la Comunidad Económica Europea ha implicado la carencia de una regulación de las asociaciones profesionales agrícolas (69), funcionalidad del asociacionismo agrario, de la que también es muy consciente GERMANO, lamentando las dificultades puestas por la jurisprudencia a la defensa jurisdiccional de los intereses colectivos por las organizaciones profesionales agrarias, en injustificado contraste con la posición de la Administración, concediendo amp'ia, pero aún no suficiente, representación a estas organizaciones en los órganos administrativos con competencias sobre el sector (70). Sin embargo, y como complemento de los argumentos doctrinales expuestos, la muestra más representativa para apreciar la funcionalidad de las organizaciones profesionales agrarias se encuentra en la ya referida normativa francesa sobre la organización interprofesional agrícola, regida por el aún reciente texto de la Ley de 10 de junio de 1975, que implica, según ha significado CHEVALLIER, una importante etapa en la evolución de las modalidades de organización de los mercados agrícolas y hace factible la gestión, por los mismos profesionales de la agricultura, de los mercados agropecuarios. La idea matriz de la organización interprofesional del sector agrícola radica en establecer, por productos o grupos de productos, una estructura integradora de la producción, la transformación y la comercialización, con la finalidad de asegurar la promoción del producto y acceder a una disciplina del mercado; para el cumplimiento de este objetivo se parte del principio de agrupar, en el seno de una organización, a los profesionales del sector, atribuyéndoles directamente la misión de eliminar las incoherencias del mercado y de normalizar las relaciones entre los distintos eslabones de la cadena de un mismo producto, asumiendo, en calidad de objetivos inmediatos: asegurar el pago de un precio mínimo de garantía a los productores, adaptar la oferta a la demanda interior y exterior y mejorar la gestión del mercado. todo ello sin que implique la menor colusión con la normativa agrícola.

Como bien señala el mismo CHEVALLIER, el texto legal de 1975, regulador de las organizaciones interprofesionales agrícolas, deja ver la

(68) R. BOISDE: *Fonction de l'organisation professionnelle*, en «Droit Social», 1948-6, pp. 201-205.

(69) G. G. DELL'ANGELO: *Le proposte di legge per riorganizzare il mercato prodotti agricoli*, en «Rivista di Diritto Agrario», 1975-2, pp. 219-221.

(70) A. GERMANO: *Sulla tutela degli interessi collettivi in Agricoltura*, en «Rivista di Diritto Agrario», 1974-4, pp. 824-826.

intención de los poderes públicos de privilegiar la iniciativa de los profesionales para hacer frente a los nuevos desequilibrios de los mercados agropecuarios y la razón justificativa de la asunción por las asociaciones profesionales de la realización de objetivos, hasta ahora de exclusiva competencia administrativa, radica en que las estructuras administrativas de intervención no cumplen perfectamente su misión y su dispositivo no cubre, con densidad y eficacia, el conjunto de los mercados y, para evitar estas disfunciones, se opta, sin reservas, por la constitución de unos organismos de composición plural Administración-organizaciones profesionales, a los que se encarga el asumir la competencia de la orientación general de las producciones agrícolas (71).

El esquema rector de las organizaciones profesionales, atractivo en su configuración y que se incardina en las tendencias organizativas más avanzadas, orientadas por la idea de interconexión sociedad-Estado, exige, por lo que respecta a la actual situación de las organizaciones profesionales españolas y en calidad de premisa para su posible asimilación, la voluntad del Estado y de las Comunidades Autónomas de clarificar el actual panorama del asociacionismo profesional, racionalizarlo y potenciarlo, teniendo la consciencia de que las organizaciones profesionales más que un obstáculo para la acción administrativa, es una poderosa ayuda para la configuración de unas estructuras administrativas eficaces y para la adecuación de la actividad administrativa a la realidad social sobre la que tiene que actuar. De modo complementario no puede ser olvidado que una eficaz infraestructura asociativa constituye el prerrequisito para vertebrar la Administración consultiva del sector agropecuario, aspecto que, reconvirtiéndose de nuevo al esquema francés, ha permitido estructurar el Consejo Superior de Orientación de los Productores (72), como respuesta específica a la necesidad de reforzar la coherencia de la política agrícola a nivel estatal, confiando a un organismo único la misión de orientación para el conjunto de la producción agropecuaria, visión global del conjunto de los problemas que aporta a la Administración Central informaciones de gran utilidad al asociar, con carácter paritario, a representantes del Estado y a representantes de las organizaciones profesionales agrícolas, agrocomerciales y agroindustriales (73).

El esquema orgánico funcional del Consejo Superior de Orientación de los Productores se complementa, y en ello es de apreciar también una sugerencia valiosa para la reorientación de la política agropecua-

(71) J. CHEVALLIER: *L'organisation interprofessionnelle agricole (OIA)*, I, cit., páginas 69-72.

(72) Decreto 75-834, de 14 de octubre de 1975.

(73) Diez representantes de los agricultores a propuesta de las organizaciones profesionales, dos representantes del sector agrocomercial a propuesta de las Cámaras Agrarias y dos representantes de las industrias de transformación agraria propuestos por la Asociación Nacional de Industrias Agroalimentarias. Vid. CHEVALLIER: *L'organisation interprofessionnelle agricole (OIA)*, I, cit., p. 79.

ria española, con la institucionalización de reuniones periódicas del ministro de Agricultura con representantes de las organizaciones profesionales agrícolas de representación general, periodicidad que, desde 1969, ha tenido carácter mensual y que, en base a la formalización de estos contactos informales, pero de incuestionable virtualidad, ha dado paso a la institucionalización de las conferencias anuales del ministro de Agricultura con los representantes de las organizaciones profesionales de representación general, técnica instrumental que ha hecho posible depurar un procedimiento de consulta que, según señala MALEZIEUX, conduce a cuasidecisiones en materia de política agraria, por la práctica identificación de las conferencias con compromisos para la Administración. Con ello se contribuye a decantar la relación Administración-organizaciones profesionales y, en último extremo, las relaciones Administración-empresarios agrícolas y, como consecuencia, se ha creado una instancia regular de consulta que ha excluido, por efecto de su cuidada preparación, la figura de la presión, o el golpe de efecto, en la deliberación de la Administración con los profesionales de la agricultura sobre los problemas agropecuarios (74).

Las instituciones de la Comunidad Económica Europea son también muy conscientes de la necesidad de institucionalizar relaciones con los sectores profesionales agropecuarios y, como primer fruto, cabe registrar la constitución del Comité de Organizaciones Profesionales Europeas, que desempeña un papel trascendente en la adopción de decisiones o en la elaboración de disposiciones reglamentarias delimitadoras de la política agrícola común y tiene atribuido, con carácter preceptivo, la emisión de informes sobre todos los proyectos de decisión del Consejo de Ministros y de las Comisiones de las Comunidades Europeas que afectan a la agricultura (75).

Según lo expuesto, tanto a nivel de Estados de la Comunidad Económica Europea como de las instituciones comunitarias, es constatable la preocupación por simplificar y hacer efectivos los circuitos de decisión, con base en la recíproca información y negociación de objetivos y pretensiones entre la Administración del Estado y las instituciones comunitarias, entre sí y cada una de ellas con las organizaciones profesionales de carácter estatal o concertadas en objetivos comunitarios, y en esta situación está el punto de referencia para la Administración Central española y para las administraciones de las distintas Comunidades Autónomas y Entes Preautonómicos del Estado Español, sin olvidar a los mismos profesionales de la agricultura, que están emplazados a situarse al nivel de organización y operatividad de sus colegios de la Comunidad Económica Europea, teniendo, frente a la

(74) HOULLIER: *La Conférence Annuelle Agricole, La Documentation Française. Notes et études documentaires*, 1973, núm. 4783, cit. MALEZIEUX: *Les chambres d'Agriculture dans leur environnement professionnelle et Administratif*, en «*Revue de Droit Rural*» núm. 39 (1975), p. 58.

(75) MALEZIEUX: *Les Chambres d'Agriculture dans leur environnement...*, cit., páginas 58-59.

coherencia de los profesionales agrícolas europeos, aún un largo camino por cubrir.

2.º *La agricultura de grupo «versus» la sociedad cooperativa*

A) *Consideración de la entidad conceptual de las distintas manifestaciones de la agricultura de grupo.*

Las distintas manifestaciones de la agricultura de grupo han estado condicionadas por las implicaciones político-administrativas derivadas de la coexistencia de atribuciones de distintos órganos administrativos, en especial las competencias del Ministerio de Agricultura y de los Ministerios de Trabajo y Gobernación, con las competencias de la extinguida Organización Sindical Española.

Las consecuencias que de ello han derivado se dejan sentir en la falta de claridad conceptual entre las distintas figuras asociativas y en una utilización coyuntural, por la misma Administración del Estado o la Organización Sindical Española y por los mismos agricultores, y ganaderos de las cooperativas, grupos sindicales de colonización (sociedades agrarias de transformación), asociaciones de productores agrarios..., sin fidelidad a contenidos conceptuales ni a virtualidades operativas.

Muestra de lo expuesto se encuentra en los grupos sindicales de colonización, cuyo origen remite a la Ley de Colonización de 25 de noviembre de 1940 y Orden de 11 de junio de 1941 y que pasaron de la proyección, financiación y ejecución de obras y mejoras de interés local, que directamente debían beneficiar a los productores integrados en un grupo, según previsión de sus fines, explicitada en el artículo 1.º del Reglamento tipo aprobado por Orden de 5 de julio de 1941, a una situación en la que, según expresó LÓPEZ MEDEL, con el solvente apoyo de su conocimiento de la práctica operativa de la Organización Sindical Española, «a veces, de hecho, amplían su acción en la línea de las cooperativas agrarias» (76), planteamiento, *de facto*, poco ortodoxo con los principios jurídicos, pero comprensible, como efecto inducido de la carencia de adecuada claridad en la organización administrativa y paraadministrativa. No obstante, sin necesidad de acudir a juicio de autoridad, la separación de los fines previstos en el artículo 1.º de la mencionada Orden de 5 de julio de 1941, es constatable en la Instrucción-Circular número 17 de la Obra Sindical de Colonización, convalidada como Orden de la Delegación Nacional de Sindicatos de 16 de julio de 1963, que, al aprobar los estatutos tipo de las agrupaciones sindicales de colonización para las explotaciones comunitarias de la tierra, transmuta sus fines iniciales de construcción y administración de obras vinculadas a las competencias del

(76) LÓPEZ MEDEL: *La organización sindical agraria*, en «Primeras conversaciones francoespañolas de Derecho agrario», Servicio de Publicaciones de la Organización Sindical Española, Madrid, 1965, p. 124.

Instituto Nacional de Colonización en los objetivos materializados en la explotación comunitaria agrícola y ganadera, las compras y ventas en común de los productos de la explotación o de productos necesarios a ella, la obtención de créditos para la explotación, la realización de actividades de transformación y, finalmente, para recordar sus orígenes en la idea de ejecución de obras, la realización de edificaciones y construcciones auxiliares y el montaje de servicios técnicos. Sin duda, la evolución sufrida por los grupos sindicales de colonización confluye y se confunde a nivel operativo con las cooperativas de explotación en común de la tierra, duplicando el inicial punto de referencia cooperativo y comprometiendo, sino la operatividad de cooperativas y grupos sindicales, sí minusvalorando la teleología del cooperativismo y reconduciendo el asociacionismo agrario a cierto oportunismo político de dirigentes o al simple oportunismo crediticio de los asociados, pero, en ambos casos, dejando ver la falta de inserción de la agricultura de grupo en unas directrices que pudieran orientarse hacia un predeterminado fin de política económica. Corrobora este planteamiento la Circular de la Obra Sindical de Colonización número 30, de 18 de julio de 1964, que también, en claro paralelismo con la preexistente figura de las uniones cooperativas, introdujo la figura de «empresa sindical de colonización» con el objetivo de integrar a los grupos sindicales de colonización con fines semejantes, complementarios u homogéneos y con la finalidad de abarcar la gama de actividades que se extiende desde las necesidades de mejoramiento del medio rural hasta la edificación de almacenes e instalaciones comerciales de todo orden, lonjas de contratación y expedición de productos, oficinas de gestión e información de precios y mercados y cuantas instalaciones se refieran a la promoción de las ventas en mercados nacionales o extranjeros. Estos planteamientos, que suscitaron las reservas jurídicas de DEL ARCO, reservas de las que eran conscientes los mismos sectores sindicales que las patrocinaron, se hacían, sin embargo, con el criterio de que constituían un «aldabonazo para el legislador» (77). No obstante, al margen de la presunción, las consecuencias se han materializado en la lamentable equivoquidad entre las sociedades cooperativas y los grupos sindicales de colonización, transformados a nivel terminológico y en la transición política en sociedades agrarias de transformación, sin que, con posterioridad al precepto que dispone tal cambio (78), hayan sido objeto de concreción normativa en su encuadre institucional y en su inserción en la política agraria desde el mantenimiento de los estímulos económicos que están en la base de la posible dinámica de estos entes asociativos, aunque la opción correcta apuntaría, en nuestra opinión, a la amortización de las sociedades agrarias de transformación como sustitutivo terminológico de los grupos

(77) Salvador NIVELA: *Grupos sindicales de colonización*, en «Primeras conversaciones francoespañolas de Derecho agrario», cit., p. 113.

(78) Disposición adicional 2.ª, c), del Real Decreto-ley de 2 de junio de 1977, sobre extinción de la sindicación obligatoria.

sindicales de colonización y, con el debido respeto, en régimen de Derecho transitorio para con las legítimas expectativas económicas que tal figura haya creado, reconducir el cumplimiento de la finalidades a desarrollar por los grupos sindicales de colonización o las agrupaciones sindicales de explotación en común de la tierra, al régimen de sociedades cooperativas en el que ambas fórmulas se inspiraron (79). La misma problemática es predicable en cuanto a su reconducción a sociedades cooperativas de las agrupaciones de productores agrarios regidas por la Ley de 22 de julio de 1972 y que no pueden hacer olvidar, según el tenor del artículo 1.º de este texto legal que su constitución estaba condicionada a la agrupación de los productores agrarios, «en cualquier forma prevista en el marco de la organización sindical», indefinición sólo conexa con el poco rigor de operar coyunturalmente con las entidades asociativas del sector agropecuario, provocando la confusión, contribuyendo al oportunismo y denotando que la política agraria ha estado muy distante de haber sido orientada por la reflexión que exigían sus problemas estructurales.

En este sentido, la anunciada reforma de la Ley de Cooperativas de 1974, puede constituir una magnífica ocasión para delimitar la funcionalidad y operatividad de la sociedad cooperativa en el medio agropecuario (80) e, incluso, reflexionar sobre la responsabilidad que una inidónea regulación de la sociedad cooperativa pueda haber te-

(79) Un claro índice de esta similitud, en los Decretos de 17 de diciembre de 1959 y Decreto de 21 de mayo de 1970, que homologan el régimen fiscal de los grupos sindicales de colonización con el régimen fiscal de las cooperativas, planteamiento del que se puede discrepar, teniendo en consideración los objetivos comunitarios a cumplir en concordancia con los principios y legislación cooperativa.

(80) A nivel de Derecho comparado es más compleja la problemática conceptual que se presenta en Francia, con una notable diferenciación de supuestos asociativos acogidos por la normativa jurídica, pero insertos en opciones de política económica muy precisas, a diferencia de la situación española, pudiendo ser distinguidos los siguientes tipos: sociedades de interés colectivo (SICA), sociedades de explotación agrícola o de cultivo, grupos agrícolas de explotación en común, sociedades agrícolas en participación, cooperativas sin capital y sociedades de financiación. Véase ROZIER: *Les cooperatives agricoles*, París, 1963, páginas 540-558. Con finalidad de delimitación conceptual entre las figuras mencionadas, MEGRET: *Les groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC)*, en «Rivista di Diritto Agrario», 1968, 3, pp. 488-489, y «Rivista di Diritto Agrario», 1968, 4, pp. 654-668, y, de modo especial, del mismo MEGRET, su obra *Droit Agraire*, 3, París, 1977, título VI: *L'agriculture de groupe, les formes d'entraide et les sociétés du Agriculture*, pp. 287-487.

Las fuentes de información sobre el cooperativismo agrícola en los distintos países neoliberales son abundantes. Como muestra significativa es suficiente citar las obras de KOCKHART: *La coopération agricole dans la CEE*, Service de Publications des Communautés Européennes, Bruselas, 1967; GUIDE-LOYRETE y NOUËL: *Les cooperatives agricoles dans le Marché Commun*, París, 1979, con un minucioso análisis del cooperativismo agrario en Estados Unidos, países nórdicos y países de la CEE. Sin embargo, los datos aportados por ésta y otras obras, entre las que puede citarse, desde una perspectiva más sectorial, la de R. CARBONELL: *Comercialización cooperativa agraria. Experiencias extranjeras*, Madrid, 1970, presenta la problemática de su dificultosa homologación con las variables que definen la situación española.

nido en el nacimiento de otras fórmulas asociativas en el sector agrícola y valorar, el número mínimo de socios que las sociedades cooperativas constituidas en el sector agrario deben tener y si el mínimo fijado por la normativa general es idóneo e inidóneo, así como reflexionar sobre la oportunidad o inoportunidad de mantener trámites administrativos como las intervenciones notariales o la publicación de constituciones, modificaciones o disoluciones en boletines oficiales..., temas a los que un texto legal que, de modo genérico, pretende regular las heterogéneas manifestaciones del cooperativismo, quizá no pueda ofrecer respuesta (81), con lo que se plantea el problema de una normativa especial para las sociedades cooperativas operantes en el sector agrario, en calidad de exigencia resuelta en la normativa comparada (82), y como incumplida previsión normativa incluida en los ya lejanos Pactos de la Moncloa, en los que está presente la acertada concepción de considerar globalmente el asociacionismo agrario y que parecían conscientes de la necesidad de resolver los problemas de ámbito conceptual y operativo entre sociedades cooperativas agrarias y sociedades agrarias de transformación (83).

No obstante y sin perjuicio de haber planteado la opción normativa de una legislación específica para el cooperativismo agropecuario, que corrija su indefinición normativa, es preciso profundizar en la problemática que ha gravitado sobre las sociedades cooperativas constituidas en el sector agrario, basamento que nos aportará nuevos datos para sostener la opción de una normativa especial para el cooperativismo agropecuario y que, desde el análisis de las causas que han obstaculizado el desarrollo de estas sociedades cooperativas, nos permitirá disipar las objeciones que pudieran hacerse valer en contra de su funcionalidad.

(81) Suficiente es considerar la diversidad de circunstancias que concurren a nivel de ejemplo entre el cooperativismo agrícola y el cooperativismo de viviendas, en el que sus concretas manifestaciones están avocadas a la extinción una vez concluida la realización y entrega de viviendas a los socios. Al mismo nivel de ejemplo, es visible la diversa problemática que está presente en el cooperativismo de consumo o el cooperativismo en el sector de la enseñanza, como especialidades con una embrionaria regulación en el Reglamento de Cooperativas de 23 de octubre de 1978, regulaciones incipientes que confirman las peculiaridades de las diversas actividades cooperativas que, de modo especial, por lo que se refiere a la incidencia de la sociedad cooperativa en los sectores económicos más complejos, y entre ellos al sector agrícola, requiere de normativas sectoriales que ofrezcan alternativas a los problemas específicos de cada uno de los sectores.

(82) En este sentido, BRANCA: *Società cooperativa in agricoltura e riforma della cooperativa*, en «Rivista di Diritto Agrario», 1969, 3, p. 338, e ISSERT: *La réforme du statut juridique de la cooperative agricole*, en «Revue de Droit Rural», núm. 14 (1972), donde estudia la Ley francesa de 27 de junio de 1972, que valora como el estatuto unitario y autónomo para el cooperativismo agrícola francés (op. cit., en especial, p. 358).

(83) Punto VIII, D, de los Pactos, según el cual se presentaría a las Cortes antes de 30 de junio de 1978 un Proyecto de Ley sobre Entidades Asociativas, Cooperativas Agrícolas y Ganaderas y Sociedades de Transformación.

B) *El cooperativismo agrario en el periodo politico 1939-1975.*

La evaluación del cooperativismo agrario en el período político concluido en 1975 no conduce sino a constatar las dificultades en que tuvieron que desarrollarse las actividades de las sociedades cooperativas. Al margen de las observaciones precedentes sobre la imprecisa coexistencia con otras figuras asociativas y sin necesidad de detenernos en el análisis de la fenomenología que ha estado en la base de la utilización instrumental del cooperativismo, son suficientemente significativas las reflexiones de DE LUIS ESTEBAN, al valorar la Ley de Cooperativas de 2 de enero de 1942 y su Reglamento de 11 de noviembre de 1943, en calidad de referencias normativas que han condicionado, hasta la década de los setenta, al cooperativismo, y estimar que, ambos textos, presentan un panorama legislativo ampliamente criticable que ha condicionado, en buena medida, el desarrollo adecuado de la sociedad cooperativa. La causa de esta situación la encuentra DE LUIS ESTEBAN en la preocupación del legislador por el encuadre institucional de esta sociedad en el sistema político del momento, preocupación que determinó el completo descuido de los aspectos estrictamente jurídicos de la estructura societaria de las cooperativas, volcandq su atención en controles y disciplinas impuestas por consideraciones de tipo político (84).

Con mayor dureza, MERINO MERCHÁN, al considerar los textos de 1942 y 1943, los correlaciona, directamente, con lo que denomina las estructuras autocráticas de la Delegación Nacional de Sindicatos que, al disponer el encuadre obligatorio de las cooperativas, por actividades en las Uniones correspondientes a través de la Obra Sindical de Cooperación, propició una estructura «inservible y disfuncional para el movimiento cooperativo español» (85), en manifiesta contradicción con las peculiaridades del movimiento cooperativo, conformado por los principios democráticos de libre asociación y libre elección de los miembros de los órganos de gobierno o gerencia de las entidades cooperativas (86), situación que ha obstaculizado la libre constitución de cooperativas de segundo y ulterior grado y que sustituyó el principio federativo por un sistema de uniones que, siguiendo a MERINO

(84) DE LUIS ESTEBAN: *Las sociedades cooperativas y su régimen tributario*, Madrid, 1977, p. 9.

(85) MERINO MERCHÁN: *La coyuntura actual del Derecho cooperativo español*, citado, pp. 26-27.

(86) En este sentido, y como muestra, la Sentencia de 9 de diciembre de 1968, ponente VICENTE TUTOR, Az. 3647, sobre veto, por un delegado provincial de sindicatos a un gerente de cooperativa, y la Sentencia de 10 de marzo de 1969, ponente SILVA MELERO, Az. 1260, en la que se niega legitimación para interponer recurso contencioso a una Unión Nacional de Cooperativas y a través de cuyos considerandos se aprecia el entramado jerárquico de la Organización Sindical Española sobre el cooperativismo.

MERCHÁN, ni eran voluntarias en su constitución ni fueron democráticas en su funcionamiento (87).

El posterior Reglamento de 13 de junio de 1971, como lógico corolario de los límites reglamentarios, no pudo trascender las limitaciones impuestas por la Ley de 1942 y quedó en una réplica formal, a una regulación que había llegado a extremos y formulaciones ya superadas, y no pudo responder a las exigencias de modificación de la entonces vigente Ley de Cooperativas de 1942 (88). No obstante, el problema no se reducía a aspectos jurídico-formales, sino que, de modo ineludible, remitía a factores institucionales, como mostró la Ley de 1974, en la que la posible bondad de sus aportaciones quedaba bloqueada por un modelo de intervención sobre el cooperativismo, tuitivo y cautelador, si no mediatizador y distorsionador de la dinámica de las sociedades cooperativas (89), que exigía, como premisas, la libertad asociativa, la plena autonomía, la independencia y el gobierno democrático (90), puntos incompatibles con el artículo 53 de la Ley de 1974, al disponer que «las Cooperativas, sus Uniones y Federaciones forman parte del movimiento cooperativo integrado en la Organización Sindical».

C) *Incidencia de la Constitución en el cooperativismo.*

El cambio institucional iniciado en 1975 y materializado para el cooperativismo, dentro del periodo constituyente, en el Real Decreto-ley de 2 de junio de 1977 y en el Real Decreto de 17 de junio de 1977, al reconocer el principio de autonomía y libertad para las cooperativas (91), y la aprobación de la Constitución, con la incorporación a

(87) MERINO MERCHÁN: *La coyuntura actual del Derecho cooperativo español*, citado, p. 27, y *El Estado y el movimiento cooperativo*, núm. 88 de esta REVISTA (1978), p. 225.

(88) Cfr. VERGEZ SÁNCHEZ: *El Derecho de las cooperativas y su reforma*, Madrid, 1978, pp. 34-35. Para una valoración global del Reglamento de Cooperativas de 1971, V. CHULIÁ: *Análisis crítico del nuevo Reglamento de Cooperación*, en «Revista de Derecho Mercantil», 1972, pp. 470 y ss., y MERINO MERCHÁN: *La coyuntura actual del cooperativismo español*, cit., pp. 28-29.

(89) Desde esta perspectiva, estimamos que el juicio crítico de ORMAECHEA sobre las líneas que han orientado la normativa reguladora del cooperativismo se queda corto y su problemática supera el simple carácter cautelador, tuitivo o intervencionista, para situarse en línea con una ideología autocrática y mediatizadora de cualquier manifestación de la dinámica social, fueran sociedades cooperativas, corporaciones colegiales, asociaciones sindicales o entidades asociativas. Vid. ORMAECHEA: *Las cooperativas de trabajo asociado*, en «Jornadas de Estudio sobre Cooperativismo», cit., p. 162.

(90) MERINO MERCHÁN: *La coyuntura actual del Derecho cooperativo español*, citado, p. 33.

(91) También tiene interés, como instrumento en la reorientación del cooperativismo, el Real Decreto 465/1978, de 27 de enero, por el que se crea la Comisión Interministerial sobre Cooperativismo. Al respecto, MERINO MERCHÁN: *El Estado y el movimiento cooperativo*, cit., pp. 231-234.

su articulado del cooperativismo, mostrando, como en otros preceptos, su afinidad con la Constitución italiana de 1947 (92), crean las condiciones para la necesaria reorientación de la legislación y de las instituciones cooperativas. Desde este objetivo no es minimizable la importancia que presenta el artículo 129-3 de la Constitución, que, sin perjuicio de las consideraciones técnicas que pueda merecer, impone a los poderes públicos la promoción eficaz, mediante una legislación adecuada, de las sociedades cooperativas (93), imperativo constitucional que no parece sino querer reparar el bloqueo sufrido por las sociedades cooperativas en el anterior período histórico político (94).

(92) Artículo 45 de la Constitución italiana de 27 de diciembre de 1947, cuyo tenor literal dispone:

«La República reconoce la función social de la cooperación con carácter de mutualidad y sin finalidad de especulación privada. La Ley promoverá y favorecerá su incremento con los medios más idóneos y asegurará, con las oportunas fiscalizaciones, su carácter y finalidades.»

Sobre la discusión del precepto transcrito y sobre las implicaciones constitucionales del mismo, *vid.* el trabajo de R. ROMBOLI: *Problemi costituzionali della cooperazione*, en «Rivista Trimestrale di diritto pubblico», 1977, pp. 107 y ss. En referencia a la constitucionalización del cooperativismo en otros modelos constitucionales, MERINO MERCHÁN: *El Estado y el movimiento cooperativo*, cit., pp. 197-198. La consideración del cooperativismo en los textos constitucionales comprende en la actualidad a las Constituciones suiza y portuguesa, aparte de la Constitución italiana, siendo frecuente su consideración en las Constituciones de los países socialistas e iberoamericanos.

(93) El artículo 129-2 de la Constitución española de 1978 dispone:

«Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán mediante una legislación adecuada las sociedades cooperativas.»

El tenor literal del precepto, sin perjuicio del juicio que pueda merecer la inclusión en el texto constitucional de las sociedades cooperativas, no puede ser calificado de afortunado. Este juicio se fundamenta en la posición determinante que el precepto transcrito concede a la idea de participación, concretada en la seguridad social y en los organismos públicos, párrafo 1.º, y en la empresa, párrafo 2.º Esta orientación del artículo 129, sin duda meritoria, tiene, sin embargo, la contrapartida de que polariza la idea de sociedad cooperativa en la idea de participación y parece situar a este tipo de sociedad como una alternativa para la consecución de la participación del trabajador en la empresa, planteamiento que minusvalora las proteiformes realidades que presenta la fórmula cooperativa y que hubieran aconsejado considerar a la sociedad cooperativa en un precepto independiente, que hiciera posible apreciar el fenómeno económico-social cooperativo sin unilaterales y discutibles limitaciones.

(94) Sobre la incompatibilidad de los regímenes autocráticos con el cooperativismo, MERINO MERCHÁN: *El Estado y el movimiento cooperativo*, cit., p. 183.

Como valoración global del cooperativismo en el período 1940-1977, es de apreciar la síntesis valorativa de DE LUIS ESTEBAN, al apreciar con sensible claridad:

«En la realidad española muchas cooperativas tienen solamente el nombre pero no lo son y funcionan al margen no sólo de la legalidad cooperativa, sino de cualquier otra, provocando en muchos casos conflictos de competencia desleal. Esta realidad, fácil de constatar, supone que no se tiene conciencia, tanto por parte

Sin embargo, y al margen del futuro que pueda deparar a las sociedades cooperativas su constitucionalización y el consecuente desarrollo del mandato constitucional, no son fácilmente obviables, los efectos negativos que han tenido los esquemas políticos que durante el período 1940-1977 han condicionado su operatividad como consecuencia de premisas antagónicas con los postulados básicos de la fórmula societaria cooperativa.

Las consecuencias se traducen, en directa conexión con el cooperativismo agrario, en una débil estructura cooperativa cuya disección ha sido detalladamente realizada por DEL ARCO ALVAREZ, denotando las deficiencias organizativas (95), la precariedad de su infraestructura económica (96), la consecuente dificultad en su proyección fun-

de los socios como por los componentes de los consejos rectores, de la necesidad de observar las disposiciones vigentes en esta materia y porque no se les exige su cumplimiento por parte de los poderes públicos.»

Vid. DE LUIS ESTEBAN: *Las sociedades cooperativas...*, cit., pp. 21-22. El párrafo transcrito, complementado con la precedente cita del mismo autor, permite, en consecuencia, distinguir dos niveles, en las causas de la deteriorada realidad cooperativa: un primer nivel, constituido por las malformaciones congénitas de la Ley de 1942, y, un segundo nivel, materializado en la vulneración de la normativa vigente, con responsabilidad compartida por los poderes públicos y por los socios cooperativos.

Abundando en ideas expuestas y en correlación con la tesis de la propensión de los regímenes autocráticos a bloquear las manifestaciones comunitarias, bien bajo fórmula asociativa, societaria o corporativa, remito a mi trabajo *A propósito de las incompatibilidades funcionariales. La difícil operatividad de las Corporaciones públicas*, núm. 88 de esta REVISTA, 1979, y a la bibliografía, ideas y mecanismos en él considerados.

(95) Me remito a las consideraciones de DEL ARCO ALVAREZ sobre la deficiente estructura administrativa y contable de las cooperativas agrícolas. Véase, autor citado: *Análisis económico y sociológico...*, cit., en especial, p. 54.

(96) DEL ARCO ALVAREZ aporta precisos datos sobre la deficiente capitalización de las cooperativas del campo. Como síntesis, y según datos de 1970, significa cómo el 50 por 100 de las cooperativas de producción y mixtas tienen, por socio, menos de 10.000 pesetas de capital social, que se reduce a 1.000 pesetas en la mitad de las cooperativas de servicios, y sólo el 18 por 100 de las cooperativas de producción y mixtas tienen más de 20.000 pesetas de aportación de capital y de fondos de reserva acumulados. En referencia a las cooperativas de servicios, el 25 por 100 de sus socios han aportado o dejado como fondo de reserva menos de 100 pesetas cada uno, y entre las de producción y mixtas hay un 18 por 100 de ellas cuyos socios han aportado por todos los conceptos menos de 1.000 pesetas. Estos datos, complementados con otras precisas aportaciones sobre el capital social, crédito, fondo de maniobra, tesorería, ventas, relación instalaciones-comercialización..., permiten estimar a DEL ARCO que sólo el 30 por 100 de las cooperativas agrícolas españolas posee una estructura económica viable y otro 30 por 100 presenta un cuadro económico que obliga a calificarlas como marginales. En el 40 por 100 restante cree encontrar un bloque de cooperativas de cuyo afianzamiento o degradación pende el futuro del cooperativismo agrícola. Véase DEL ARCO ALVAREZ: *Análisis económico y sociológico...*, cit., en especial pp. 86-88, 96-109, 114, 124-129, 131, 135, 138-141 y 271-273. La evaluación negativa de DEL ARCO ha sido ratificada por los datos aportados por CALATAYUD PINERO en su trabajo «Aproximación a la realidad socioeconómica y jurídica de las cooperativas de explotación comunitaria», en el volumen *La problemática*

cional (97) y, como efecto inducido final, no minimizable en sus consecuencias, una sensible falta de afección de los socios por sus sociedades cooperativas que, a nivel fenomenológico, presente doble vertiente: la de los socios, cuya falta de identificación con la cooperativa a que pertenecen, les conduce a la no participación en sus actividades económicas o a una utilización simplemente instrumental del cooperativismo (98), y la de los socios ausentes del territorio en el que

regional agraria en España, Centro de Edafología y Biología Aplicada, Salamanca, Lérida, 1978, que señala la problemática coyuntura que se presenta al cooperativismo como consecuencia de su escasa autofinanciación, el falseamiento de los fondos de reserva, la edad media de los socios (por encima de cuarenta y cinco años en el 80 por 100 de las cooperativas estudiadas), la falta de programación en el trabajo de las cooperativas... y, en resumen, la escisión de las cooperativas en dos grupos, que, a nivel porcentual significan que el 48,5 por 100 de las cooperativas estudiadas sean calificadas, a nivel económico, como cooperativas con malas perspectivas. Véase autor y obra citada, pp. 190-196.

(97) DEL ARCO ALVAREZ, en relación con los problemas provocados por la falta de fondos de maniobra y tesorería, constata, con base en las sociedades cooperativas que estudia, que sólo un tercio de ellas cuentan con suficientes fondos de maniobras para sus campañas y el pago a los socios de los productos entregados a la cooperativa para su comercialización no suele hacerse al contado, sino que las liquidaciones se demoran bastantes meses. Este punto de referencia se complementa con el acusado grado de dependencia de las cooperativas respecto de los intermediarios para dar salida a sus productos, estimando que no llegan al 10 por 100 las cooperativas que comercializan sus productos con base en cooperativas de segundo o ulterior grado. Vid. DEL ARCO: *Análisis económico...*, cit., pp. 100 y 124-125.

(98) La débil participación del socio en la vida de la sociedad cooperativa de la que forma parte es constatada también por DEL ARCO. Véase op. cit., páginas 88 y 294-295.

No es ajeno a ello el elemental diseño organizativo de la sociedad cooperativa en la Ley de 1942, que complicó innecesariamente la superestructura de las Uniones y Federaciones y su ensamblaje en la Organización Sindical Española, dejando indefensa a la unidad cooperativa frente a los socios y responsables, con base en la mal entendida operatividad del principio de libre adhesión y baja voluntaria de los socios. Como neutralizante de esta situación, la Ley de Cooperativas de 1974 ha tratado de evitar, según señala su exposición de motivos, «el peligro de desmembramiento social por bajas repentinas y automáticas», con base, fundamentalmente, en la obligatoriedad del preaviso, y en la posible exigencia estatutaria de que el aspirante a socio demuestre su identificación con los fines e intereses de la cooperativa en la que pretende ingresar. La Ley de 1974 también es consciente, según expresa su misma exposición de motivos, de que «la falta de interés de los propios socios ha conducido, no pocas veces, a la descapitalización o a la atonía de las cooperativas; por ello la nueva Ley califica de falta grave y causa de expulsión la insuficiente participación en las actividades y servicios de la entidad». No obstante la claridad en la enunciación y solución del problema, el injustificado retraso en la publicación del Reglamento de la Ley, pospuesto hasta la publicación del Real Decreto de 16 de noviembre de 1978, ha incidido negativamente en la incorporación de las aportaciones de la Ley de 1974 a los estatutos de las sociedades cooperativas.

En contraste con los planteamientos de la Ley de 1974, el proyecto de Ley de cooperativas ofrece una respuesta menos convincente a esta problemática, al limitarse a imponer, en calidad de obligaciones de los socios —artículo 23, apartado c): «participar en las actividades que constituyen el objeto social de la cooperativa, conforme los módulos básicos establecidos en los estatutos», obli-

desarrolla su actividad la cooperativa (99), carencia, no conviene olvidar, estimulada por la influencia sobre el cooperativismo de unas estructuras político-burocráticas contradictorias con los principios básicos de la sociedad cooperativa. Como compendio de esta problemática es significativo el juicio del mismo autor al considerar:

«Increíble que por tantos años se haya ocultado esta debilidad estructural de las cooperativas del campo y que se haya puesto tanto énfasis en crear y airear la constitución de entidades fantasmas, anémicas y sin viabilidad como empresas» (100).

Esta situación que, con base en la utilización del dato bruto, materializado en el número de sociedades creadas, puede haber sido motivo de impresión favorable sobre el cooperativismo agrario para sectores sociales ajenos al medio agropecuario, no ha significado para este medio económico y sus integrantes sino una peligrosa desautorización del cooperativismo en cuanto técnica a aplicar sobre las estructuras agrarias, con unas consecuencias negativas que serán difíciles de superar. Como muestra significativa que avala el juicio de DEL ARCO sobre el elevado índice de falencia que grava al cooperati-

gación complementada con la obvia obligación, establecida en el apartado d) del mismo precepto, de «guardar secreto sobre los datos de la cooperativa y no realizar actividades competitivas con el objeto empresarial de la cooperativa».

Desde una perspectiva mucho más pragmática, tiene interés el planteamiento de las cooperativas orensanas COREN, al exigir de los socios la entrega total de la producción previamente planificada, controlando, de modo explícito, el fraude a la cooperativa. Vid. G. FERNÁNDEZ: «Galicia y las cooperativas orensanas», Madrid, 1975, pp. 122.

(99) La problemática de los socios ausentes ha sido considerada por BUENO GÓMEZ en su trabajo *Cambios de estructura en cooperativas para la explotación en común de la tierra (1965-1975)*, «Revista de Estudios Agrosociales» núm. 94 (1976), p. 63. En este estudio, realizado con una muestra de 19 cooperativas agrícolas pertenecientes a 18 municipios de la provincia de Burgos, BUENO GÓMEZ cuantifica a los socios ausentes en el 57 por 100 para el final del período estudiado (1975), observando el incremento registrado en referencia al año inicial del período estudiado en 34,5 por 100 (1965). En línea de corroboración monográfica, tiene interés la comunicación de FERREIRO RODRÍGUEZ al Primer Seminario Provincial Intercooperativo de Valladolid, titulada «Información sobre las realizaciones en el campo de explotación y trabajo comunitario de la tierra en la provincia de Valladolid», que, en base a una muestra de 10 cooperativas de explotaciones comunitarias de la tierra, evalúa el nivel de absentismo en el 86 por 100 de los socios (edición mimeografiada), Valladolid, 1971, punto 4. En la misma línea y sobre una muestra de 341 cooperativas de explotación comunitaria, VALCÁRCEL RESALT evalúa en el 38 por 100 el porcentaje de los socios absentistas. Vid. autor citado: «Las cooperativas de explotación comunitaria de la tierra», en el volumen *Cooperativismo agrario*, Madrid, 1979, pp. 74-75. Estos datos, conectados con distintas facetas del fenómeno emigratorio, y que combinan con una sensible afección a la tierra del emigrante, permiten apreciar un esquema cooperativo en el que la idea de participación del socio se sitúa a un nivel tan remoto como en las sociedades anónimas de compleja estructura organizativa.

(100) DEL ARCO ALVAREZ: *Análisis económico...*, cit., p. 90.

vismo agropecuario, puede ser considerado el estudio que toma como objeto el análisis del cooperativismo agrario en la provincia de Salamanca (101), con datos, que permiten apreciar el índice de falencia, en base a la concreción en el estudio de las cooperativas en trámite de disolución en cada uno de los subsectores de las cooperativas del campo, alcanzando, en las cooperativas de servicios, el 31,70 por 100 (65 sobre 205) (102), el 10,32 por 100 (6 sobre 57) en las cooperativas de explotación en común (103), el 50 por 100 (3 sobre 6) en las cooperativas avícolas y de comercialización y elaboración de piensos (104), el 16 por 100 (4 sobre 25) en bodegas y almazaras (105) y el 60 por 100 (8 sobre 13) en las cooperativas pecuarias (106), alcanzando un índice promedio de cooperativas en disolución del 33,60 por 100. Preciso es observar que este porcentaje corresponde a un momento estático y no considera el índice promedio del período, desde 1942, ni entra a considerar la operatividad de las cooperativas, que, por el simple hecho de no estar en trámite de disolución, se presupone, en el mencionado estudio, que están en funcionamiento «normal» (107). Este matiz nos conecta con la falta de adecuada supervisión de las sociedades cooperativas y la reducción de la inspección cooperativa a la inspección cooperativa tributaria. En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Supremo es un buen índice de cuál ha sido la posición de la Administración pública y de la Organización Sindical Española, como ente parapúblico, ante la figura de la cooperación, mostrando un notable cúmulo de sentencias (108) en las que la única realidad de la acti-

(101) Organización Sindical, Delegación Provincial de Salamanca: *Panorama cooperativo*, Salamanca, 1974.

(102) Organización Sindical: *Panorama cooperativo*, cit., pp. 50-56.

(103) Organización Sindical: *Panorama cooperativo*, cit., p. 57.

(104) Organización Sindical: *Panorama cooperativo*, cit., p. 58.

(105) Organización Sindical: *Panorama cooperativo*, cit., p. 59.

(106) Organización Sindical: *Panorama cooperativo*, cit., p. 60.

(107) Ratifica estos planteamientos el estudio realizado sobre las cooperativas del campo de la provincia de Zamora constituidas en el período 1942-1976, que permite apreciar cómo sobre 189 cooperativas constituidas sólo 50 permanecen en funcionamiento, lo que sitúa el índice de supervivencia en sólo el 26,40 por 100, porcentaje que podría ser fácilmente disminuido si junto a la consideración de la simple supervivencia, en calidad de índice de funcionamiento utilizado en el estudio, se entrara a considerar el nivel de operatividad y la estricta adecuación a los fines y objetivos que determina la calificación de sociedad cooperativa. Anotemos en referencia a estos datos que la provincia de Zamora constituye un área económica significativa para apreciar un modelo territorial equilibrado en la estructura de su propiedad, orientado, como único factor dinámico de su economía, por el sector agropecuario, y que, por ello, es especialmente valioso para apreciar las contradicciones que gravan el cooperativismo agropecuario. Vid. C. RODRÍGUEZ TABARES: *Cooperativismo agrario en la provincia de Zamora*, Escuela Social de Salamanca-Seminario de Estudios Sociales de Zamora. Tesina de licenciatura 1977, inédita.

(108) La jurisprudencia del Tribunal Supremo incide, de modo preponderante, sobre el tema del régimen de cotización a la Seguridad Social de las sociedades cooperativas que realizan actividades de transformación. El Tribunal Supremo mantiene la tesis de que, siendo primera transformación e implicando esta actividad, en exclusiva, a materias aportadas por los socios, el régimen

vidad administrativa sobre el cooperativismo ha sido la inspección cooperativa tributaria (109), perspectiva de la inspección cooperativa que está muy lejana de los principios fijados en la doctrina italiana, por ROMBOLI: neutralización de las cooperativas espúreas y ayuda y orientación a las experiencias cooperativas en su formación y en su

de cotización es el agrario y no el industrial. En este sentido, véase, como jurisprudencia más reciente, la sentencia de 8 de febrero de 1968, ponente AMAT CASADO, *Aranzadi*, 807; sentencia de 11 de octubre de 1968, ponente BOTELLA TAZA, *Aranzadi*, 5127; sentencia de 3 de abril de 1975, ponente ROBERES GARCÍA, *Aranzadi*, 3928, y sentencia de 7 de diciembre de 1978, ponente MARTÍN MARTÍN, *Aranzadi*, 2401. Los requisitos jurisprudenciales enunciados sólo se rompen en relación con las aportaciones de terceros ajenos a la cooperativa, cuando éstas son objeto de imposición en virtud de disposición general, como en el caso de la molturación impuesta, con carácter obligatorio, por el Servicio Nacional del Trigo a determinadas cooperativas harineras. En este sentido, y como jurisprudencia más significativa, véanse sentencia de 22 de mayo de 1963, ponente ALONSO MARTÍNEZ, *Aranzadi*, 2343, y sentencia de 17 de enero de 1966, ponente NOMBELA GALLARDO, *Aranzadi*, 294.

(109) En relación con el apoyo del Estado al cooperativismo en el Derecho comparado, véase BERTHELOT: *Les cooperatives agricoles en économie concurrentielle*, citado, pp. 72-80 y 256-257, apoyo caracterizado por un esfuerzo imaginativo mayor que el registrado en la práctica española y que moviliza recursos crediticios e importantes subvenciones y que conjuga a las empresas públicas en el apoyo y estímulo a las sociedades cooperativas.

En contraste con lo expuesto, a la situación española le son aplicables las observaciones de BANDINI cuando considera que los créditos excesivos (supuesto no cubierto con generalidad por la experiencia española), las facilidades exageradas, el orgullo político equivocado que quiere disimular las fallas, puede hacer de la estructura cooperativa un fenómeno parasitario, olvidando, con demasiada frecuencia, que las cooperativas, una vez creadas, deben competir entre sí y con las formas no cooperativas de actividad económica. BANDINI apunta también al dato de que con la ayuda, financiada con fondos públicos, siempre limitados, toda debilidad a este respecto no sólo tiende a prolongar la existencia de cooperativas ineficaces económicamente, sino que también resta medios a las cooperativas eficientes que, de otra manera, podrían desarrollarse con mayores facilidades. Véase BANDINI: *Cooperativas y reforma agraria*, «Revista Internacional del Trabajo», 1975, 2, p. 134.

Como contraposición a la incontrolada, discriminatoria, distorsionada e ineficaz ayuda al cooperativismo en la práctica administrativa de nuestro país, que ha presentado, en extraña coexistencia, la superabundancia con la precariedad, en cuanto a los medios económicos para el fomento y estímulo del cooperativismo, la jurisprudencia francesa, con notable rigidez, ha sostenido que, cuando una sociedad cooperativa ha recibido un crédito de la Caja Nacional del Crédito Agrícola, la baja de sus asociados aún en coincidencia con el final del periodo contractual inicialmente previsto con la cooperativa no puede, en aplicación del artículo 731 del Código Rural, producir efectos más que si media el reintegro del débito. Esta orientación jurisprudencial ha sido calificada como de muy rigurosa y ha provocado objeciones en razón de sus consecuencias prácticas y de los principios que pone en causa, al desconocer totalmente la voluntad de las partes en el contrato de cooperación, sin embargo, y en contra de este planteamiento, no conviene olvidar que la suscripción de un crédito concedido por un ente público y otorgado en función del cumplimiento de unos compromisos afectos a unos intereses públicos, publica la relación jurídica y la extrapola hacia principios de derecho público, pasando, en consecuencia, a un segundo término los principios contractuales privados materializados en la relación socio-cooperativa. Al respecto, véase E. N. MARTIN: *Sociétés cooperatives et groupements agricoles (Jurisprudence)*, «Revue de Droit Rural» núm. 42 (1975), p. 22.

desarrollo (110), preocupación, también explicitada por MERINO MERCHÁN, que delimita, en términos muy precisos, el problema, al proponer la identificación de la esencia del cooperativismo, en calidad de premisa para exigir luego su presencia en toda fórmula o aplicación cooperativa y que tiene, como consecuencia, el hecho de que debe erradicarse toda pseudocooperativa; debe proscribirse, eficazmente, toda utilización fraudulenta o incluso meramente impremeditada de las posibilidades que ofrece la cooperación (111), problemática que nos conecta, dentro de la doctrina española, y en conexión con las relaciones del sector público con las sociedades cooperativas, con la formulación de E. BALLESTEROS, que postula la necesidad de elaborar un test para saber hasta qué punto una cooperativa se comporta con arreglo a los principios y postulados cooperativos, estimando que, si no se toma esta precaución, habrá empresas muy parecidas, por sus objetivos y su estrategia, a las pequeñas y medianas sociedades anónimas que se constituirán como cooperativas para situarse de modo indebido en una posición de ventaja (112). Como otra muestra que refleja el desafortunado panorama cooperativo en nuestro país, es también significativa la situación por la que pasa el Registro Nacional de Cooperativas, fruto de una peculiar gestión político-burocrática, sobre la que se ha pronunciado, con claridad, DEL ARCO, al afirmar, que el Registro es un centro mantenido por mera acumulación de inscripciones y, como consecuencia de la falta de una inscripción rigurosa, impide conocer realmente cuáles son las cooperativas vigentes de las meramente ficticias, proponiendo, como una de las tareas a emprender, con mayor perentoriedad, el desbrozar y limpiar el Registro Nacional de entidades mortecinas o puramente nominales, como exigencia previa para cualquier saneamiento de nuestro sistema cooperativo (113). También MERINO MERCHÁN ha postulado la urgencia en la exploración, actualización y tratamiento científico del Registro Nacional, como «masa

(110) ROMBOLI: *Problemi costituzionali della cooperazione*, cit., pp. 127, 129, 136 y 139.

(111) MERINO MERCHÁN: *La coyuntura...*, cit., pp. 44-45.

(112) El autor considerado estima que la distinción entre cooperativa y sociedad anónima no puede hacerse, sin más, mediante definiciones a nivel de ley o reglamento, y su diferenciación hace necesaria una precisa investigación de cada caso concreto, aplicando pruebas objetivas, como el número de socios (estimando que la existencia de pocos socios puede enmascarar fines simplemente de elusión fiscal), la participación media en el uso de los servicios sociales y en el capital social, la desigualdad de participación e incluso de renta y riqueza privada (estimando ilógico que los beneficios fiscales cooperativos recaigan sobre socios con altos niveles de renta), la distribución real de beneficios, el papel efectivo del minusvalorado fondo de obras sociales, la viabilidad económica y la estabilidad de la cooperativa. Véase E. BALLESTERO: *La cooperativa ¿puede funcionar como una sociedad anónima?*, «Agricultura y Sociedad» núm. 10 (1979), en especial pp. 241-242.

Una síntesis sobre las similitudes y diferencias entre la sociedad anónima y la sociedad cooperativa, en el trabajo de C. ROMERO: *Algunas reflexiones de tipo económico sobre las empresas cooperativas y las sociedades anónimas en España*, «Agricultura y Sociedad» núm. 11 (1979), pp. 255-272.

(113) J. L. DEL ARCO ALVAREZ: *Análisis económico...*, cit., pp. 40-41.

de datos numéricos hoy incompleta, amorfa y opaca» (114), proponiendo la alternativa metodológica de la realización de una profunda y auténtica labor estadística que permita no sólo acercar las cifras registrales de socios, asociados, capital, fondos... a la realidad viva de la cooperación, sino detectar las fisuras funcionales o económicas de tal o cual rama sectorial o geográfica de la realidad cooperativa, con la finalidad de descubrir el grado de intercooperación, de integración cooperativa y de penetración operativa en el sistema económico (115). Dentro de esta línea de estudio y reflexión sobre el cooperativismo, se está apuntando, de modo implícito, a la idea de que el cooperativismo agrario, a pesar de lo que con él se ha hecho, no es algo muerto e irregenerable, sino un mecanismo social que, como otras manifestaciones sociales, pasó por un momento histórico-político no excesivamente propenso a primar la espontaneidad social, y, en estas opciones metodológicas, es posible apreciar ya la operatividad y funcionalidad que el cooperativismo puede presentar para el sector agropecuario. En calidad de argumento complementario, que invita a considerar la operatividad de las sociedades cooperativas, no puede pasar desapercibida la asunción, por el Consejo General Vasco y la Generalidad de Cataluña, de competencias, con carácter exclusivo en materia cooperativa (116), lo que implica un nuevo cuadro institucional para el cooperativismo que, pensando en su correcta configuración, fuerza a considerar lo que el cooperativismo ha sido y a reflexionar sobre su funcionalidad, con el objetivo de articular, de modo idóneo, el nuevo cuadro orgánico y funcional de la sociedad cooperativa en cuanto competencia regional (117), configurándose esta nueva referencia institucional para el cooperativismo como la gran oportunidad para reconducir la organización y la práctica cooperativa a unos nuevos módulos que, conscientes del amplio cuadro patológico que ha gra-

(114) J. F. MERINO MERCHÁN: *La coyuntura actual del derecho cooperativo...*, citado, p. 44.

(115) J. F. MERINO MERCHÁN: *La coyuntura actual...*, cit., p. 44.

(116) Artículos 10, punto 23, del Estatuto de Autonomía Vasco, aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, y artículo 9.º, punto 21, del Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre.

(117) Apuntamos la similitud entre la situación española y la italiana. En ambos casos, no se considera, a nivel constitucional, la conexión región-cooperación, pero, del mismo modo que en Italia, el desarrollo de la normativa estatutaria puede desembocar, a tenor de las competencias en materia cooperativa de los estatutos, precitados, en la contemplación de las Comunidades Autónomas como referencia clave para el cooperativismo. El cuadro de competencias en las regiones italianas de régimen especial se configura del siguiente modo: Trentino-Alto Adigio tiene atribuida la competencia exclusiva de la región en materia de «desarrollo de la cooperación y vigilancia sobre las cooperativas»; en Friuli, Venecia-Giulia, la competencia regional es concurrente con la estatal; en Sicilia las competencias regionales son también concurrentes con las del Estado y se encuadran en el ámbito de la legislación social, y en las regiones Sarda y Valldostana, si bien en sus estatutos no se recogen competencias específicas, ambos entes regionales han aprobado disposiciones especiales orientadas a su regulación, fomento y desarrollo. La normativa de las regiones de estatuto ordinario en materia cooperativa se centran, de modo particular, en las cooperativas agropecuarias y artesanales. Véase

vado las experiencias comunitarias cooperativas y consciente de las aportaciones del Derecho comparado, ofrezca el idóneo diseño normativo de la sociedad cooperativa que exige una problemática situación económico-social en la que los valores comunitarios del cooperativismo pueden aportar soluciones eficaces.

D) *La funcionalidad del cooperativismo agrario.*

Con carácter previo al análisis de los puntos o factores que denotan la inserción operativa del cooperativismo en el medio agropecuario, en calidad de técnica asociativa que contribuye a la racionalización agrícola y ganadera, es preciso prestar la debida atención a las críticas que el cooperativismo ha polarizado como fórmula económica y social, crítica hecha desde sectores agrícolas y no agrícolas y que no deriva de las peculiaridades del entorno político que rodeó a la Ley española de 1942, sino que se ha formulado con base en la praxis del cooperativismo agrícola en los países neoliberales y, en consecuencia, en un contexto político-económico similar con el que la situación española se apresta a homogeneizarse.

a) *Apreciación de las objeciones económicas y críticas sociales al cooperativismo agrario.*

Con base en BERTHELOT, podemos hacer una apretada síntesis de los principales argumentos utilizados por los críticos del cooperativismo en los países neoliberales, síntesis escindible en críticas realizadas por medios no agrícolas y críticas procedentes de sectores agrícolas. Los puntos en los que se centran las objeciones de los medios sociales no agrícolas se materializan: en la identificación del cooperativismo con la ideologización de un hecho económico; la utilización coyuntural de la técnica de sociedad cooperativa como instrumento de evasión tributaria; la falta de vivencia de los principios comunitarios, con adhesiones obtenidas sin conocimiento de los estatutos, y la paralela instrumentalización de los principios comunitarios con dificultades impuestas para la separación de la cooperativa, planteamiento instrumentalizador que se deja sentir también cuando se pretende transmutar la condición de usuario de un servicio por la de socio cooperador, forzando el cambio de *status* con la finalidad de obtener simples ventajas económicas por los responsables de la gestión del servicio... (118).

una detallada exposición en ROMBOLI: *Problemi...*, cit., pp. 133-135 y 137-138. Incidiendo sobre la importancia de los entes regionales en la promoción y desarrollo de la cooperación, véase el trabajo de M. V.ª DI CIO: *La regionalizzazione degli enti di sviluppi e le modifiche dell'assegnazione delle terre di riforma fondiaria* (Ley de 30 de abril de 1976, núm. 386), «Rivista de Diritto Agrario», 1977, 2, en particular página 429.

(118) BERTHELOT: *Les cooperatives agricoles...*, cit., pp. 201-202 y bibliografía considerada.

Estas fórmulas, no ajenas a la patología que presenta la práctica del cooperativismo español, se complementa con los puntos críticos que, los mismos medios agropecuarios incorporan al modo de operar del cooperativismo agrícola y ganadero: ausencia de celebración de las preceptivas asambleas generales o vulneración de los plazos estatutarios previstos para su celebración, ausencia de control de la gestión del consejo rector, carencia en la gestión cooperativa de planes sociales o planes económicos generales, ausencia de respeto del quórum en asambleas generales y reuniones del consejo rector, burocraticismo, orientación reactiva en su funcionamiento con hostilidad a sectores políticos y sindicales... (119). Desde otra perspectiva, los círculos atentos a técnicas de gestión empresarial, objetan al cooperativismo el estar dirigido por medios de fortuna, emplear malas técnicas de información, estudio y coordinación y no operar a nivel nacional el papel de circuito testigo que le permita influir sobre la oferta (120). Estos puntos de referencia críticos constituyen un elenco, no exhaustivo, que permite apreciar carencias, defectos de orientación, corrupelas..., constituyendo un cuadro, cuya primera impresión es, en gran medida, intimidatoria, y que parece neutralizar y desmentir las posibilidades que el cooperativismo, en cuanto fórmula societaria empresarial, pudiera ofrecer, para dinamizar, desarrollar y reorientar el sector agrario. En relación con los argumentos críticos expuestos, hay que admitir que ninguno es minimizable y la dificultad de ser minimizados deriva de su fácil constatación e, incluso, podría afirmarse, que la relación de puntos críticos se incrementaría, con facilidad e, incluso, con puntos con mayor entidad y con consecuencias mucho más graves que los transcritos (121). Problemática a la que no es ajeno el conjunto de circunstancias que rodearon los orígenes del cooperativismo y las peculiaridades que concurrieron en la asimilación de la fórmula cooperativa por grupos ideológicos de muy diversa orientación, factores que han provocado su instrumentalización ideológica y una notable crisis de identidad en la sociedad cooperativa que ha ocultado su virtualidad funcional. En esta línea no

(119) BERTHELOT: *Les cooperatives agricoles...*, cit., p. 223 y bibliografía considerada.

(120) BERTHELOT: *Les cooperatives agricoles...*, cit., pp. 315-321.

(121) Para el caso español y, de modo especial, para las regiones agrarias, no es posible olvidar que el fomento del cooperativismo ha estado conexo con el éxito político de los responsables de delegaciones provinciales, vinculado a la creación, con frecuencia, indiscriminada, de cooperativas, sin valorar su viabilidad económica y su interrelación con las cooperativas preexistentes, y prestando excesiva atención a la duración de los periodos políticos y al incremento bruto del número de sociedades cooperativas. En estas circunstancias radica el alto índice de valencia, ya considerado, y la fácil correlación de la idea cooperativa con una actividad económica marginal, orientada por el oportunismo político y objeto de fácil instrumentalización, que produce, como consecuencia de las lamentables experiencias vividas en la mayor parte de las áreas rurales, lógicos y justificados recelos en cuanto fórmula económica cuando el posible compromiso cooperativo para el agricultor supera el limitado ámbito de la utilización de servicios.

conviene olvidar los claros orígenes reaccionarios del cooperativismo, ligado a tendencias ideológicas alarmadas por la derivación de las tensiones sociales hacia orientaciones patrocinadas por principios marxistas y anarquistas (122), lo que no ha impedido, como consecuencia del difícil control del mundo de las ideas, que se registre la paradoja de la captación de la fórmula cooperativa por los mismos medios sociales a los que se pretendía neutralizar. Como consecuencia de esto, el cooperativismo se carga de tanto contenido ideológico como de carácter ya no reaccionario, sino reactivo (123), afectándole una crisis de identidad que ha ocultado su potencialidad operativa y la posibilidad de ser utilizado por alternativas evolucionistas y progresivas, en un medio social y económico, notablemente más equilibrado y distendido, que aquel en el que el cooperativismo encontró sus orígenes, medio económico-social, menos conflictivo que ha posibilitado, incluso, complementar la idea de representación política con la idea de participación del administrado en los asuntos públicos y complementar la institución de los partidos políticos con las instituciones de las organizaciones profesionales, asociaciones, colegios profesionales, cámaras, cooperativas... como realidades de las que cabe esperar un dinamismo y unos estímulos que la Administración Pública, los partidos políticos y las grandes organizaciones sindicales encuentran dificultades en conseguir, como consecuencia de su progresiva complejidad organizativa y funcional (124).

La crisis de identidad de las cooperativas está también obstaculizada, en su superación, por la marginalidad normativa del cooperativismo en relación con otras formas de empresa, aspecto que, para el caso italiano, ha señalado GALGANO, y, a nivel de observación crítica, es válida para el resto de los países neoliberales, incluso el caso español, sin que para este peculiar caso puedan ser ovididadas las

(122) Sobre los orígenes ideológicos del cooperativismo, véase RAVENTÓS CARNER: *El movimiento cooperativo en España*, Barcelona, 1960, en especial pp. 115-119 y 136-144. En conexión con los planteamientos socialistas y anarquistas en torno al cooperativismo, véanse, del mismo autor, sus consideraciones y la bibliografía que utiliza en las páginas que dedica al «dictamen sobre cooperación del primer congreso obrero español», *op. cit.*, en especial pp. 86-96.

(123) En este sentido se pueden considerar las difíciles relaciones entre cooperativas y sindicatos, al entender que la actividad cooperativa sustraía del movimiento sindical y de su fortalecimiento a los cooperativistas. Este planteamiento puede ser considerado como rectificado, tanto a nivel de consideración global de sindicalismo y cooperativismo como, de modo específico, en referencia al caso del cooperativismo agropecuario. Véase Y. LEVY: *La contribución de la cooperación y del sindicalismo al diálogo entre la ciudad y el campo*, «Revista Internacional del Trabajo», 1966, 6, p. 656. Véanse, asimismo, y como síntesis problemática, MERINO MENCHÁN: *El Estado y el movimiento cooperativo*, cit., pp. 332-333, y BERTHELOT: *Les coopératives agricoles...*, cit., pp. 80-81.

(124) Como ya observamos, y como respuesta a esta problemática, según apreciamos en la precedente nota 22, la Constitución Española ofrece un modelo muy perfilado que trata de ofrecer respuesta a la técnica de la participación, individual o en grupo, del administrado en las actividades públicas y en la vida económica, cultural y social.

trabas operativas que han pesado sobre la proyección de la sociedad cooperativa, resumibles en los preconsiderados condicionantes políticos que orientaron la Ley de Cooperativas de 1942.

No obstante, y a pesar de los condicionantes políticos, sociales, jurídicos y económicos que han gravado la operatividad del cooperativismo, es constatable la presencia de sociedades cooperativas que, eludiendo todos y cada uno de los condicionantes, nos ofrecen realidades empresariales competitivas con las organizaciones empresariales mercantiles más desarrolladas, y, por añadidura, con absoluta fidelidad a los principios cooperativos. El cooperativismo agrícola catalán, vasco, navarro y gallego hacen posible apreciar un brillante entramado de sociedades cooperativas que, por lo que respecta a las regiones agrarias menos desarrolladas, constituye una muestra de que la cooperativa, en calidad de una variante muy evolucionada del asociacionismo, encuentra sus mayores posibilidades de desarrollo en las áreas económicas más evolucionadas, confirmando lo observado al analizar el mayor desarrollo del asociacionismo sindical agrario en las áreas norte y noroeste de nuestro país. Apreciaciones que se complementan con las consideraciones que hacemos a continuación sobre la virtualidad de la inserción del cooperativismo en el medio económico y social agropecuario.

b) *La inserción del cooperativismo agrario en la política económica del sector.*

Desde la perspectiva de consideración global del cooperativismo en el ámbito agropecuario, es posible constatar, sin reservas, la unanimidad de expertos y teóricos sobre el valor del cooperativismo como instrumento idóneo e insustituible para la elevación social y económica del campesinado y para la solución de los problemas económicos y sociales que presenta la agricultura (125).

Esta unanimidad de planteamientos ha tenido ocasión de significarse, también en el ámbito político, en los Pactos de la Moncloa, cualificados por vía de consenso de todas las fuerzas políticas y que hicieron objeto de expresa consideración al cooperativismo y asociacionismo agrario en el punto VIII.D, insertando al cooperativismo del sector agropecuario en una acertada visión que cubre el proceso de producción, comercialización y transformación de productos (126).

(125) Véase, por todos, DEL ARCO ALVAREZ: *Análisis económico y sociológico del cooperativismo agrícola*, cit., p. 53.

(126) «Boletín Oficial de las Cortes» núm. 26, de 3 de noviembre de 1977, p. 350. En fechas coincidentes con la negociación de los Pactos y destacando la importancia del asociacionismo agrario como potenciador del valor añadido en el campo, tienen interés las declaraciones del entonces ministro de Agricultura, señor MARTÍNEZ DE GENIQUE, sobre la política de su Departamento, al diario madrileño «El País», de 27 de septiembre de 1977, pp. 42-43.

En la delimitación del ámbito de proyección del cooperativismo agropecuario, cubriendo la fase de producción, comercialización y transformación, coinciden los criterios doctrinales. En este sentido, véanse BANDINI: *Cooperativas y reforma agraria*.

a.) *La inoperatividad de la política de precios en el sector agrario.*

La inefectividad de la política de precios agrícolas ha constituido, en el ámbito de los países neoliberales, una preocupación prioritaria, objeto de especial preocupación en la CEE, como inmediato punto de referencia económico, social y político de todos los sectores españoles y ha provocado la respuesta comunitaria del plan MANSHOLT que, al evaluar, en la década de los sesenta, con un meritorio sentido prospectivo, aún no presente en nuestros órganos de decisión política, los costos de la política de precios agropecuarios para la Comunidad en la década de los años setenta y ochenta, llegó a la conclusión de que era menos gravoso para las instituciones de la Comunidad el orientarse a la reforma de las estructuras agrícolas que al sostenimiento de precios agrarios, tesis que, con la simple consideración de los créditos extraordinarios otorgados al FORPPA (127), obligan a pensar la

ria, «Revista Internacional del Trabajo», 1965, 2, y de modo especial sus observaciones sobre el cooperativismo en el sector de la transformación en calidad de ámbito a cubrir por las cooperativas, pese a la oposición provocada por el sector comercial e industrial, pp. 135-136; GRASSO: «L'impresa agricola cooperativa nell'quadro della programmazione economica», cit., claramente opuesto a las tesis restrictivas que pretendieron situar el cooperativismo en el sector de la producción, insistiendo en la idea de la cooperativa como instrumento eficaz en la respuesta a la crisis del sector agrario y como sujeto programador de la política agraria, op. cit., p. 562; BERTHELOT: *Les cooperatives agricoles en économie concurrentielle*, cit., pp. 52-53, y NIETO OSTOZOLA: *Agricultura de grupo en relación con las regiones agrícolas deprimidas*, «Revista de Estudios Agrosociales» núm. 42 (1963), páginas 136-137 y 140-141. Desde una perspectiva general para todo el cooperativismo, véase también ORMAECHEA: «Las cooperativas de trabajo asociado», en *Jornadas de estudio sobre cooperativismo*, Madrid, 1978, pp. 163-164 y 176-177.

(127). El problema, para el caso español, no sólo se reconduce al precio político, sino a las graves contradicciones que han pesado sobre la política de precios agrícolas y que, aparte de las precedentes consideraciones sobre el significado que tiene la supeditación del sector agrario al resto de los sectores económicos, tara, aún más, al sector agropecuario con los efectos negativos de la incoherencia. Como ejemplo elocuente, basta referir la técnica de las importaciones, pensada, quizá, desde mentalidades especulativas ajenas al sector agropecuario, si se considera las consecuencias nocivas que en este sector provocan periódicamente, con descensos de precios a niveles no remuneradores que suelen exigir, como paradoja o como alternativa menos complicada, pero no exenta de factores de irracionalidad económica y social, la ausencia de recogida de cosecha.

En conexión con los créditos extraordinarios al FORPPA, véanse los proyectos de ley que publica el «Boletín Oficial de las Cortes» núm. 142, de 12 de agosto de 1978, sobre concesión al FORPPA de dos créditos extraordinarios que suman un valor próximo a 25.000 millones de pesetas, con la finalidad de subvenir a «pérdidas correspondientes a ejercicios anteriores» («BOC» cit., pp. 3105-3106); «Boletín Oficial de las Cortes» núm. 188, de 23 de octubre de 1978, p. 3667, que incrementa la cifra señalada con un nuevo crédito de 700 millones de pesetas para abonar al FORPPA las pérdidas ocasionadas por la intervención en las campañas oleícola y de cereales en los ejercicios de 1974 a 1977. Las exigencias coyunturales del sector, como justificación de créditos extraordinarios, no excluye graves irregularidades que están en el fondo de parte considerable de estos créditos. Como muestra, basta considerar el hecho de que la regulación administrativa de las campañas agrícolas ha sido, en ocasiones, incapaz de adaptarse, en la rutina administrativa, a los períodos de siembra, y se puede ofrecer el ejemplo de la campaña remolachera de 1978,

misma alternativa estructural como criterio orientador de la política agropecuaria española (128), alternativa estructural presidida, no por criterios distributivos de la titularidad de las tierras, sino por el estricto carácter técnico del incremento de los rendimientos económicos del sector. Opción que ha sido instrumentada con base en la reducción de unidades laborales (129), la reducción de la superficie cultivada (130) y la determinación de las unidades mínimas de explotación, orientadas, en su concreción, por principios de rentabilidad sectorial, que excluyen las actividades agropecuarias de autoconsumo (131), que

regulada por Real Decreto de 19 de abril de 1978 («BOE» de 10 de mayo), y que, por inexplicada paradoja, llegó a plantear una conflictiva reducción de la producción con posterioridad a la siembra y con unas expectativas de cosecha notablemente favorables, remitiendo el conflicto a las industrias transformadoras en el momento de la recogida del tubérculo. Medidas tan poco afortunadas como la expuesta avalan las observaciones efectuadas en páginas precedentes, sobre la dificultad y los recelos que provocaría la planificación administrativa del sector agrario, cuando el inventario de medidas administrativas desafortunadas sobre este sector constituye un interminable memorial de agravios.

Las observaciones que suscitan los créditos extraordinarios del FORPPA podrian complementarse con la incidencia que dentro de la política agraria tiene la Comisaría de Abastecimientos y Transportes, cuya gestión también está gravada por los costos de importantes créditos extraordinarios, y que, en coincidencia con la apertura de legislatura, ya han dejado sentir su presencia con un proyecto de ley para concesión de un crédito extraordinario de 1.685 millones de pesetas destinado a satisfacer obligaciones pendientes de ejercicios anteriores («BOC» núm. 6, I, de 16 de mayo de 1979, p. 17). La política de subvenciones complementa la aproximación a la problemática provocada por la política de precios en el sector agropecuario, tema objeto de un conciso y lúcido análisis por CASTRO NÚÑEZ en su trabajo *La política de precios dentro de la política agraria general*, en el volumen *La problemática regional agraria en España*, cit., pp. 356-358. Para apreciar la importancia de la política de subvenciones, quizá sea suficiente con aportar el dato de la subvención prevista para la exportación de excedentes de vino en la campaña de 1979, que alcanza la cantidad de 2,50 pesetas por litro, con un volumen en principio fijado en 700.000 hectolitros.

(128) Como curioso contraste con la cifra señalada para el FORPPA en créditos extraordinarios, resulta significativo que SORBI, al avalar, con cifras, la *ratio* justificativa de la opción estructural del plan MANSHOLT, señale, como ejemplificativo, el destino, previsto, en 1968 para 1975, de 1.000 millones de liras destinadas a sostener el precio de la mantequilla y nata. Sin duda, son órdenes muy distintos de magnitud y de perspectivas; el sentido de la previsión como insólito contraste con la absoluta imprevisión y el tratar de responder, con absoluta ineficacia, a hechos consumados, con frecuencia incontrolados, como efecto de una actividad administrativa desafortunada, y muy lejana de las premisas de «economía, celeridad y eficacia», que, como criterios de la actuación administrativa, fija el artículo 29 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 27 de julio de 1958. Véase SORBI: *Tendenze strutturali nell'azienda agricola*, «Rivista di Diritto Agrario», 1972, 1.

(129) Como horizonte en 1980, el plan MANSHOLT se propone reducir las unidades laborales de 13/100 a 8/100, lo que determina el desplazamiento del sector agropecuario de 3,6 millones de unidades laborales.

(130) La reducción afecta a zonas consideradas marginales en sus rendimientos, evaluadas en cinco millones de hectáreas, y cuyo destino se concretaría en terrenos libres, parques, centros turísticos, reservas naturales y bosques.

(131) Las unidades mínimas de explotación «en llanura» oscilan entre 80 y 100 hectáreas, incrementándose la superficie en áreas de colina y montaña, en función de las peculiaridades del área. En referencia a estabulaciones, el número de cabezas no puede ser menor de 40-60, según las áreas geográficas, para vacuno

se orienta hacia el objetivo del incremento de la eficacia productiva y que busca, directamente, la integración de las haciendas agrícolas. Objetivos para los que el cooperativismo se ofrece como fórmula prioritaria, plenamente integrada en la política estructural agrícola de la CEE, y que justifica esta prioridad en la dificultosa viabilidad de otras fórmulas societarias, como la sociedad anónima, en la que las propiedades fundiarias quedan divididas en unos títulos nominales desconectados de la directa propiedad fundiaria o de la directa aportación social mueble o inmueble fácilmente conmensurable y personalizable, criterios de conmensurabilidad y personalización que conectan con componentes psicológicos de difícil elusión en una mentalidad campesina y, de modo especial, en regiones eminentemente agrarias, en las que, el reducido dinamismo económico-social obliga a valorar, en mayor medida, el sólido valor constituido por la propiedad de la tierra (132). En conexión con esta problemática, la inclinación de la política del Ministerio de Agricultura hacia la eliminación del comercio de Estado, orientándose hacia los mecanismos de regulación de precios mantenidos en la CEE, y la clara opción hacia la política de estructuras agrarias (133), sitúa al cooperativismo agrario ante la

de leche o menor de 100 cabezas para vacuno de cría. Una descripción del contenido del plan MANSHOLT en SORBI: *Tendence strutturali...*, cit., pp. 794 y ss.

(132) La acendrada idea de propiedad de la tierra, a la que hicimos referencia en páginas precedentes, se mantiene incluso mediando la distancia física que provoca la emigración. En páginas precedentes consideramos la problemática que presenta el alto porcentaje de socios ausentes, como fenómeno fácilmente constatable en la mayor parte de las cooperativas de las regiones agrarias con alto índice de emigración, en las que el emigrante conserva la propiedad de la tierra, en parte, como respeto impuesto por el vínculo del pasado y, en parte como punto de referencia hacia el futuro ante el posible fallo de su opción emigratoria. Esta situación, que, como señalábamos, obstaculiza la operatividad de las cooperativas, al falsear la idea del socio en sus actividades, haciendo dudar de la identificación de estos socios con los objetivos sociales de la cooperativa, se revela, sin embargo, como una técnica que, sin tensiones, permite incorporar una serie de bienes al ciclo económico, sustrayéndolos de su improductividad, y, en este sentido, la fórmula cooperativa se configura como técnica resolutoria del no minimizable problema del abandono de tierras productivas.

(133) En este sentido, tuvieron especial repercusión nacional las Jornadas de Desarrollo Ganadero, celebradas en Salamanca en junio de 1979 y organizadas por la Agencia de Desarrollo Ganadero, en las que el Director general de Producción Agraria, señor GARCÍA FERRERO, y el presidente del FORPPA, señor GARCÍA GARCÍA, han diseñado el nuevo modelo orientador de la actividad administrativa en el sector agropecuario. Especial énfasis crítico se registró en las Jornadas en relación con la ineffectividad de los organismos administrativos de intervención, carentes de adecuados reflejos de reacción para controlar las desviaciones coyunturales y, en relación con la política de precios, insatisfactoria para el productor agropecuario y para el consumidor, sobre la que hubo ocasión de constatar cómo los precios de consumo muestran una nula tendencia a la baja, en claro perjuicio del consumidor, y aunque, en origen, haya descendido el precio al productor, en claro perjuicio de éste y de la economía del sector, en tanto la sensibilidad del mercado productor es extremadamente proclive a la baja en relación con las medidas de movilización de productos o realización de importaciones por los órganos administrativos de intervención que, sin beneficio para el consumidor, desarticula las previsiones económicas del productor, con el solo beneficio del intermediario o trans-

misma tesitura que el cooperativismo de la CEE, en relación con la política de estructuras agropecuarias de la Comunidad, siendo de desear que, por los órganos administrativos centrales y regionales, se inicien los estudios comarcales (134) que concreten, en función de una previa ordenación de producciones, cuáles son las unidades mínimas que deben orientar la constitución de explotaciones agrarias, con la consciencia de la urgente necesidad de romper con una política de precios que, en último extremo, no tiene sino unas connotaciones de

formador. Véase prensa diaria de los días 20, 21 y 22 de junio de 1979. Sin embargo, y en contra del inicial criterio de acabar con el comercio del Estado, los proyectos de privatización han sido retrasados, con el pretexto de la «salvaguarda de la producción nacional»; criterio al que se puede objetar una elusoria ambigüedad. Al despecto, *vid.* «Actualidad Agraria», núm. 61 (1980), p. 11.

(134) Sobre la unidad económica comarcal, como determinante de la programación a nivel regional, me remito al estudio de PRIETO GULJARRO, JIMÉNEZ DÍAZ, ARÉVALO VICENTE y BUSTOS ALVAREZ: *Hacia una delineación del espacio agrario del centro-oeste español*. En este trabajo, y con base en la consideración de 45 variables que contemplan el espectro económico agropecuario del área territorial de estudio, los mencionados autores han tratado de concretar las unidades comarcales agrarias de las actuales provincias de Avila, Cáceres, Salamanca y Zamora, como ámbito territorial del centro investigador en el momento de realizar el estudio, excepción hecha de la provincia de Cáceres. La conclusión a la que llega la investigación realizada se materializa en la difuminación de los límites de las comarcas sobre las que ha actuado el Ministerio de Agricultura, reduciendo las 49 unidades de actuación del Ministerio a 19 unidades comarcales, como efecto del juego operativo de los factores económicos que concurren en áreas territoriales limítrofes, escindidas hoy por una división comarcal y provincial que se puede calificar de artificiosa y disfuncional. Los límites provinciales, como hemos apuntado, sufren el mismo efecto de difuminación por la concurrencia de las mismas circunstancias económicas homogeneizadoras entre áreas territoriales colindantes, y, a nivel administrativo, escindidas. Véanse autores y obra citada, *Anuario de 1978*, Centro de Edafología y Biología Aplicada, Instituto de Orientación y Asistencia Técnica del Oeste, Salamanca, 1977, pp. 355-381. Es de notar, a efectos de coherencia territorial de la Región Castellano-Leonesa, en referencia a la Región Extremeña, cómo las comarcas colindantes entre ambos Entes Preautonómicos presentan una clara diferenciación y la separación de los límites provinciales tiene entidad económica, de modo que la relatividad de límites provinciales afecta en exclusiva a las tres provincias de la Región Castellano-Leonesa estudiadas: Avila, Salamanca y Zamora.

Inciendo sobre la importancia de la unidad comarcal, como criterio base en la programación administrativa a nivel regional, me remito a mi trabajo *La comarca como factor de coherencia regional*, comunicación al VII Congreso de la Asociación Italo-Española de Profesores de Derecho Administrativo, 1979, «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 202 (1979), pp. 197-232.

Como muestra metodológica de los estudios comerciales a desarrollar a nivel regional, en calidad de premisa ineludible para la programación de la política agraria regional y el ensamblaje de la política cooperativa agraria en las opciones del programa agrario, véase el estudio de JIMÉNEZ DÍAZ, PRIETO GULJARRO, ARÉVALO VICENTE y BUSTOS ALVAREZ: *Economías de tamaño en explotaciones agrarias*, que toma como referencia explotaciones del área comarcal de Ciudad Rodrigo y que evalúan, en el límite inferior a las 80 hectáreas, los niveles de producto bruto que no permiten un nivel de vida digno a las familias explotadoras, y concretan en las 161 hectáreas el punto en el que se consiguen importantes economías en las producciones agrarias de la muestra realizada. Véanse autores y obra citada en el volumen *La problemática regional agraria en España*, cit., pp. 87-88.

mantenimiento de unas estructuras productivas regresivas (135), sin olvidar, como complemento, según apreciaremos, que el criterio de unidades mínimas de cultivo, en calidad de punto de referencia ordenador de explotaciones en los países de la Comunidad, está ya orientado por la idea, más evolucionada, de rentabilidad y viabilidad económicas de cada explotación agropecuaria.

b.) *Las sociedades cooperativas como coadyuvantes en la regulación del mercado agropecuario.*

La dificultosa problemática que provoca la ordenación del mercado agrario cuenta en los modelos comparados, y en particular en los países del norte de Europa y Francia, con el instrumento base de las organizaciones cooperativas. Sin necesidad de detenernos en el mecanismo arbitrado en los países nórdicos (136), teniendo presente la falta de homogeneidad de nuestro modelo económico con ellos y, de modo especial, pensando en las variables geográficas y sociales que de ellos nos diferencian, el más próximo y homogéneo modelo francés, nos ofrece el ejemplo de que los Comités Europeos Agrícolas, especializados por productos y de ámbito de actuación regional, regulados por Ley de 8 de agosto de 1962, y que integran a los representantes de los grupos productores, ofrecen un claro estímulo indirecto para la presencia de las cooperativas en los Comités y para que se produzca el hecho de que, en los sectores donde la actividad de las sociedades cooperativas está más desarrollada, sean los representantes cooperativos los interlocutores directos de la Administración en la regulación de los productos objeto de la competencia de cada Comité, competencia que se materializa en la atribución de un poder reglamentario general en los mercados mediante la imposición de tasas sobre los productos. Anotemos el interés que los Comités Económicos Agrícolas presentan como inmediata referencia para la estructuración de la Administración regional española y, en particular, para las regiones agrarias; ofrecen el medio de estructurar, dentro de un modelo eco-

(135) Sobre las implicaciones estructurales de la política de precios agrarios son significativas las apreciaciones de CASTRO NÚÑEZ, cuando constata que los precios agrarios españoles no difieren considerablemente de los de la CEE, ni tampoco hay diferencias en los márgenes de protección. Estas apreciaciones hacen pensar al autor que, si esto es así, y el agricultor medio español disfruta de un nivel medio inferior al comunitario, es evidente que la clave está en la desproporción de los costes y, al concurrir la circunstancia de que los costes (valor de semillas, abonos, mano de obra, intereses...) no difieren de los costes de la CEE, llega a la conclusión de que la causa de la situación no puede radicar sino en la inidónea dimensión y en la falta de racionalización de las explotaciones y, en definitiva, de la rentabilidad de las mismas. Refuerza el argumento la tendencia al deterioro de la relación de intercambio en la agricultura que sólo las grandes explotaciones están en condiciones de poder eludir. Véanse autor y obra citada en el volumen *La problemática regional agraria en España*, cit., página 127.

(136) Para una descripción, véase BERTHELOT: *Les cooperatives agricoles...*, cit., páginas 269-271.

nómico en concurrencia, un mecanismo de concierto sector público-sector privado, con base cooperativa y con el objetivo último de resolver, con carácter regional y en aquellos productos que le son específicos, el difícil tema de la regulación del mercado agropecuario, y de delimitar la posición de las regiones en aquellos de sus productos cuya producción extrarregional exige la consideración de las posiciones de otras comunidades territoriales en la regulación del mercado. La importancia de esta técnica se incrementa, de modo considerable, si se orienta el movimiento cooperativo de las regiones agrícolas desde principios de integración vertical y horizontal y se trata de cubrir el sector de la producción, de la transformación y de los servicios (137). De modo complementario, y desde la concreta consideración de los mecanismos de la CEE en la regulación de mercados agrícolas, no se puede dejar de ignorar que las instituciones comunitarias impiden las ayudas directas al propietario o titular de explotaciones agropecuarias, para orientar la ayuda a grupos organizados (138), planteamiento pensado, desde el prisma de buscar la concentración de las propiedades agropecuarias en unidades de explotación rentable, lo que nos vuelve a situar de nuevo en la indirecta pero clara alternativa de la potenciación del asociacionismo agropecuario y de su más cualificada versión: el cooperativismo.

Desde la perspectiva doctrinal española, aún carente de referencias normativas tan evolucionadas como las comunitarias, si se puede ofrecer la posición de BALLARÍN MARCIAL, cuando, al considerar las agencias ejecutivas del FORPPA, las ve, con ilusión prospectiva, como grandes federaciones de cooperativas, bien unidas entre sí o bien constituidas como entidades mixtas con participación de empresas nacionales (139). El diseño doctrinal de BALLARÍN orienta la proyección operativa de estas agencias hacia la regulación del mercado interior, sin olvidar la vertiente exportadora y apuntando, al considerar las funciones de las agencias, a su constitución como auténticas oficinas de exportación para las cooperativas de productores. BALLARÍN completa su esquema con la propuesta de crear en el Ministerio de Agricultura el Consejo de Cooperación, como catalizador de las directrices e ideas de la Administración y de los representantes de las cooperativas. Este autor considera también la importante componente regional, objeto de tan cuidada atención en la regulación de los Comités

(137) En este sentido, y como complemento de anteriores datos, tienen interés las apreciaciones de J. L. Lucas, al constatar que las actividades conexas con la comercialización han llegado a tener más peso que la misma actividad de producción, por la circunstancia de que, cada vez con mayor extensión e intensidad, el cliente exige condiciones de calidad, presentación y entrega, sin olvidar la incidencia de marcas y denominaciones, y, en consecuencia, en un producto terminado concurren muchas más cosas que el contenido. Véase autor citado: *Las posibilidades de las cooperativas*, «Revista de Estudios Agrosociales», núm. 78 (1972), en especial p. 92.

(138) BERTHELOT: *Les cooperatives agricoles...*, cit., p. 276.

(139) BALLARÍN: *Las perspectivas del cooperativismo agrario*, cit., pp. 272-273.

Económicos Agrícolas franceses y que, según hemos señalado, conecta, de modo tan directo, con la institucionalización de las Comunidades Autónomas en España. La propuesta de BALLARÍN es muy nítida y está situada en línea con el máximo protagonismo para la sociedad cooperativa, abriendo vía, sin reservas, a los consorcios de disciplina cooperativos, de modo que «cuando una cooperativa sea importante, podrá establecer las disciplinas productivas y de comercialización válidas para toda un área o válidas para todo un territorio autonómico», porque, según señala el mismo BALLARÍN, «no podemos perder ya de vista en toda esta materia el tema de las autonomías y corresponderá quizá a las instituciones autonómicas legalizar estas disciplinas y, en virtud de la legalización por los gobiernos de las regiones, hacerlas extensivas a todo el territorio de la región» (140). Como puede apreciarse, el enfoque regional particulariza un esquema en el que encontramos la oportunidad de constatar un completo diseño para la regulación de los mercados agrícolas, y en él las cooperativas se sitúan, en consonancia con los modelos institucionales comunitarios, en una posición claramente preponderante (141).

c.) *Las sociedades cooperativas como técnica para la adecuada explotación de bienes comunales, de bienes rústicos de fundaciones y de propiedades abandonadas.*

Las superficies subaprovechadas al tráfico jurídico, a la producción y a su participación en la mejora de los recursos agropecuarios, a consecuencia de falta de atención y acción directa de sus propietarios, constituye una masa que, a nivel nacional, ha sido evaluada en 12,5 millones de hectáreas, y que está integrada por bienes pertenecientes a municipios, bienes en arrendamiento o aparcería, bienes en precario, bienes pertenecientes a fundaciones y minifundio abandonado (142), categorías que constituyen un heterogéneo conjunto de componentes y que comprenden situaciones muy diversas, sólo unidas por el común factor de la insatisfactoria inserción de los bienes afect-

(140) BALLARÍN: *Las perspectivas...*, cit., pp. 266 y 267.

(141) Con ello se aporta una nueva perspectiva correctora del exclusivismo administrativo con el que se ha pretendido la intervención de mercados agrarios, orientación; por otra parte, coherente, si no exigida por los principios constitucionales de participación del administrado en las actividades públicas. Como síntesis de la política seguida hasta ahora, véase la sistematización de Díez PATIER: «Actuación pública en los mercados de productos agrarios», en el volumen *La problemática regional agraria en España*, cit., pp. 336-348.

(142) Los estudios de SANZ JARQUE sobre el tema evalúan las superficies subaprovechadas o semicongeladas al tráfico jurídico en los mencionados 12,5 millones de hectáreas, que se distribuyen en las siguientes categorías: 500.000 hectáreas pertenecientes a fundaciones benéfico-docentes, 3.000.000 de hectáreas de bienes municipales en cultivo, 6.000.000 de hectáreas en arrendamiento o aparcería, 1.000.000 de hectáreas en precario y 2.000.000 de hectáreas en tierras de minifundio abandonado. Véase autor citado: «Fundamentación sociológica de la Ley de Comarcas y Fincas Mejorables», en *Jornadas Italo-Españolas de Derecho Agrario*, Salamanca-Valladolid, 1972, Valladolid, 1976, p. 274.

tados en la producción agraria, como consecuencia de su no explotación (tierras abandonadas y parte considerable de los bienes comunales municipales) o explotación sin la adecuada capitalización o con manifiesta descapitalización (problema que afecta fundamentalmente a tierras arrendadas o en precario, bien sean de particulares o de fundaciones) (143).

La legislación sobre comarcas y fincas mejorables, que remite a tres sucesivos e inoperantes textos legales entre 1954 y 1971 (144), a

(143) La evaluación de SANZ JARQUE está referida a totales nacionales y no desglosa datos por áreas geográficas. Sin embargo, y a falta de los precisos estudios, sí es factible estimar que la Región Castellano-Leonesa cuenta con una alta cota de participación en estas cifras. Como justificación de este juicio es suficiente significar la entidad de las Fundaciones benéfico-docentes en esta región, con propiedades que comprenden extensiones superficiales tan apreciables como las 3.814 hectáreas vinculadas al Patronato «Rodríguez Fabrés», en Salamanca, o las 632 hectáreas de la Fundación «Inés Luna Terrero», también en Salamanca, sin olvidar entidades como la Asociación de la Casa de la Misericordia de Avila, con 736 hectáreas; la Fundación «González Allende» y la Asociación del Corazón de Jesús, en Zamora, con 768 y 681 hectáreas, respectivamente, o las propiedades vinculadas a los Hermanos de la Sagrada Familia, en Burgos, con 639 hectáreas, y al Colegio de los Ingleses, en Valladolid, con 531 hectáreas. En alguna ocasión se ha discutido el acierto en la gestión económica de estas Fundaciones y, en el caso del Patronato de la Fundación «Rodríguez Fabrés», en Salamanca, ha sido fuertemente controvertido, por los arrendatarios de las tierras, el mantenimiento de una situación en claro perjuicio de los arrendatarios y de la idónea explotación de las propiedades afectadas. Con especial fuerza ha sido planteada esta problemática en el término municipal de Cubo de Don Sancho, donde radican parte de las propiedades vinculadas a la mencionada Fundación. Por lo que respecta al resto de las partidas es suficiente considerar que, tanto en las áreas de serranía de las provincias de Avila, Segovia, Soria, Salamanca y Zamora como en las áreas ganaderas de Zamora y Salamanca, los bienes municipales, en su categoría de comunales, cuentan con masas patrimoniales, cuyo índice más sintomático de subaprovechamiento se materializa en el actual desconocimiento sobre la entidad de los bienes comunales de las áreas ganaderas y la crisis padecida por la explotación de los pinares comunales de Avila, Segovia y Soria, efecto provocado por la marginación de las explotaciones resineras a consecuencia de la utilización generalizada de los sustitutivos químicos de la resina, tema objeto de preocupación de los parlamentarios de la Región y del mismo Consejo General de Castilla-León (véase pregunta presentada al Gobierno por el Diputado y responsable de la cartera del Interior en el Consejo General de Castilla-León, señor FRAILE POUJADE, sobre cuota empresarial de la Seguridad Social Agraria, «Boletín Oficial de las Cortes» núm. 20, I, de 29 de mayo de 1979, páginas 41-42, y una precisa evaluación del tema en referencia estricta a la provincia de Segovia en el diario «Ya» de 11 de junio de 1979, p. 17).

Las mismas observaciones se pueden realizar con respecto a la incidencia de superficies subaprovechadas sujetas a arrendamientos, aparcerías o en condición de minifundio abandonado, implicado en el fenómeno de la emigración del campo de pequeños y medianos propietarios, tema que nos conecta con la preconsiderada problemática de los «socios ausentes».

(144) La normativa sobre comarcas y fincas mejorables ha sido objeto, en el período de veinticinco años, de las siguientes regulaciones normativas: Ley de 3 de diciembre de 1954, Ley de 14 de diciembre de 1962 y Ley de 21 de julio de 1971. Los textos legales individualizados se conciben como regulaciones normativas completas que derogan la disposición precedente sin explicar, en sus exposiciones de motivos, las razones del cambio normativo y los argumentos de carácter funcional que avalaron la derogación de la normativa precedente y el fracaso de la

los que se ha incorporado el reciente texto legal de 16 de noviembre de 1979 (145), para el que sería de desear mejor suerte, debiera haber sido un revulsivo al que correspondía la neutralización de las diversas situaciones determinantes de la existencia de unos bienes económicos insuficientemente utilizados, o explotados de modo contraproducente o ineficaz. Al margen de la necesidad de su cuantificación, como factor previo a una precisa actividad administrativa sobre esta masa de bienes (146), parece posible, sin embargo, considerar, como salida a

actividad administrativa vinculada al imperativo legal contenido en el texto que se deroga. Un estudio de interés en relación con la problemática suscitada por la normativa de comarcas y fincas mejorables está constituido por el trabajo de GAVILÁN ESTELAT: «Reforma agraria y régimen de comarcas y fincas mejorables», en el volumen *Jornadas Italo-Españolas de Derecho Agrario*, cit., de modo especial, pp. 93-109.

(145) La aprobación de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, de 16 de diciembre de 1979, tiene su origen en el compromiso adquirido por el Gobierno en los Pactos de la Moncloa y se articula sobre una base más realista, que trata de conectar con las instancias administrativas, políticas y socioprofesionales y con criterios tecnoeconómicos. Como vehículo de conexión con las instancias político-administrativas está el explícito reconocimiento, en el artículo 5-1, de que las Comunidades Autónomas, órganos preautonómicos o demás entidades interesadas inicien los expedientes para determinar las fincas rústicas que pudieran estar comprendidas en el ámbito de actuación de la Ley. La conexión con los sectores socioprofesionales es apreciable en el artículo 4.º de la Ley, cuando supedita el establecimiento periódico de criterios objetivos que sirvan de base para la determinación de las fincas manifiestamente mejorables a la previa audiencia de Cámaras y organizaciones profesionales de ámbito nacional; criterio, este último, que sería matizable, aunque, en relación con la normativa precedente, hay que registrar la desaparición de la carencia, señalada por PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS, y según la cual no se preveía la inserción de entidades sindicales ni de entidades cooperativas, ya que, junto al reconocimiento expreso de la participación de entidades sindicales, previsto por el mencionado artículo 4.º, el artículo 10,2, prevé que en las adjudicaciones de los derechos o fincas tendrán preferencia las formas asociadas de explotación. Vid. autor citado: *Juicio sobre la Ley especial de Comarcas y Fincas Mejorables. Algunos problemas en relación con su integración en el sistema normativo*, «Revista de Estudios Agrosociales», núm. 81 (1972), p. 11.

(146) La permeabilidad informativa sobre bienes que se sustraen de la órbita jurídico-privada para integrarse en la categoría de bienes colectivos o sujetos a un «status» jurídico condicionado por su conexión con el interés público tiene que ser reivindicada, como técnica que garantice la adecuación de los bienes a los fines institucionales a los que están adscritos. Este juicio es oportuno en relación con el generalizado ocultamiento de datos sobre bienes municipales y sobre bienes vinculados a Fundaciones o a Institutos, Ordenes y Congregaciones religiosas. Constituye una lamentable paradoja la publicidad de que se hace objeto el patrimonio de personas privadas, como técnica de control social de exacciones tributarias, en contraposición con el intencionado ocultamiento de datos de personas jurídico-públicas o de interés público, siendo especialmente lamentable la situación en referencia a las Corporaciones locales, que conculcan precisos preceptos jurídicos: artículo 200 de la Ley de Régimen Local y artículos 16-34 del Reglamento de Bienes de Corporaciones Locales, sobre inventarios de bienes, preceptos orientados al control de los bienes municipales y cuya vulneración sólo puede encuadrarse en planteamientos que conectan con la desamortización de los bienes municipales en el periodo 1940-1978, como complemento a la desamortización de 1855-1911. Sobre el tema, las consideraciones metodológicas contenidas en mi trabajo *Incidencia de la legislación desamortizadora sobre los municipios per-*

la marginalidad productiva de estos bienes, la fórmula de la sociedad cooperativa, en su calidad de técnica que contribuye a eliminar en los arrendamientos de particulares o de instituciones benéfico-privadas, la escisión entre propiedad y explotación, cumpliendo el objetivo de interesar a ambas partes en la revalorización de inversiones en beneficio de una más idónea conformación de la explotación y de un mayor rendimiento económico a medio y largo plazo. La técnica de sociedad cooperativa puede ser también una posible salida a las tierras abandonadas, pudiendo, incluso, acudir a la técnica, utilizada en el Mezzogiorno, de la constitución forzosa de cooperativas, como medio para sustraer del abandono y de la falta de explotación a determinada clase de fundos, alternativa que, incluso, pudiera ofrecer una solución satisfactoria para el propietario absentista, que haría innecesaria la utilización de otras fórmulas compulsivas y no sería incompatible con el reconocimiento del derecho a su participación social como compensación a las tierras aportadas.

En relación con los bienes comunales, sin ignorar los condicionantes jurídico-formales que provoca su actual regulación normativa, las ideas matrices de la sociedad cooperativa se ofrecen, al anunciado, y aparentemente olvidado, proyecto de ley sobre bienes comunales, como un instrumento más satisfactorio que el simple arrendamiento y más en consonancia con el carácter comunitario que ha orientado históricamente esta categoría de bienes municipales (147).

tenecientes al partido judicial de Salamanca, «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 197 (1978), p. 116.

(147) En esta línea apunta BAZ IZQUIERDO, al significar que el ejemplo de la asociación de agricultores en cooperativas, grupos sindicales y otras formas de explotación en común debe inducir a los Ayuntamientos a estudiar la ordenación de estos bienes, siguiendo técnicas más acordes con nuestro tiempo, conectando, en este sentido, con la preocupación del profesor NIETO en torno a la crisis de los bienes comunales, cuando señala que la agricultura moderna se ha convertido en una agricultura de mercado, mientras que los bienes comunales siguen orientados por la fórmula tradicional de autoconsumo como fórmula sancionada por la inercia legislativa. Véase BAZ IZQUIERDO: *Explotación colectiva de los bienes comunales de aprovechamiento agrícola*, «Revista de Estudios Agrosociales», número 51 (1965), p. 35, y NIETO: *Bienes comunales*, Madrid, 1964, p. 909.

La problemática planteada en torno a los bienes comunales es, a nivel histórico y actual, muy significativa. A nivel histórico permite comprender la estructura de la propiedad de la tierra, con base en lo que el profesor CABO ALONSO denomina el primero y segundo asalto a los bienes comunales, consecuencia de las ocupaciones de los interfluvios montaraces durante la primera mitad del siglo xv y a finales del siglo xviii; ocupaciones que encontraron, como tercer punto de referencia, el período desamortizador 1855-1911 y, finalmente, la falta de rigor en la administración de los bienes comunales en el período 1940-1978. La pervivencia, en algunas áreas de ganadería extensiva y de serranía, de patrimonios comunales de alguna importancia puede permitir, en coincidencia con la renovación de las Corporaciones locales y su orientación por criterios de gestión municipal, presididos por principios con mayor relación con el servicio de las comunidades locales, y en coincidencia con las medidas de fomento de la ganadería extensiva, a una reorientación de los bienes comunales, defendiendo su integridad y propiciando su explotación desde criterios de rentabilidad económica.

En conexión con las ideas expuestas, véase CABO ALONSO: «Antecedentes histó-

d.) *La sociedad cooperativa como coadyuvante en la potenciación de las técnicas económico-comunitarias del sector agrario: Cajas Rurales, Sociedades de Garantía Recíproca y seguros agrarios.*

Cada experiencia cooperativa constituye un centro de vivencia de valores comunitarios, de cuyo éxito o fracaso derivará una potenciación de esos valores o una afirmación del individualismo. Las experiencias cooperativas españolas, como directa consecuencia de la

ricos de las dehesas salmantinas», en *Estudio integrado y multidisciplinario sobre la dehesa salmantina*, Centro de Edafología y Biología Aplicada, Salamanca, 1978, páginas 66-70 y 85-86, así como la intervención del Director general de Producción Agraria, señor GARCÍA FERRERO, en las Jornadas de Desarrollo Ganadero, celebradas en Salamanca en junio de 1979, en las que anunció la elaboración de una Ley reguladora de los bienes comunales, dentro del conjunto de medidas orientadas al fomento de la ganadería extensiva. Véase prensa diaria del día 20 de junio de 1979.

En relación con esta última iniciativa, no se puede ignorar que los bienes comunales, no sólo están conexos a áreas ganaderas, y que, en algunos pueblos cerealistas castellanos, son calificados como tales tierras de labor en las que la costumbre ha neutralizado, con relativo acierto, las cortapisas normativas que impedían su adecuada explotación, mediante la técnica de distribuir las suertes entre los vecinos y, con posterioridad, arrendar los vecinos a un mismo arrendatario las diversas suertes. Al respecto, *vid. NIETO: Bienes comunales*, cit., nota 34, p. 798. Como práctica vinculada a la gestión de los bienes municipales en diversos pueblos castellano-leoneses, es de considerar también la cesión a las antiguas Hermandades Sindicales y, en la actualidad, a las Cámaras Agrarias de los bienes comunales para su administración, práctica cuya funcionalidad está distante de las prácticas reseñadas por el profesor NIETO en relación con bienes comunales de carácter cerealista. Como propuestas para la regulación normativa de los bienes comunales, BAZ IZQUIERDO postula la inclusión de los bienes comunales en la concentración parcelaria y el cultivo en unidad de explotación, con base preferente en fórmulas asociativas y actuando conforme a criterios de mercado, excluyendo por falta de sentido el reparto en especie (véanse autor y obra citados, pp. 54-55).

Especialmente oportuna puede ser considerada la propuesta de BAZ IZQUIERDO de incluir a los bienes comunales en la concentración parcelaria si se estima que en las zonas cerealistas los bienes comunales están fragmentados en un pequeño número de pequeñas propiedades. En este sentido, mi trabajo *Incidencia de la desamortización...*, cit., p. 79, y apéndice núm. 4, pp. 116-118. La explicación a esta fragmentación radica en el carácter residual que tienen las parcelas conservadas como propiedad municipal en relación con las superficies que fueron objeto de apropiación privada, asimismo la fragmentación de bienes radica en el intento de algunos municipios de reconstruir su patrimonio comunal. En relación con este último fenómeno, y en referencia a la zona cerealista de la Armuña, son de interés los datos aportados por CABO ALONSO sobre las experiencias de los Ayuntamientos de Tardaguilla, Topas, Parada de Rubiales, Calzada de Valdunciel, Palencia de Negrilla, La Vellés, Aldeaseca, Castellanos de Villiquera, Mozodiél, Navarros y Valverdón. *Vid. CABO ALONSO: La Armuña y su evolución económica*, en «Revista de Estudios Geográficos», 1955, pp. 96, 120-122, 400-403, 413 y 414.

Desde una perspectiva jurídico-pública, la problemática de los bienes comunales exige considerar los trabajos de los profesores GARCÍA DE ENTERRÍA: *Las formas comunales de propiedad forestal y su posible proyección futura*, «Anuario de Derecho Civil», 1976, pp. 281-307, y Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO: *En torno a los bienes comunales*, en esta REVISTA, núm. 84 (1977), pp. 429-439, y en *Autonomía y autogobierno de la Universidad y otros temas*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Zaragoza, 1980, pp. 147-160.

patología que ha afectado al sector agrario en general y al cooperativismo agrario, de modo más específico, han contribuido más a propiciar la consolidación del individualismo que a fomentar la consolidación del movimiento cooperativo. Reconocido esto, es preciso volver a señalar las causas de una situación que, en contraste con el inevitable desarrollo, en cualquier sociedad avanzada, de las fórmulas comunitarias, ha hecho fracasar muchas experiencias de este tipo en el sector agrario e, incluso, ha llegado a provocar la hostilidad contra ellas: la raíz de esta situación nos obliga a volver a resaltar la idea de que un Estado no respetuoso con la pluralidad de ideas y actividades tiene que ser hostil a cualquier forma asociativa y, de modo especial, a las fórmulas societarias que operan en el ámbito económico y que poseen, como el cooperativismo, un sustrato ideológico que supera el simple planteamiento del lucro indiscriminado. Sólo en conexión con esa causa puede ser explicado que las Cajas Rurales, en cuanto fórmulas cooperativas de crédito, especializadas en el sector agropecuario, pasen por una situación de actividad, en muchos casos casi vegetativa; escindidas en 129 unidades que no se han planteado ni el problema de racionalizar su gestión al elemental nivel de la normalización de impresos, provocando altos costos de gestión (148) y una proyección en el medio agrario que no pasa de ser irrelevante, como consecuencia de que al agricultor le ofrece mayor credibilidad la Banca privada o las Cajas de Ahorro (149). La situación puede ser calificada, sin reservas, de paradójica, incluso de pintoresca, y no permite sino constatar las disfuncionalidades del cuadro institucional construido en el período 1940-1975, y cuya superación pasa por la reconducción al punto de referencia, simplemente lógico y homologado en cualquier modelo neoliberal, de que las Cajas Rurales en calidad de cooperativas de crédito especializadas en el ámbito agrario, tienen que adecuarse a los requisitos económicos en el que tienen que actuar, y, en la consecución de este objetivo, radica la construcción de un modelo cooperativo coherente que extraiga la potencialidad que posee en cuanto fórmula especialmente calificada para el medio agropecuario.

La afinidad de esta problemática se deja sentir en las Sociedades de Garantía Recíproca para el sector agrario (150) y en los seguros

(148) En calidad de dato significativo no puede pasar inadvertido que, con un bajo nivel de recursos y un bajo índice de operatividad, la casi totalidad de las Cajas Rurales, algunas de ellas insignificantes como entidades de financiación, hayan cometido el contrasentido de incorporar los más avanzados procesos cibernéticos.

(149) GARCÍA VILLAREJO: *Análisis de la financiación agraria a través del sistema bancario español*, «Moneda y Crédito», 1971, p. 55.

(150) Las Sociedades de Garantía Recíproca, cuyo origen remite a las *Sociétés de Caution Mutuelle* francesas, que fueron reguladas por Ley de 13 de marzo de 1917, no han sido concebidas en la regulación española del Real Decreto de 20 de julio de 1978 como una respuesta específica a la problemática que en este terreno pudiera afectar al sector agrario, sino que se incardinan en el Ministerio de Industria (Instituto de la Mediana y Pequeña Empresa Industrial). Pretenden ser una respuesta genérica a la débil posición de la pequeña y mediana empresa

agrarios (151), materias, ambas, objeto de regulación en el inmediato período preconstitucional y para cuya virtualidad es precisa la previa consciencia y el previo fortalecimiento de las estructuras asociativas del sector y, en particular, de la sociedad cooperativa como expresión, según apreciaremos, de la idea de empresa agraria, pues no conviene olvidar que, tanto las sociedades de garantía recíproca como la técnica de los seguros agrarios, son instrumentos de potenciación para la empresa agrícola; se fundamentan en la idea de solidaridad interempresarial y su eficaz punto de partida, desde esta perspectiva, sólo puede estar vinculado a un sector empresarial agrario idóneo, cuya

para el acceso al crédito oficial o privado, incrementando y racionalizando las garantías de este tipo de empresa ante el sector crediticio, mediante la técnica asociativa de la solidaridad mutua, contribuyendo, de este modo, a reducir las inmovilizaciones clásicas exigidas por las entidades financieras, configurándose como instrumento garantizador en la emisión de acciones y obligaciones y en interlocutor y negociador con el sector financiero para obtener líneas de crédito más ventajosas, como efecto inducido de la concentración de la demanda. De modo indirecto, contribuyendo a la racionalización del crédito, facilitando la distribución del crédito oficial y del crédito vinculado de las Cajas de Ahorro e incluso disminuyendo los gastos de gestión crediticia para la banca privada, que tiene que prestar menor atención a las garantías de los contratos que formalice a nivel individual cuando aparecen respaldados por la interposición del aval de una sociedad de garantía recíproca.

Su constitución está supeditada a un número mínimo de 10 adherentes, aunque en la práctica el IMPI ha condicionado la autorización a la existencia de 200 adherentes como base más real para la operatividad de las sociedades. Se prevén dos categorías de asociados: los participantes y beneficiarios de la garantía colectiva y los protectores, cuya misión se reconduce a la promoción de la sociedad y a contribuir a prestar adecuada cobertura de garantía a la sociedad. El capital se concibe como variable y opera el principio de selección de socios y avales, estando condicionada la actividad de cada sociedad por límites territoriales locales o provinciales, con la finalidad de conseguir el conocimiento mutuo de los socios entre los que se distribuyen las cargas en base al principio de equidad. El órgano rector se particulariza en un consejo de administración articulado en base a la asamblea general de socios.

La única muestra de sociedades de garantía recíproca en el sector agrario se materializa en la fallida sociedad constituida por la Cámara Agraria Provincial de Salamanca, REGARSA, con 612 socios partícipes y que pretendió ser, no sólo un punto de referencia en la garantía financiera, centrada en el largo plazo, sino un banco de servicios orientado hacia la asesoría de mercados, la promoción de agroindustrias y la conexión con el sector consumo.

En calidad de referencia bibliográfica sobre las sociedades de garantía recíproca, vid. CABALLERO y SÁNCHEZ IZQUIERDO: *Sociedades de garantía recíproca*, IMPI, Madrid, 1979, y *Actas del Primer Simposio Internacional de Sociedades de Garantía Recíproca-Sociétés de Caution Mutuelle*. Salamanca, 1980, mimeografiado.

(151) La Ley número 87/1978, de 28 de diciembre, de Seguros Agrarios Combinados, ha tratado de responder al dato estadístico, materializado en que las catástrofes agrarias alcanzan anualmente la media del 12,5 por 100 de la producción final. El texto legal trata de poner en práctica, de forma progresiva y según producciones, áreas territoriales y riesgos, la respuesta de las entidades mutuas de agricultores, que se conciben, bien mediante contrato individual o colectivo, con apoyo en asociaciones empresariales, Cámaras u otras entidades corporativas y que adquieren carácter obligatorio, si en una zona o producción prestan su conformidad más del 50 por 100 de los empresarios que dirijan directamente las explotaciones agrarias.

vertebración pasa por la fórmula cooperativa y que tiene el inmediato factor de potenciación de las asociaciones u organizaciones empresariales, uniones o federaciones cooperativas y a las Cámaras agrarias, y su idónea proyección está precondicionada por la previa consolidación de estas tres manifestaciones comunitarias, como causa y efecto del dinamismo del sector agropecuario, planteamiento que está en la propia filosofía del Real Decreto de 26 de junio de 1978, regulador de las Sociedades de Garantía Recíproca, y que está explicitada con notable claridad en la Ley de seguros agrarios combinados de 28 de diciembre de 1978 (152), orientaciones normativas que, de modo complementario, contribuyen a satisfacer, a nivel práctico, las preocupaciones doctrinales que han denunciado la insatisfactoria respuesta que para la problemática agraria representan las fórmulas no solidarias (153).

e.) *La sociedad cooperativa como instrumento de programación económica en el sector agrario.*

En páginas precedentes ya tuvimos ocasión de referirnos a la dificultad de asimilar la fórmula de reforma agraria tradicional, basada en el reparto de tierras, en cuanto técnica de acción en el medio

(152) La Ley de Seguros Agrarios Combinados es muy consciente de que su virtualidad pasa por la participación y activa colaboración de las asociaciones, organizaciones profesionales y sociedades cooperativas y Cámaras Agrarias y en este sentido se manifiesta el artículo 2-5 de la Ley al disponer que, para el cumplimiento de sus objetivos, «se buscará la mayor participación de los agricultores a través de sus propias asociaciones y organizaciones profesionales, sindicales o de cualquier otra forma de agrupación legalmente reconocida» y el párrafo sexto del mismo artículo 2.º dispone que: «el Estado fomentará prioritariamente la constitución de entidades mutuales de los agricultores para este tipo de seguro y procurará la colaboración de las demás entidades aseguradoras y de las cooperativas del campo». Estos principios se actualizan en las previsiones más específicas del texto legal a nivel de concreción de riesgos, zonas y producciones agropecuarias, artículos 5.º y 6.º; la particularización de las características del seguro, artículos 7.º y 8.º; determinación de las características de las pólizas con prima a las pólizas colectivas, artículo 11, y en la particularización de las indemnizaciones por siniestros y determinación de los sistemas de peritación, en especial artículo 12-2, planteamientos, todos ellos, que son objeto de atención más pormenorizada en el Reglamento de la Ley aprobado por Real Decreto 2929/1979, de 14 de septiembre, y que encuentran la afortunada expresión de apoyo y prospectiva de la Entidad Estatal de Seguros Agrarios, regulada por Real Decreto 2650/1979, de 11 de octubre, que integra a representaciones paritarias de la Administración y de las asociaciones y organizaciones de agricultores y ganaderos.

(153) Especialmente significativo es el trabajo de F. CLERC, al significar, cómo las calamidades agrícolas, aseguradas individualmente, implican, a nivel de cotización, el pago de cantidades muy superiores a la amortización del siniestro, de modo que el agricultor paga con creces los gastos de gestión del sistema de seguros como paga también con creces los gastos de funcionamiento del sistema crediticio, unido a la paradoja de que, a pesar de ello, en un sistema de seguros no solidario siempre quedan riesgos no asegurables. Vid. F. CLERC: *Les calamités agricoles: responsabilité individuelle ou solidarité?*, en «Revue de Droit Rural», núm. 44 (1975), pp. 335-336.

agropecuario. Con el mismo objetivo de racionalización del medio agrario, podría plantearse, en calidad de opción político-administrativa, la alternativa de planificación del sector acompañada de cambio de estructuras. Sin embargo, ante este posible planteamiento, no pueden pasar inadvertidas las dificultades que los mecanismos de planificación tienen en un medio tan peculiar como el agrario, gravado por factores atávicos, que conectan con la más acendrada idea de propiedad y que, unido a la diversidad de condiciones geográficas, de estructura de la propiedad, de pluralidad de cultivos, producciones y condiciones edafológicas..., exigen un esfuerzo programador en el que la falta de acierto, en otros modelos con menos variables, permiten augurar el fácil fracaso de la alternativa planificatoria y, en este previsible desenlace negativo, quizá el factor más relevante sería, como ya fue en la reforma agraria republicana, el componente psicológico que subyace en el propietario agrario. Con base en estos datos, la actividad administrativa sobre este sector económico tiene que partir de la colaboración del propietario agrícola o del titular de la explotación agraria, combinando y articulando los deseos de la Administración con las opciones de propietarios y titulares de explotaciones y, para la articulación de la voluntad administrativa y de las aspiraciones de agricultores y ganaderos, la fórmula integradora del cooperativismo ofrece, junto a las organizaciones profesionales sectoriales y a las Corporaciones públicas agrarias, el instrumento idóneo para vertebrar las voluntades de agricultores y ganaderos en las opciones que la Administración disponga o arbitre en la programación del sector.

En este sentido, se revela como especialmente útil la fórmula cooperativa en aquellas áreas del minifundismo agropecuario o de insuficiente capitalización (154), permitiendo apreciar su funcionalidad, primero, como potenciadora de las posibilidades de rendimiento económico de propiedades y explotaciones agrícolas, y, en segundo término, en calidad de instrumento potenciador de los titulares de propiedades y explotaciones agrarias (155), en cuanto interlocutores de

(154) Sobre la operatividad del asociacionismo cooperativo en las explotaciones insuficientemente capitalizadas y alejadas de un óptimo económico y en las zonas con desequilibrios y con predominio de pequeñas explotaciones y, orientándose desde la idea de incrementar el valor añadido de la producción agraria, véase NIETO OSTOLAZA: *La agricultura de grupo en relación con las regiones agrícolas deprimidas*, cit., pp. 131-132.

(155) Las actividades de concentración parcelaria, ordenación rural, la realización de nuevos regadíos, puede encontrar en las sociedades cooperativas un eficiente estímulo y un beneficioso complemento. El tema ha sido estudiado por BUENO GÓMEZ y SÁNCHEZ DE LA NAVA con base en una amplia muestra de municipios de distintas provincias, permitiendo apreciar el origen cooperativo de muchas solicitudes para la realización de concentración parcelaria por los agricultores, como la constitución de cooperativas o grupos sindicales con posterioridad a la realización de concentración parcelaria. Vid. de los autores citados sus trabajos *Asociaciones para el cultivo y su relación con la concentración parcelaria*, en «Revista de Estudios Agrosociales» núm. 56 (1966), p. 53, y *Características y evolución de las agrupaciones para el cultivo en común de la tierra durante el periodo 1966-*

la Administración o de cualificados colaboradores en el procedimiento de elaboración de programas, planes o disposiciones generales o sectoriales para el medio agrario (156).

A nivel doctrinal, la cualificación de la sociedad cooperativa como instrumento base de la programación en el sector agrario ha sido formulado, con notable precisión y claridad, por GRASSO, quien expresa, de acuerdo con las más conscientes corrientes doctrinales sobre los condicionantes del fenómeno planificador, la clara correlación existente en los términos de desarrollo económico-programación-participación y consenso de los sujetos activos de la economía, e inserta a la empresa agraria entre los sujetos de la programación, pero significando cómo la incorporación a la producción de los recursos disponibles no puede ser confiada al sistema actual de producción, sino a un modelo nuevo, basado, con prevalencia, en una instrumentación participativa adecuada a la compleja realidad agrícola, hoy dramáticamente gravada por la crisis y, como elemento básico en el diseño del nuevo modelo de producción agropecuario, GRASSO significa el relieve a conceder al desarrollo del asociacionismo voluntario y democrático, que

«puede configurarse como instrumento esencial para liberar la potencialidad de la empresa agraria, operando en los confines físicos de la explotación y puede permitir a los cultivadores organizarse para adquirir un mayor peso en la clarificación de las fuerzas productivas y, en consecuencia, en el cuadro social y político del país (157)».

Esta orientación institucional, enunciada a nivel simplemente doctrinal, encuentra corroboración práctica, destacada por BALLARÍN MARCIAL, en la aludida conferencia anual de la agricultura francesa, con el protagonismo conferido a los representantes del cooperativismo francés, al conceder a éstos participación en la Conferencia, completando la representación de las asociaciones sindicales representativas de intereses globales de la agricultura (158), dato que se complementa con el importante papel que la fórmula cooperativa desempeña en la

1974 en zonas de actuación del IRYDA, en «Revista de Estudios Agrosociales» número 78 (1974), p. 34. No obstante, concentración parcelaria y cooperativismo no han tenido la precisa conjunción como para racionalizar la actividad de las explotaciones agrarias y extraer los máximos beneficios de ambas técnicas.

(156) En íntima conexión con la efectividad de la acción administrativa, es oportuno recordar el ejemplo italiano, en el que la acción administrativa programada para el Mezzogiorno ha ido paralela a la constitución obligatoria de cooperativas como condición inexcusable para la asignación de tierras por los entes de colonización. En este sentido, véase BALLARÍN: *Las perspectivas del cooperativismo agrario*, cit., pp. 269-272, que evalúa en 100.000 los agricultores italianos integrados en las cooperativas formadas por los entes de colonización, con la participación de estos entes con capital y gerencia.

(157) Véase GRASSO: *L'impresa agricola cooperativa...*, cit., pp. 415-416.

(158) Al respecto, véanse referencias de BALLARÍN MARCIAL en su trabajo *Las perspectivas del cooperativismo agrario*, cit., pp. 259-260.

economía francesa en coordinación con las actividades programadas por y para las empresas públicas (159).

Con el pensamiento puesto en la situación española, no cabe sino volver a incidir sobre la conexión que los planteamientos participativos y consensuales tienen, a efectos de la programación económica, en el preconsiderado artículo 131 de la Constitución española, precepto constitucional que obliga a depurar los instrumentos que articulen el objetivo último de lograr «atender las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial...» (160) imperativo constitucional dotado de especial resonancia para un sector económico, como el agropecuario, instrumentalizado en función del sector industrial y del sector servicios (161).

(159) En este sentido, la colaboración del sector cooperativo con la Sociedad para la Financiación y el Desarrollo de la Economía Agrícola, las Sociedades de Interés Colectivo Agrícola (SICA), orientadas a la constitución de uniones cooperativas a escala nacional, permitiendo incluso la posible participación de empresas privadas en las uniones y, finalmente, la Sociedad de Financiación para las Entidades Cooperativas (SOFIDECA), con naturaleza jurídica de sociedad semipública y orientada a la constitución de sociedades de estudios para cada producto (France Uni-Conserves, Uni-Gras, Fruitco-Provence, Union Laitière Normande). Véase BERTHELOT: *Les cooperatives agricoles*, cit., pp. 224-225 y 233, y ROZIER: *Les cooperatives agricoles*, cit., pp. 542-546, 551 y 558.

(160) En contraste con estos objetivos y para apreciar los mecanismos previstos por los Planes de Desarrollo, mi trabajo *El consumidor ante la política de abastecimientos y ante la política comercial*, núm. 85 de esta REVISTA (1973), nota 90, páginas 141-145 y la bibliografía allí considerada.

(161) Abundando en observaciones precedentes, y según ha señalado CASTRO NÚÑEZ, después de 1959 la obsesión del Gobierno ha sido la estabilidad de la cesta de la compra del consumidor urbano y procurar una estabilidad preferente de los productos alimenticios sin reducir intermediarios (mejor manteniéndolos; eran puestos de trabajo que reducían la gravedad del paro que se pudiese provocar) y sin una competencia paralela de los precios industriales y demás precios era tanto como decirles a los campesinos que se esperasen un poco mientras se procuraba a la población urbana un nivel de vida tranquilizador. Esta problemática, con consecuencias especialmente negativas para las áreas regionales agrícolas, ha provocado una situación psicológica de insatisfacción en el agricultor que no es sino consecuencia de los bajos niveles económicos disfrutados aun en áreas agrícolas evolucionadas como son las áreas de regadío. Significativo es, en relación con este último aspecto, el estudio de VILLANUEVA MARÍN, SÁNCHEZ LÓPEZ y Díez MARTÍNEZ: *Niveles de consumo en la zona de regadío de la provincia de Salamanca*, en el que se constata el bajo nivel alimenticio en calidad de dieta y en bienes culturales.

Sobre los efectos psicológicos en el medio agrario de una política agraria instrumentalizadora del sector, con una clara conceptualización como reserva de trabajo industrial barato, una relación beneficios-precios agrarios desfavorables con referencia a los beneficios-precios industriales, sin olvidar la reconversión de recursos financieros del campo hacia la industria y servicios, posee interés el trabajo de GARCÍA FERRANDO con base en una encuesta realizada en las provincias de Burgos, Logroño y Alicante en el que se constata la segregación del campesino con un nivel de vida inferior al del obrero de la industria e incluso con un nivel de vida inferior al del emigrante como último nivel en la escala social.

En relación con los trabajos citados, véase CASTRO NÚÑEZ: *La política de precios...*, cit., pp. 355 y 357; VILLANUEVA MARÍN y SÁNCHEZ LÓPEZ: *Niveles de consumo...*, citado, en el volumen *La problemática regional agraria en España*, pp. 411, y GARCÍA

Como recapitulación parcial pueden ser suscritas las palabras de BANDINI, al sostener que la cooperativa es una ayuda para las fuerzas individuales libres y no constituye un instrumento de dirigismo excesivo, contra cuyos peligros advierte, pues, según aprecia, los nuevos agricultores aspirantes a tener en sus propias tierras la base fundamental para el desarrollo de su actividad y en la cooperativa el organismo que refuerza y aumenta la eficacia de sus esfuerzos aislados (162), que pueden ser integrados en la programación económica del sector para lograr un modelo económico coherente y satisfactorio para el medio agrario.

c) *La fórmula societaria cooperativa como punto de referencia en la definición de la empresa agraria.*

A salvo de la peculiar situación producida en la doctrina española, que ha llegado a discutir el carácter de sociedad mercantil de la sociedad cooperativa, como efecto inducido del planteamiento sobre el tema de la exposición de motivos del Código de Comercio y de las peculiaridades que definían la Ley de Cooperativas de 1942, tema doctrinalmente resuelto (163), la figura de la sociedad cooperativa se ofrece como referencia clave en la formulación de la idea de empresa agraria, delimitación conceptual de carácter sectorial exigida por las peculiaridades que concurren en el sector agropecuario, supeditado a unos condicionantes que no se dan en las actividades empresariales desarrolladas en otros sectores económicos (164). Suficiente es pensar,

FERRANDO: *Cambio social, conflictos agrarios y sociología rural*, en el volumen precitado, p. 235.

(162) BANDINI: *Cooperativas y reforma agraria*, cit., p. 132; en sentido coincidente e insistiendo sobre esta problemática, G. FERNÁNDEZ: *Galicia y las cooperativas orenses*, cit., pp. 8, 27 y 28, y MERINO MERCHÁN, quien señala la virtualidad de la fórmula cooperativa, que no niega a los beneficios de la propiedad individual, sino que garantiza las libertades esenciales y, especialmente, la de asociación y, de modo complementario, desde la perspectiva de la Administración, constituye un instrumento útil para el control de la política agrícola en una economía en concurrencia. Vid. autor citado, *El Estado y el movimiento cooperativo*, cit., página 336.

(163) Véase VERGEZ SÁNCHEZ: *El derecho de las cooperativas y su reforma*, Madrid, 1973, pp. 73-85, y la apretada síntesis de DE LUIS ESTEBAN: *Las sociedades cooperativas y su régimen tributario*, cit., nota 18, pp. 14-15.

(164) Una síntesis de las construcciones doctrinales y normativas sobre el tema en GELSI BIDART: *Empresa agraria*, en «Rivista di Diritto Agrario», 1972, 2, que, con afán sincrético, articula el sistema empresarial más adecuado para la empresa agraria con base en el siguiente esquema: inserción de la empresa agraria en el ámbito de la programación económica general, en cuanto a los destinos de la explotación agraria y en cuanto a la asistencia técnica y crediticia para mejorar la producción; mantenimiento de pluralidad de soluciones en las fórmulas empresariales en estricto respeto al principio de libertad y con base en la razón funcional del mantenimiento de la eficacia e inventiva en la empresa y en su producción, si bien permitiendo apreciar su preferencia por las fórmulas asociativas, para las que recomienda el desarrollo de actividades públicas de fomento y educación asociativa y, finalmente, el fomento de experiencias piloto que combinen las téc-

como síntesis apretada de sus peculiaridades, en la ya considerada preponderancia que adquiere la propiedad fundiaria, o remitirnos a la apreciación de las variables que introduce en la actividad empresarial agrícola y ganadera el condicionante climatológico, o la supeditación de muchos productos a precios de mercado muy próximos a la idea de precio político, muy poco remunerador para los factores de producción, y que, en notable medida, sustraen al medio agrario de la capitalización del juego coyuntural de mercado.

Estas peculiaridades y la necesidad de crear un modelo societario que se adecúe a ellas ha conducido a diversas formulaciones doctrinales, que avocan, según hemos significado, a la ineludible programación del sector agrario y a la fórmula asociativa como puntos sobre los que articular el diseño de la empresa agraria (165), reconduciendo de nuevo la fórmula asociativa agraria a la técnica cooperativa como experiencia más generalizada y evolucionada del asociacionismo agrario, en la que se ofrece la síntesis de capital fundiario y trabajo, con el objetivo de autofinanciación empresarial y desarrollo de la economía agraria (166); ideas que encuentran concisa expresión normativa en la categoría introducida por las directrices de la Comunidad Económica Europea números 159 a 161, de 17 de abril de 1972, con base en el concepto de «explotación en grado de desarrollarse»; referencia conceptual que insiste, aún más que el criterio de las unidades dimensionales del Plan Mansholt, sobre la idea de rentabilidad empresarial agraria, al llegar a cuantificar las unidades de trabajo y el producto bruto a obtener, particularizado en precisas unidades de cuenta, y considerar, de modo pormenorizado, las previsiones para cada una de las distintas regiones; punto, este último, de especial interés y que obliga a llamar la atención sobre la necesidad de que las regiones con preponderante infraestructura agrícola perfeccionen los sistemas de co-

nicas mejores con los modos de organización empresarial más adecuados al área de actuación en función de la disponibilidad de tierras, de medios económicos, medios personales... Véase autor y obra citada, de modo especial, p. 913.

(165) En este sentido CIGARINI: *Natura e struttura della nuova cooperativa in conduzione agraria*, en «Rivista di Diritto Agrario», 1976, 2, en especial pp. 224-225, y las opiniones y bibliografía utilizada por VERGEZ SÁNCHEZ: *El derecho de las cooperativas y su reforma*, cit., pp. 62-66.

(166) Una exposición muy afortunada sobre los prerrequisitos y desarrollo organizativo de la empresa cooperativa agraria se materializa en las páginas que G. FERNÁNDEZ dedica a la descripción de la experiencia cooperativa COREN, poniendo especial énfasis en la exigencia de realismo económico, exigido por el marcado carácter empresarial de toda sociedad cooperativa, que «no tiene que desvirtuar para nada las relaciones de las cooperativas con sus socios por incumplimiento de los principios cooperativos de carácter empresarial o aun político» y que exige el prestar adecuada atención a la gerencia, a la organización de los servicios técnicos, a los medios materiales, a los mecanismos de integración vertical, a la reducción de los costos de producción, a la industrialización, a la investigación de mercados, a la calidad de los productos, a la dimensión empresarial idónea y a su adecuada conformación organizativa... (Vid. G. FERNÁNDEZ: *Galicia y las cooperativas orensanas*, cit., en especial pp. 105-127).

nocimiento y potenciación de sus recursos agropecuarios con vistas a la inserción en la política agrícola y pecuaria de la Comunidad (167).

Las precisas cuantificaciones de la Comunidad en el momento de definir la empresa agraria obligan a actuar con el pragmatismo que muestran las mencionadas directivas de la Comunidad Económica Europea, y, ante ineludibles alternativas como las derivadas de la directiva núm. 160, que llegan a plantear el cese en la actividad agropecuaria de propietarios o titulares de explotaciones en función de su inadecuación a los estrictos criterios que definen la «explotación en grado de desarrollarse» (168), es obligado potenciar fórmulas de agricultura de grupo que eviten las limitaciones que gravitan, a nivel de infraestructura y medios técnico-económicos, sobre las explotaciones individuales o familiares (169). Con ello, la cooperativa, por su adecua-

(167) Una estimable síntesis de la problemática agraria en la CEE, en el trabajo de OLMÍ y BOURGEOIS: *La direttiva della Comunità Economica Europea relativa all'ammordenamento delle aziende agricole*, «Rivista di Diritto Agrario», 1975, 1, y en particular pp. 58-67. Para apreciar la problemática de la integración española en el Mercado Común, tiene también interés, el libro, coordinado por BAIZ ESCRIBANO: *España y la Europa Verde*, Editorial Agrícola Española, Madrid, 1979.

(168) Véase OLMÍ y BOURGEOIS: *La direttiva...*, cit., pp. 58-59.

(169) Según lo expuesto, la concreción jurídica del contenido conceptual de las categorías de empresario y de explotación agraria corresponden al sector público, que debe particularizar las connotaciones conceptuales de ambos términos. En este sentido, se orientan las referidas preocupaciones de las instituciones de la CEE y de sus Estados miembros y, en este ámbito, hay que considerar el proyecto de Ley de «Estatuto de la Explotación Agraria Familiar y de los Jóvenes Agricultores», que trata de ofrecer directa respuesta a la idea de explotación agrícola viable, que profesionalice en la agricultura a los más jóvenes y preparados, afrontando directamente el problema emigratorio, la profesionalización agraria y el hecho de que, en cada generación, surja la necesidad de recomprar las tierras para reconstituir la unidad de explotación escindida por un mal sentido de la propiedad y de la herencia. Con el objetivo de hacer frente a esta compleja problemática, el proyecto de Ley introduce la figura del explotante de la unidad agraria familiar, al que reconoce un sueldo anual y el derecho a la adquisición de la finca con desgravación en el precio a abonar a los herederos en función de las anualidades que el joven agricultor haya trabajado en la explotación.

La repercusión de este proyecto de Ley sobre los principios y vivencias iusprivatistas tradicionales es notable y, sin duda, choca con ellos, en medida mucho más acusada que la Ley de Fincas Mejorables, circunstancia que puede comprometer su viabilidad y la posibilidad de que, en base a la conformación de idóneas unidades productivas familiares, vertebradas en sociedades cooperativas, se pueda constituir una base eficaz para diseñar el nuevo modelo agrario, alternativa que nos obliga a manifestarnos de acuerdo con GRASSO, al considerar la normativa italiana sobre la empresa agraria familiar y sostener que esta fórmula, por sí sola, no puede solventar la compleja problemática del sector agrario y exige ser complementada por medidas en las que el cooperativismo ocupa la posición de primacía para ensamblar estas explotaciones familiares en la política tendente a la constitución de un régimen fundiario adecuado que valore, en términos del mismo autor, el momento dinámico productivo de la empresa agraria, que confiera adecuado valor jurídico a la organización de la producción agrícola, que atribuya a la producción una orientación unitaria en la que la región tiene que intervenir activamente desempeñando el protagonismo en la conexión de los productores individuales con la fórmula comunitaria cooperativa, en base a unos mínimos superficiales concretados en función de la rentabilidad de cada unidad cooperativa. (Véase GRASSO: *L'impresa agricola cooperativa...*, cit., pp. 419 y 424.)

ción al objetivo de transformar las unidades de producción agropecuarias. deja de ser la tercera vía entre socialismo y capital (170), vía más ideológica que operativa y sierva de los planteamientos presentes en la Ley de 1942, y deja, asimismo, de ser la vía de desarrollo de situaciones sin viabilidad económica (171), para pasar a insertarse entre las fórmulas societarias, en calidad de respuesta empresarial específica al sector agropecuario (172) y, por ello, constituirse en la «organización de derecho común de la agricultura» (173), absorbiendo en términos de PICALO, funciones sociales de muy alto interés general (174) y guiando el proceso de reestructuración de nuestra agricultura sobre unos ejes diferentes a los actuales, gravados por tan lamentables contradicciones como por el resultado, aún más lamentable, de la ineficacia.

En palabras más sencillas, podemos recoger la idea de BALLARÍN de «empresarializar las cooperativas», como salto que, de modo ineludible, hay que dar en el Derecho cooperativo español; salto al que tienen que contribuir, con su dinámica política-económica, las regiones agrarias, desde la concreta perspectiva del cooperativismo agropecuario, planteando un modelo de sociedad cooperativa orientado por criterios flexibles, distantes de fórmulas neorrománticas y que superen las limitaciones que han coartado la consideración de la sociedad cooperativa como fórmula empresarial, plenamente competitiva y orientada por claros principios de interés social (175), que no debe impedir el que esta fórmula societaria pueda operar con terceros, pueda poseer cartera de valores, pueda desarrollar actividades de transformación y comercialización que incrementen el valor de sus produc-

(170) ORMAECHEA: *Las cooperativas de trabajo asociado*, cit., pp. 179-180.

(171) En este sentido, la constatación de J. L. Lucas sobre el hecho de que la mayoría de las cooperativas han nacido para solucionar una situación difícil y no para desarrollar una oportunidad. Véase su obra *Las posibilidades de las cooperativas*, cit., p. 85.

(172) Sobre el neto carácter empresarial de la sociedad cooperativa, VALDÉS DAL-RE: *Las cooperativas de producción*, Madrid, 1975, pp. 98-118, y la bibliografía que considera.

(173) En este sentido, ROZIER: *Les cooperatives agricoles*, cit., p. 563.

(174) PICALO: *Le associazioni per la conduzione fondiaria in comune ed associazioni dei produttori*, «Rivista di Diritto Agrario», 1970, 1, p. 42. Como fuerzas motrices de la agricultura de grupo PICALO considera: la aspiración de la población agrícola tendente a la consecución de la paridad del medio agropecuario con otras ramas o sectores económicos, la introducción y aplicación de progresos técnicos, la adecuación a las exigencias de mercados más amplios y dinámicos, que exigen la estandarización, la conservación de productos perecederos, rapidez en la comercialización, la necesidad de otorgar la adecuada respuesta a los factores de perturbación, la necesidad de conseguir un nivel adecuado de concentración económica y la necesidad de plantear alternativas sustitutorias a las técnicas de sostenimiento de precios. Véase autor y obra citados, pp. 42-44.

(175) En este sentido, recordamos a GRASSO y su clara oposición a la normativa italiana que pretendió introducir la idea de la «empresa familiar», como criterio orientador de la empresa agraria, en detrimento del potencial que la fórmula societaria cooperativa presenta como respuesta a los problemas agropecuarios. Véase autor citado: *L'impressa agricola cooperativa nel quadro de la programmazione economica*, cit., p. 419.

tos, pueda colaborar e insertar en su seno a organismos y empresas públicas y pueda resolver, con fórmulas no obstaculizadas por premisas normativas limitadoras, la integración en su seno de técnicos superiores, trabajadores o socios sin actividad directa en la cooperativa, ofrecer fórmulas flexibles para resolver sus necesidades crediticias y sus necesidades de investigación y experimentación y que pueda articular su colaboración en servicios públicos y actividades administrativas... (176), sin temores a estériles clasificaciones formales previas y reconduciendo, al caso concreto, según propuesta de BALLESTEROS, la calificación de cada sociedad cooperativa (177), sin que el respeto formal a unos principios abstractos sea cobertura para falsas sociedades cooperativas, ni esos mismos principios sean obstáculo para los sectores más dinámicos del cooperativismo (178).

3.º *Las Corporaciones de Derecho público en el sector agropecuario*

La voz Corporación en la sociedad española, y de modo especial en los sectores políticos más identificados con los principios democráticos, no provoca sino celos y reparos. Muestra elocuente de esta situación se encuentra en el hecho de que la Constitución ignora, en su largo articulado, el término Corporación (179). A pesar de ello, y

(176) ORMAECHEA: *Las cooperativas de trabajo asociado*, cit., pp. 182-178. En referencia concreta a la inserción de las cooperativas en servicios públicos, véase MERINO MERCHÁN: *La coyuntura actual del derecho cooperativo actual*, cit., p. 57. Sobre las dificultades para la inserción de técnicos en las cooperativas, véase, como muestra, la sentencia de 13 de febrero de 1958, *Aranzadi*, 900, en la que pueden observarse las limitaciones que rígidos criterios formales pueden implicar para que una sociedad cooperativa cuente con los precisos servicios de un gerente.

(177) BALLESTEROS: *La cooperativa puede funcionar como una sociedad anónima?*, cit., pp. 241-242.

(178) Justo es reconocer que el Reglamento de Cooperativas de 1978 en alguna medida flexibiliza el régimen jurídico de las cooperativas, abriendo vías a las operaciones con terceros, previa autorización (art. 10), admitiendo la consideración de las cooperativas como mayoristas (art. 11) y dando entrada, sin reservas, a las operaciones internas de transformación primaria (art. 12). De modo similar a los Reglamentos que han desarrollado el texto refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1976, se puede observar en el Reglamento de Cooperativas de 1978 un deseo de abrir nuevas vías a la institución que regula, vías en consonancia con los nuevos presupuestos político-sociales y que, en algún caso, superan el estricto ámbito formal propio de las disposiciones reglamentarias.

No obstante, ni las aportaciones del Reglamento de 1978, ni las aportaciones que incorpora el proyecto de Ley de Cooperativas de 1980: articulación de las asambleas que superen los 500 socios, mediante la técnica de comisiones preparatorias y compromisarios (art. 33), admisión condicionada de operaciones con terceros (art. 4.º), la regulación de conciertos y vínculos societarios (art. 89), la mayor atención prestada a la efectiva participación de los socios (art. 23, aps. c) y d)..., pueden resolver los problemas específicos del cooperativismo agrario, que exige, según hemos tenido ya oportunidad de apreciar, una normativa sectorial que ofrezca oportunas y precisas respuestas a las necesidades funcionales de las sociedades cooperativas ante la específica problemática del sector agrario.

(179) Como sustitutivo terminológico, el artículo 52 de la Constitución, introducido por la Comisión mixta Congreso-Senado, corrige la desconsideración de que habían sido objeto, lo que el mencionado artículo denomina «las organiza-

en contraste con esta omisión, comprensible pero no disculpable, el Derecho comparado y la sistemática del Derecho público reconocen la entidad institucional de las Corporaciones públicas como un morfismo de la Administración pública. Del mismo modo, la normativa ordinaria española no puede desconocer el hecho social y jurídico-administrativo de las Corporaciones, y tiene que ser más precisa que el artículo 52 de la Constitución, con su ambigua referencia a las «organizaciones profesionales», y, de modo similar a la referencia del artículo 38 de la Constitución a los Colegios profesionales, justificable por la historia más beligerante de los Colegios en los momentos finales del antiguo régimen, explicitar la existencia, en concreto y dentro del ámbito agropecuario, de las Cámaras Agrarias, en calidad de Corporación pública que más recelos podía provocar por la clara mediación, en el período político 1939-1977, de los intereses agropecuarios por las Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias (180).

Quizá por efecto inducido de estos factores pueda encontrar justificación la circunstancia de que la adecuación de las antiguas Hermandades Sindicales y Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias a los presupuestos políticos derivados de la Ley de Reforma Política esté gravado por tan lamentables desaciertos. Las reservas institucionales y personales que Hermandades y Cámaras provocaban puede justificar las cautelas con las que se regula la composición, organización y funcionamiento de las Cámaras Agrarias. Sin embargo, quizá sean excesivamente gravosos los recelos y reservas que ha provocado el pasado político burocrático de Hermandades y Cámaras, como para condicionar la operatividad de las Corporaciones de Derecho público de la agricultura a una estructura organizativa ineficaz o, al menos,

ciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que le son propios», en calidad de variante conceptual de las Corporaciones de Derecho Público, desconsideración que dejaba sin encuadre a las Cámaras, ya que los Colegios profesionales, como una clase de las Corporaciones, ya habían sido objeto de tratamiento específico en el artículo 38 de los dictámenes del Pleno y del Senado, precepto que permanece en el texto definitivo de la Constitución. Hasta la introducción del artículo 52 por la Comisión mixta, el único encuadre constitucional de las Cámaras se reducía a la referencia indirecta, del artículo 104 del dictamen del Senado, a las «organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley», referencia que se hacía con ocasión del tratamiento de la participación de los ciudadanos en la actividad administrativa («Boletín Oficial de las Cortes» de 6 y 13 de octubre de 1978).

(180) Recordemos que, junto a las Cámaras Agrarias, las Comunidades de Regantes, la Federación de Agricultores Arroceros y la Federación de Industriales Elaboradores del Arroz tienen reconocida la condición de Corporaciones de Derecho Público. No obstante, las Corporaciones mencionadas tienen una sensible orientación sectorial y un ámbito de competencias muy específico, que no colisiona con las Cámaras Agrarias, y respecto a la Federación de Agricultores Arroceros y a la Federación de Industriales Elaboradores del Arroz, está justificada la observación crítica sobre el privilegio que avala el que unos subsectores profesionales cuenten con la posibilidad de articularse en una Corporación pública y otros sólo cuentan con el genérico amparo conferido por la posibilidad de constituir una asociación sindical.

desprovista de la funcionalidad, conferida y exigible, a las Corporaciones públicas de la agricultura en el Derecho comparado.

En el Real Decreto 1336/1977 se sitúa a las Cámaras Agrarias, de acuerdo con su artículo 1.º-1, en el ámbito de lo que se denomina «interés general agrario» y su operatividad se supedita a la expresada concepción de que son objeto como «órganos de consulta y colaboración con la Administración». Con ello se pretende consagrar la clara diferenciación entre el ámbito de las organizaciones profesionales y el ámbito de las Cámaras, situando la operatividad de las organizaciones profesionales en el ámbito de representación y defensa de intereses sectoriales de carácter sindical y limitando el ámbito de las Cámaras Agrarias al estricto y restringido ámbito del «interés general» agropecuario.

Esta nítida diferenciación, justificada heredera de la polémica que la Ley Sindical de 1971 planteó entre Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación y la Organización Sindical Española elimina, conforme al claro tenor literal de la normativa que reguló organizaciones profesionales y Cámaras, cualquier punto de confusión en el ámbito de operatividad funcional de ambos tipos de entidades. Con ello, las Cámaras Agrarias son homologadas, a nivel orgánico y funcional, con los desafortunados criterios que han orientado la normativa reguladora de la organización y funcionamiento de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, contrapuestas a los criterios organizativos y funcionales que rigen el resto de las Corporaciones de Derecho público en el mismo Derecho español y en el Derecho comparado (181), incurriendo la normativa reguladora de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación y de las Cámaras Agrarias en inconstitucionalidad, como consecuencia de su clara oposición a los principios democráticos que presiden la Constitución de 1978 (182); principios que son conculcados por una estructura orgánica que establece la distinción entre «miembros» de la Cámara y «electores» de la Cámara (183), de tal modo que los agricultores y ganaderos son calificados sólo como «electores» y no como «miembros» de las Cámaras, calidad que sólo se predica de los agricultores electos, cuya labor, hasta la apertura de un nuevo período electoral y su eventual sustitución, permanece incontrolada, al carecer la estructura

(181) En relación con la problemática organizativa y funcional de estas Corporaciones, mi trabajo *El Reglamento General de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de 2 de mayo de 1974. Consideraciones sobre su adecuación a la problemática que subyace en la representación de intereses económicos*. Salamanca, 1975.

Sobre la admisión de las funciones de representación de intereses por las Corporaciones públicas, véase el trabajo de M. BAZEX: *La fonction de représentation des chambres professionnelles*, «Droit Social», 1971, núm. 5, pp. 301-307.

(182) Artículo 1.º-1 del texto constitucional, en calidad de enunciado general; artículo 6.º, en referencia a los partidos políticos; artículo 36, en referencia a los Colegios profesionales, y artículo 52, en referencia a las organizaciones profesionales.

(183) Artículo 4.º-7 del Real Decreto orgánico de las Cámaras Agrarias.

organizativa prevista para las Cámaras de la elemental figura de la Asamblea general, como único órgano legitimador del resto de los órganos camerales y como único órgano en el que se puede apoyar un funcionamiento democrático de las Cámaras, en cuanto principio exigido por la Constitución e inspirador de todas las instituciones públicas y privadas.

A mayor abundamiento, la carencia de Asamblea general está acompañada de la limitación en el número de «miembros», lo que dificulta la posibilidad de adecuar su organización interna a las peculiaridades definidas por los intereses presentes en estas Corporaciones (184); la vinculación taxativa de los asuntos en los que las Cámaras pueden ser consultadas a su directa relación con la idea de «interés general agrario», como si se tratara de limitar los supuestos en los que las Cámaras pudieran hacer valer su opinión simplemente consultiva (185); la desconexión entre Cámaras y organizaciones profesionales... (186) compone un cuadro lleno de obstáculos, que contribuye a eliminar la credibilidad de las Cámaras Agrarias, sin que, a la altura de 1980, pueda encontrar apoyo esta situación en un mal entendido recelo a la influencia del sindicalismo vertical en las Cámaras o en motivaciones que conecten con la suspicacia que pueda provocar en las instituciones administrativas interventoras del sector agropecuario y en algunos de sus sectores funcionariales la vertebración profesional del sector, en tanto esta organización de los profesionales agropecuarios puede constituir un incómodo contraste para la inercia o los «hábitos» burocráticos de una Administración en cuyo horizonte de actividad el contraste de criterios ha sido menospreciado o relegado.

En claro contraste con la situación actual de las Cámaras Agrarias es suficiente aproximarse a la normativa jurídica francesa, tan próxima y fácilmente homologable, para constatar la clara consciencia de la misión a cumplir por las Cámaras Agrarias y, como consecuencia de ello, cuál tiene que ser la estructura orgánica de las Cámaras. Su misión se expresa en términos muy simples: la coordinación de

(184) Los Plenos, según el artículo 6.º del Real Decreto orgánico, modificado por el artículo 1.º-1 del Real Decreto de 17 de marzo de 1978, se integran por doce «miembros» para las Cámaras Agrarias locales y veinticuatro para las Cámaras provinciales, a salvo de que para las Cámaras locales el número de titulares de explotaciones agrarias sea menor a 250, en cuyo caso los vocales se reducen a ocho.

(185) Artículo 3.º-1 del Real Decreto orgánico y artículo 2.º de la Orden de 24 de abril de 1978, que concreta las cuestiones en las que podrán ser consultadas o solicitarse su colaboración.

(186) El artículo 7.º del Real Decreto orgánico de las Cámaras preveía la posibilidad de la inserción en estas Corporaciones de las organizaciones profesionales agropecuarias. Esta inserción estaba sujeta a limitaciones formales que, en la práctica, anularían la posible virtualidad de su integración. No obstante y como si la limitada fórmula arbitrada planteara aún distonias funcionales, el Real Decreto de 17 de febrero de 1978 suspendió por un período de seis meses, prorrogado fácticamente, el artículo 7.º del Real Decreto orgánico de las Cámaras Agrarias.

los intereses económicos y profesionales del sector rural y la conexión entre el ámbito rural y los agentes del Estado (187) y para llevar a término este objetivo se excluyen las barreras artificiosas que atribuyen los intereses generales a las Cámaras y los intereses profesionales a las asociaciones sindicales y no se incurre en el error de reducir la actividad de las Cámaras a una limitada faceta consultiva, a solicitud de la Administración, reservando a las asociaciones sindicales la posibilidad de realizar actividades reivindicativas, sino que se excluyen dualismos, en algo tan fluido y difícil de compartimentalizar como son los intereses económico-profesionales, para orientarse, desde principios pragmáticos y sincréticos, que se enuncian en la idea, expresada por MALEZIEUX, de que «el sindicalismo tiene la obligación de defender a los agricultores, mientras que las Cámaras tienen solamente la posibilidad» (188), y que tiene adecuada expresión en el principio organizativo, que se basa en la participación de las organizaciones profesionales agrícolas en la estructura de las Cámaras y de la participación de las Cámaras en la estructura de otras organizaciones profesionales agrícolas y no sólo la participación, sino la formalización de relaciones contractuales entre las Cámaras y las organizaciones profesionales (189). Como importante aspecto complementario, tampoco puede ser ignorado que la incorporación española a los principios que orientan el derecho procesal agrario en los Estados europeos y, de modo específico, la idónea configuración de unos Tribunales agrarios, pasa por la organización de las Cámaras como organizaciones que vertebran los intereses profesionales del sector y que, como consecuencia, puedan contar con la precisa autoridad y legitimidad para incardinar a sus representantes en los Tribunales agrarios (190).

(187) R. MALEZIEUX: *Les chambres d'agriculture...*, cit., p. 51.

(188) P. CIBRIE: *La coexistence des ordres et des syndicats professionnels*, «Droit Social», 1954, núm. 6, pp. 332-336; M. BAZEX: *La fonction de représentation de chambres professionnelles*, cit., pp. 301-307, y, en especial, R. MALEZIEUX: *Les chambres d'agriculture...*, cit., p. 54.

(189) R. MALEZIEUX: *Les chambres d'agriculture...*, cit., pp. 55-56.

(190) Una descripción muy precisa de la organización y funciones de los Tribunales Agrarios en Europa, en A. GERMANO: *I Tribunali Agrari nel diritto europeo*, «Rivista di Diritto Agrario», 1968, 2, y 1968, 4. En calidad de tendencias que particularizan el Derecho procesal agrario apunta las siguientes: la creación de órganos jurisdiccionales especiales o, al menos, especializados y caracterizados por la presencia de sujetos ajenos a la Magistratura; la atribución a tales jueces de los más amplios poderes de investigación y encuesta, y, finalmente, la creación de un procedimiento más simple, dominado por principios orales y de publicidad, y dirigido a la solícita actuación de la justicia, como contraposición a los modos de proceder más formales y rígidos que presenta la justicia ordinaria.

La fundamentación ideológica que avala la representación de dos o más jueces profesionales de la agricultura en los Tribunales al lado de un presidente, experto en Derecho, tiene los cualificados argumentos de CALAMANDREI, cuando sostiene que «tal presencia es, sin duda alguna, profundamente significativa: con ello se alcanza la exigencia de dar más concreta expresión a las instancias sociales, económicas y políticas que afloran, en el momento histórico actual, en el mundo

Con los datos aportados es fácil comprender la distancia del Real Decreto 1336/1977, de 2 de junio, regulador de las Cámaras Agrarias españolas, con la realidad que nos ofrecen las Cámaras Agrarias francesas, en calidad de muestra institucional comunitaria más próxima a España, regidas por flexibles principios organizativos, que orientan su constitución y funcionamiento y que permiten materializar el interés general agrario, con base en la resultante de la conjunción de las Cámaras, organizaciones profesionales y Administración pública; posición muy distinta, y muy distante, de la realidad española protagonizada por el Real Decreto 1336/1977, que, bajo el pretexto de vincular a las Cámaras Agrarias con un presunto interés general agrario, desconecta Cámaras y organizaciones profesionales y no puede ofrecer a la Administración ni perspectivas agropecuarias vinculadas a intereses generales ni perspectivas válidas vinculadas a intereses profesionales. Quizá en ello esté el interés de algunos sectores burocráticos de la Administración central e institucional, en mayor medida que en la débil resistencia de las estructuras burocráticas, provinciales o locales, de las Hermandades Sindicales y de las Cámaras Sindicales, y en ello radica un obstáculo, a evitar, para contribuir a perfilar los ya ineludibles organismos coordinadores del sector agropecuario, con la finalidad de conseguir una coherencia interna en el sector y con la finalidad de perfilar las alternativas del medio agropecuario y de sus distintos subsectores ante las instituciones de la Comunidad Económica Europea (191).

IV. APRECIACIONES FINALES

De la exposición realizada se puede constatar la continua oscilación entre la descripción de los factores negativos que gravan la operatividad de las asociaciones sindicales, cooperativas y Cámaras Agrarias, en calidad de uno de los polos, y la constancia, como polo de signo contrario, de la acusada funcionalidad conseguida por las organizaciones profesionales de la agricultura, cooperativas agrícolas y Cámaras Agrarias, en cuanto instrumentos que permiten reconducir el proceso agropecuario hacia esquemas sociales y económicos más satisfactorios. Por ello, la conclusión que se puede extraer encuentra

de la agricultura y, por consiguiente, en las controversias agrarias». De hecho, la presencia de gente carente de estudios jurídicos en los Tribunales especializados es debida a la oportunidad de que, en determinadas controversias, más que «pesar el plano de la hermenéutica y las fórmulas ya cristalizadas» se acoja «la vida social con todos sus sentimientos, con todas sus aspiraciones, con todos sus conflictos». Véase CALAMANDREI: *Il significato costituzionale delle jurisdictione di equità, il studi sul processo civile*, volumen II, Padua, 1930, p. 38, citado por GERMANO.

(191) Para una más detenida consideración de la problemática de estas Corporaciones, me remito a mi trabajo *Problemas organizativos y funcionales que condicionan la operatividad de las Cámaras Agrarias*, núm. 87 de esta REVISTA (1978), pp. 471-503.

materialización en la idea de que la actual situación que condiciona las asociaciones, cooperativas y Cámaras es inoperante y disfuncional y, en consecuencia, insatisfactoria.

No obstante, y como consecuencia del potencial operativo de las figuras estudiadas para reconducir el sector agropecuario hacia módulos más racionales, es preciso revisar los condicionantes que las gravan y plantear concretas alternativas orientadoras, y, con esta finalidad, no puede pasar desapercibido que el momento institucional es especialmente propicio para adecuar la normativa jurídica, la organización administrativa y las prácticas privadas y públicas a los principios del texto constitucional y, en calidad de cualificada pieza constitucional, la Región y las competencias que recibe en materia agraria, son el punto de referencia clave para asumir los problemas del sector agropecuario, dinamizarlo y evitar que las Comunidades Autónomas cuya estructura económica está esencialmente vinculada al sector primario continúen su desesperanzadora regresión hacia el tercermundismo, ya que no es difícil vaticinar que las áreas territoriales agropecuarias que no sean capaces de asumir la competencia de lograr unas estructuras productivas coherentes en el sector agropecuario y que no sean capaces de incorporar a sus producciones el valor añadido de los procesos de transformación y comercialización están abocadas a la insalvable regresión económica y social, como consecuencia, fundamentalmente, de la desigual relación de intercambio con el sector industrial y con el sector servicios.

En la consecución del objetivo de dar coherencia a las estructuras productivas agropecuarias, incorporando a los centros productores la transformación y la comercialización, está implícita la necesidad de reorientar el asociacionismo sindical agropecuario, el cooperativismo agrario y pecuario y las Cámaras Agrarias hacia módulos operativos que hagan posible extraer de estas instituciones la funcionalidad que la consideración de los modelos agropecuarios de las países de la Comunidad Económica Europea permite apreciar.

Angel SÁNCHEZ BLANCO

Departamento de Derecho Administrativo de la
Facultad de Derecho de Salamanca