

C.E.D.R.



**European Council for Agricultural Law
Comité Européen de Droit Rural (C.E.D.R.)
Europäisches Agrarrechtskomitee**

**XXV European Congress and Colloquium of Agricultural Law
Cambridge – 23 to 26 September 2009**

**XXVe Congrès et colloque européens de droit rural
Cambridge – 23 au 26 septembre 2009**

**XXV. Europäischer Agrarrechtskongress mit Kolloquium
Cambridge – 23. bis 26. September 2009**

Commission II

**National Report – Rapport national – Landesbericht
Spain**

Legal forms for farm enterprises, taking into account traditional and industrial farming – Les formes légales de l'exploitation agricole, en tenant compte des entreprises traditionnelles et industrielles – Rechtsformen des landwirtschaftlichen Unternehmens, unter Berücksichtigung von traditionellen und industriellen Betrieben

Esther MUÑIZ ESPADA

Universidad de Valladolid, Vicepresidenta española ante el CED.

Commission II

Esther MUÑIZ ESPADA.

Universidad de Valladolid, Vicepresidenta española ante el CEDR

España

EUROPEAN HARMONISATION ON AGRICULTURAL ENTERPRISE.

En el Congreso de Gante de 1989 organizado por el CEDR se planteó la necesidad de dar una unidad jurídica a la explotación agraria en coherencia con su unidad jurídica, junto con la necesidad también de abordar esta cuestión desde el punto de vista europeo, es decir, darle también una solución desde la armonización europea.

El Prof. Hudault en Francia se había ocupado ampliamente de promover este tema en los años 80 a través de numerosas publicaciones, ahora en mi obra *La transmisión de la empresa agraria* he querido continuar con sus postulados. Este congreso de carácter europeo es el foro apropiado para retomar esta vieja cuestión para intentar darle el impulso definitivo.

Así mismo, la nueva Ley de orientación agraria francesa de 5 de enero de 2006 a través de la creación del *fonds agricole*, sobre la base del *fonds de commerce*, es también una excusa para plantear de nuevo el tema a nivel europeo, puesto que esta Ley inicia el camino de trasladar al ámbito jurídico la unidad que en el ámbito económico es predicable de la empresa agraria, promoviendo la mercantilización de la misma. Un texto que, por cierto, si bien, sirve de impulso para tratar la cuestión, tiene que ser perfeccionado y debatido para adoptar la adecuada solución europea.

Se trataría de debatir sobre una propuesta para una construcción jurídica que nos permita avanzar hacia una verdadera unidad de la explotación o empresa agraria, cuya trascendencia fundamental se plasmaría en una eficiente organización del patrimonio profesional del agricultor y en la mayor facilidad para su transmisión; lo que constituiría un ulterior desarrollo en la concepción de la empresa agraria. Y nos estamos refiriendo a la transmisión de la empresa agraria *inter vivos*.

El tema es lo suficientemente importante como para poder afirmar que los actuales retos que tiene el mundo agrario, en buena medida, no pueden desarrollarse porque ni el sistema español, entre nosotros, ni el sistema comunitario cuentan con una construcción jurídica integrada de la empresa agraria; para empezar, falta una formulación consensuada del concepto de empresa.

El problema fundamental en torno a la falta de una verdadera unidad jurídica de la explotación se ha evidenciado de cara a su transmisión.

A estos efectos, la eficiencia jurídica requeriría, para empezar, mejorar la regulación de los instrumentos tradicionales; en este sentido, con carácter general, es predicable la necesidad de una revisión del Derecho de sociedades; pero el elemento nuclear en estos momentos no es éste, el punto central es crear nuevos instrumentos alternativos al fenómeno societario, nuevas estructuras jurídicas que respondan definitivamente, al menos hasta nuevas necesidades prácticas, a las exigencias de una adecuada organización de los bienes y de los elementos patrimoniales que forman parte de la actividad agraria. La diversidad es un aspecto clave porque permite resolver qué ordenación y estructura más adecuadas dar en cada caso a la empresa o a la explotación agraria para una mejor productividad y negociabilidad.

El empresario agrario refleja la preocupación por transmitir su explotación en buenas condiciones económicas y jurídicas, ésta es una de las principales incertidumbres del agricultor. La búsqueda de soluciones en este ámbito es urgente, porque la explotación agraria constituye lo esencial del patrimonio de los agricultores.

Éste no es un problema más en la legislación agraria, es precisamente el problema con mayúsculas, del que depende el freno a la sucesiva reducción de activos agrarios, la instalación o reinstalación, la rentabilidad de la explotación agraria y, en definitiva, del que depende el futuro de la economía agraria.

Defendiendo, por tanto, frente a la fragmentada legislación, una regulación completa y definitiva de la empresa agraria, que no existe tampoco en el contexto de la empresa comercial. Si bien, la posición más óptima sería que el legislador comunitario se ocupara de ello a nivel europeo, en este sentido habría que tomar en consideración con carácter unitario las diversas explotaciones que el titular tuviera en diferentes Estados miembros. La PAC se ha revelado como la más integrada de las políticas llevadas a cabo por la UE, pero aquí hay una importante fisura, y una verdadera política agrícola común implica asumir esta preocupación en el ámbito comunitario.

Como en la época del Código civil el elemento dominante era el suelo, cuyo régimen jurídico ha sido objeto de una abundante legislación, lo son ahora para la explotación agraria sus elementos mobiliarios, que han ido adquiriendo una gran importancia: como las marcas, *labels*, el valor del mismo arrendamiento, los derechos de producción o de explotación, las denominaciones de origen. Todos ellos ejercen una gran influencia sobre el conjunto de la empresa que los utiliza. Cada vez más a menudo los agricultores adquieren valores desprovistos de soporte material, hasta el punto de que se puede abandonar la necesidad del suelo como criterio constitutivo de la actividad agraria.

Cada vez menos se realiza conjuntamente la transmisión de la empresa con el fundo, la empresa o la explotación tiende a tomar un valor propio, independiente del soporte fundiario. En todo caso, a los inmuebles se le sigue atribuyendo un valor seguro, más fiable que otros elementos patrimoniales. Aunque el fundo rústico sigue gozando de ese aprecio venerable por el valor refugio que representa la tierra, ha ido perdiendo una parte de su poder de atracción; en este sector es bien visible la superación hacia otro tipo de bienes, como éstos de carácter impersonal o intangible, que además con el tiempo se valorarán más. No podía ser de otra manera que el desarrollo de la mecanización y de la biotecnología hicieran emerger un nuevo capital de la explotación de un gran valor económico, un material agrícola cada vez más elaborado y sofisticado. Con ello, se plantea una nueva relación entre la propiedad y la explotación.

Ciertamente que estos elementos de la explotación tienen una naturaleza muy diversa que se acentuará conforme se desarrolle el campo de la biotecnología, incrementándose el número de bienes de carácter intangible o inmateriales como elementos de la empresa agraria, lo que influirá en el tipo de garantías que con más frecuencia serán utilizadas para la obtención de financiación sobre la base de la explotación.

Cada uno de los elementos de la explotación agraria obedece a principios distintos. Forman una unidad desde el punto de vista económico, y deben constituir una unidad desde el punto de vista jurídico. Este aspecto precisamente es determinante y clave para la rentabilidad y organización del patrimonio agrario, sobre el que algunas legislaciones no han realizado todavía los desarrollos necesarios.

El asunto me parece urgente, porque entre tanto la explotación agraria está perdiendo oportunidades de mayor competitividad y posibilidades de mejor negociabilidad de su patrimonio, en un momento además en que por diversas consideraciones económico-coyunturales se están perdiendo alternativas sobre la base de otras rentas agrarias. Hay además otro dato: la falta de control de los mercados financieros y de la concesión del crédito, junto a la influencia de otros factores (no debiéndose perder de vista la deformación en los precios que han generado los especuladores con sus excesos y sus expectativas sobre el futuro, afectando principalmente a las materias primas) ha desequilibrado el mercado, y la consecuencia es que estamos entrando de manera paulatina en la crisis financiera más profunda desde los años 30, con una reducción del valor de los patrimonios. Frente a este hecho, el legislador tiene que ser consciente, no solamente en este ámbito que nos ocupa, sino con carácter general, de que es forzoso promover instituciones y ordenar sistemas jurídicos que faciliten y favorezcan la obtención de recursos sobre el propio patrimonio, lo que exige en determinados ámbitos mecanismos dotados de especial flexibilidad; para ello bastaría, para empezar, con no establecer obstáculos carentes de una adecuada justificación.

Hace tiempo que el Derecho agrario cambió su orientación, para considerar que lo que importa es la explotación agraria en tanto que unidad de producción económica, el problema es que a día de hoy algunos ordenamientos, como el Derecho español o francés, no han llegado al punto satisfactorio en la configuración de la explotación o empresa agraria. Por otro lado, ha sido habitual que la transmisión de las explotaciones se realizara dentro del ámbito familiar, esta inercia hace más difícil resolver en la actualidad los problemas vinculados a la sucesión en la agricultura.

Los nuevos elementos de la empresa o explotación agraria cada vez van adquiriendo un valor financiero más importante y más interesante: hay que obtener, por tanto, su máxima rentabilidad, frente a legislaciones que se organizan frente a ellos de una manera muy cicatera. Y por otra parte, salvo que la explotación agraria se constituya conforme a alguna de las formas jurídicas mercantiles, en algunos ordenamientos no aparece como un verdadero patrimonio de afección, cuando la propia noción económica alude a una significación jurídica autónoma, como la singularidad de su objeto y su posible tratamiento como una propiedad incorporal, lo que se propondrá en este trabajo, para facilitar, además, su transmisión; de esta manera, se trasladaría jurídicamente a la normativa la misma idea que exige su consideración económica.

Algunos de los actuales problemas de la empresa agraria tienen su raíz en el desfase entre el Derecho civil y el Derecho mercantil, y en el afán por mantener todavía la diversidad sobre determinadas instituciones, lo que provoca una falta de adaptación a la realidad con consecuencias negativas en el tráfico jurídico y, por tanto, en la economía. La actividad agraria, como la ganadera o la pesquera, van más allá de la mera explotación de los recursos, transformando los bienes y comercializándolos, en este sentido nada distinto, por tanto, de cualquier otra actividad mercantil; por ello, está sumamente profesionalizada. Por tanto, no puede haber diferencias tampoco entre la empresa agraria y la explotación agraria; si ambas organizan su objeto bajo una actividad económica idónea, esta última tiene que tener semejantes posibilidades de negociabilidad.

Esto ha llevado a buscar el reconocimiento de la explotación agraria individual no societaria como una universalidad jurídica y la mejor forma de hacerlo sería a nivel europeo. Esto quiere decir que tiene que elaborarse una armonización europea para el estatuto de la empresa agraria; por supuesto, para su transmisión (un único impuesto para la transmisión de

los diferentes bienes que constituyen la empresa), para no afectar al art. 81 del Tratado de Roma, cuyo objetivo es asegurar una competencia efectiva, y que la competencia no sea falseada. También convendría una misma denominación: nosotros hablamos de empresa agraria o explotación agraria, los franceses de explotación, los italianos de *azienda*, para referirse al conjunto de bienes como capital de explotación, bienes muebles e inmuebles, gestionados y utilizados por el agricultor para la producción agraria y a la misma actividad agraria, destacando la gran importancia que han ido asumiendo los bienes que constituyen una propiedad incorporal de carácter, por tanto, mobiliario.

Es antieconómico que para su cesión hayan de realizarse diversos actos jurídicos según el tipo de bien de que se trate, y no como si fuera un patrimonio bajo una verdadera unidad jurídica; esto no genera más que un gran perjuicio económico, salvo que se constituya en una sociedad o con otra forma jurídica. Si no se considera en su totalidad, se pierde la oportunidad de hacerla valer o presentarla como medio de garantía más eficiente, de ello resultaría que los acreedores personales del agricultor no tendrían ninguna preferencia sobre la empresa agraria, ni podrían separarse diversas explotaciones si se tuvieran varias.

La cuestión podría estructurarse considerando al conjunto de bienes que sirven a la explotación agraria desprovista de una forma mercantil específica como un nuevo bien de carácter incorporal, constituido por el conjunto de elementos al servicio de la explotación, pero distinto de cada uno de éstos, como objeto de propiedad, con lo que ello implica, es una buena opción para otorgarle unos efectos similares a las entidades con personalidad jurídica propia, en consideración similar a una universalidad jurídica, constituida como una entidad sólida y autónoma dentro de un contexto de mayor flexibilidad, de especial importancia en relación con la consideración del arrendamiento.

Se trataría por tanto, a partir de la regulación francesa sobre la construcción del denominado *fonds agricole* de perfeccionar esta estructura, dado que el legislador francés le dio una configuración inacabada y demasiado parca en relación con todos los aspectos a los que afecta y a partir de ahí buscar un consenso para ser abordado por el Derecho comunitario, para dar al problema una solución europea.

Sobre el tratamiento de la empresa agraria en el Derecho comunitario se podrían citar como textos de interés: el Reglamento 79/65, de 15 de junio de 1965 del Consejo, sobre creación de una red de informaciones contables agrarias, sobre las rentas y la economía de las explotaciones agrarias en la UE; el Reglamento nº 70/66, en el marco del programa sobre la estructura de las explotaciones agrarias; Reglamento nº 91/66; la Decisión 75-682 de la Comisión de 2 de octubre de 1975, sobre estructura de explotaciones agrarias; la Directiva 75-108 del Consejo de 20 de enero de 1975, el Reglamento 3228-76 del Consejo de 21 de diciembre de 1975 sobre el mismo tema; Reglamento de 15 de julio de 1991; Reglamento (CE) no 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999; Reglamento 1782/03, de 29 de septiembre de 2003, sobre el pago único; el Reglamento (ce) nº 1698/2005 del consejo de 20 de septiembre de 2005 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

El Reglamento nº 70/66, en el marco de un programa sobre la estructura de las explotaciones agrarias prevé en su art. 2, para la aplicación de este Reglamento, que se entiende por explotación agraria una unidad técnico económica localmente delimitada, sometida a una gestión única y productora de productos enumerados en el anexo I de dicho Reglamento; por su parte, el Reglamento nº 91/66 añade una nueva categoría de explotaciones agrícolas a las consideradas por el anterior citado; el Reglamento 3228-76 del Consejo de 21 de diciembre de 1975, sobre estructura de las explotaciones agrarias, contempla una noción económica de la explotación agraria, no jurídica, al decir que es una unidad técnico económica sometida a una gestión única que produce productos agrarios. El Reglamento de 15 de julio de 1991 entre sus objetivos tiene: contribuir a la mejora de la eficacia de las explotaciones agrarias reforzando y

organizando sus estructuras, como a través de la promoción de actividades complementarias; mantener una comunidad agraria viable para la contribución a un desarrollo del tejido social de las zonas rurales asegurando un nivel de vida razonable a los agricultores. En el Reglamento 1782/03, de 29 de septiembre de 2003, sobre el pago único, el tratamiento que se hace de la explotación agraria está encuadrado en el contexto que es objeto de su cometido: la regulación de las ayudas públicas destinadas a la agricultura; luego no es un concepto, entonces, que sirva a un ámbito más general, y menos hace una reflexión, como se ha dicho, sobre el tratamiento conjunto del capital productivo agrario, por tanto, no aparece en él ninguna preocupación especial en torno a su unidad jurídica, ni tampoco toma en cuenta la consideración unitaria cuando el titular lo sea de diversas explotaciones pero situadas en diversos Estados miembros; así, “el pago único debe establecerse por referencia a la explotación, entendiendo por explotación: “todas las unidades de producción administradas por un agricultor y situadas en el territorio de un Estado miembro” (art. 2 b)). A partir de aquí, hace un reenvío implícito al concepto de explotación agraria de cada Estado miembro “para adecuar las normas comunitarias a las diferentes situaciones económicas y sociales de cada uno de los países miembros”; así, por ejemplo, por lo que se refiere a la definición de los requisitos mínimos sobre prácticas de explotación agraria o la estructura de la explotación, o sobre lo que haya de entenderse sobre buenas condiciones agrarias y medioambientales. Si bien es importante el carácter independiente de estas primas de cara a la transmisión de la explotación, conforme a su art. 117: “1. Cuando un agricultor venda o transfiera de otro modo su explotación, podrá transferir todos sus derechos a la prima a la persona que se haga cargo de su explotación. 2. El agricultor podrá asimismo transferir, total o parcialmente, sus derechos a otros agricultores sin transferir su explotación. En el caso de transferencia de derechos sin transferencia de explotación, una parte de los derechos a la prima transferidos, sin superar el 15 %, se cederán sin compensación a la reserva nacional del Estado miembro en el que esté situada su explotación, para su redistribución gratuita. Los Estados miembros podrán adquirir derechos de prima de los agricultores que, voluntariamente, estén de acuerdo en ceder sus derechos total o parcialmente. En ese caso podrá efectuarse el pago por la adquisición de esos derechos a dichos agricultores, ya sea a partir de los presupuestos nacionales, ya sea según se dispone en el quinto guión del apartado 2 del artículo 119. No obstante lo dispuesto en el apartado 1 y en circunstancias debidamente justificadas, los Estados miembros podrán disponer que, en caso de venta o de otro tipo de transferencia de la explotación, la transferencia de derechos sea efectuada por el intermediario de la reserva nacional. ... 4. Los Estados miembros podrán autorizar, antes de una fecha que deberán determinar, transferencias temporales de parte de los derechos a la prima que no vayan a ser utilizados por el agricultor que disponga de ellos”.

La UE ha dejado a los Estados el tratamiento de los derechos al pago único en relación con la consideración de su naturaleza jurídica, pues el art. 45 de dicho Reglamento expresa que en cada Estado ellos se podrán transmitir por venta o mediante cualquier otra transferencia con o sin tierras, y cuando hay arrendamiento de tierras el art. 46.2 del mismo texto indica que la cesión de estos derechos se acompañará de transferencia equivalente de tierras, salvo a *déclencher un prelevement* del 50% en beneficio de la reserva nacional, lo cual genera de forma muy negativa regímenes diversos creando diversos tipos de agricultores, los que están penalizados y los que no, podríamos decir, y, por tanto, diversidad de elementos a considerar dentro de la explotación agraria. La consideración unitaria a nivel europeo de la regulación de la explotación agraria evitaría estas consecuencias, lo cual tiene implicaciones a la hora de transmitir la empresa o explotación entre agricultores de distintos países.

El Reglamento (ce) n° 1698/2005, del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), centra su política en el desarrollo rural que debe acompañar y completar las políticas de ayuda al mercado y a los ingresos aplicados en el marco de la política agrícola común, para contribuir

de este modo a la consecución de los objetivos políticos establecidos en el Tratado. “La política de desarrollo rural debe tener en cuenta también los objetivos generales en materia de política de cohesión económica y social establecidos en el Tratado y contribuir a su consecución, integrando al mismo tiempo las demás importantes prioridades políticas recogidas en las conclusiones de los Consejos Europeos de Lisboa y Gotemburgo relativas a la competitividad y el desarrollo sostenible”. Explica que la ayuda comunitaria a las inversiones agrícolas tiene por objeto “modernizar las explotaciones agrícolas, aumentar su rendimiento económico a través de una utilización más adecuada de los factores de producción, incluida la introducción de nuevas tecnologías e innovación, centrándose en la calidad, los productos ecológicos y la diversificación tanto dentro como fuera de la explotación, incluidos los sectores no alimentarios y los cultivos energéticos, así como mejorar la seguridad medioambiental y la seguridad en el trabajo, la higiene y el bienestar de los animales de las explotaciones agrícolas, simplificando al mismo tiempo las condiciones necesarias para la ayuda a la inversión en comparación con las establecidas en el Reglamento (CE) no 1257/1999, del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA)”. A estos efectos, maneja un concepto de explotación que alude de una forma muy genérica al valor de su unidad, una unidad que se entiende más de carácter económico y de gestión que jurídica; el carácter empresarial de la explotación es bien destacado cuando se refiere a la concesión de ventajas a la instalación de los jóvenes agricultores, como al ajuste estructural de sus explotaciones tras la instalación inicial, en este sentido: “la medida relativa a la instalación debe supeditarse al diseño de un plan empresarial como un instrumento que garantice con el tiempo el desarrollo de las actividades de la nueva explotación agrícola”. Valor que se reitera en su art. 34, cuando refiriéndose a la agricultura de semisubsistencia expresa que “la ayuda prevista en el artículo 20, letra d), inciso i), destinada a las explotaciones agrícolas que produzcan principalmente para su consumo propio y comercialicen además parte de su producción («explotaciones agrícolas de semisubsistencia»), se concederá a los agricultores que presenten un plan empresarial”.

En ninguno de estos textos comunitarios se puede encontrar ni una noción de empresa agraria adoptada con carácter general ni uniforme, ni una preocupación por la consideración o tratamiento jurídico-unitario del conjunto de bienes que constituyen la explotación agraria, y, por tanto, ninguna previsión sobre las posibilidades de transmisión transfronteriza de la explotación agraria. Este es otro sector que incide sobre las deficiencias económicas de Europa.

En el ámbito jurisprudencial, de manera especial es destacable la sentencia Wachauf-Rép. Fed. de Alemania de 13 de julio de 1989, donde el TJCE da una definición de Derecho comunitario de empresa agraria. La sentencia expresa que la noción de explotación en el sentido del Reglamento 867/84 del Consejo comprende un conjunto de unidades de producción agraria que pueden ser objeto de arrendamiento, reconociendo que la empresa agraria es un continente y no un contenido: una aptitud de reunir a la vista de la actividad agraria, de la producción, en definitiva, una universalidad de hecho, que incluye elementos corporales e incorporeales.

Los objetivos generales del Tratado de Roma sobre la productividad y modernización de la agricultura exigirían una regulación armonizada de la unidad jurídica de la empresa agraria, aportando un concepto claro y uniforme de tal empresa, así como un impuesto único para la transmisión transfronteriza de la misma, aunque sea enormemente complejo, porque las estructuras de la agricultura comunitaria no son precisamente homogéneas, a lo que se añaden los problemas relativos a la armonización fiscal. Bien sabido es que el fenómeno agrario no sólo excede del contexto nacional, sino también del europeo, para encuadrarse en un marco internacional; las rentas de los agricultores de la Unión Europea dependen de la fijación de precios en el mercado mundial. Al extenderse el GATT a los alimentos en 1994, a través del Tratado de Marrakech, el proteccionismo de la UE se integró en el ámbito de las condiciones

del WTO, incidiéndose a partir de ahora en la competitividad de la agricultura en un mercado globalizado.

El Comité Europeo de Derecho Rural ya preconizó la adopción de una disposición normativa comunitaria reconociendo a los bienes que constituyen la explotación agraria de tipo no societario y desprovisto de personalidad jurídica el estatuto de universalidad jurídica, así como un régimen fiscal favorable y adaptable a las características de la actividad agraria; poniéndose de relieve la posibilidad de armonizar los aspectos relacionados con la explotación agraria, sobre la base del art. 43 del Tratado. Sería importante considerar la misma explotación bajo el mismo titular con independencia del Estado miembro donde se situaran los diversos elementos que la constituyeran, superando la noción que tiene en cuenta el Reglamento comunitario 1782/03. Esto facilitaría de futuro configurar una garantía uniforme que sirviera de manera específica a la explotación agraria, lo que es independiente del fenómeno de que haya aceptado a nivel europeo la unificación del mercado hipotecario; aquella idea se podría desarrollar sobre la base de la garantía prevista por la Ley de orientación francesa de 2006 con los desarrollos pertinentes para superar las deficiencias ya apuntadas sobre el *nantissement*.

Para ello son problemas previos comenzar por mejorar la técnica legislativa, lo que revela la distancia a la que nos encontramos de este ideal que aquí se propone. A este respecto, sobre la PAC lo primero que se podría decir es que constituye, sin duda, uno de los logros más destacados de la construcción europea. En estos momentos se encuentra en una fase decisiva. Ha emprendido un largo camino de reformas desde los años 80, y ahora nos encontramos en los trabajos finales de la Ronda de Doha, con la que la Organización Mundial del Comercio aspira a ampliar y profundizar los acuerdos sobre el comercio internacional de productos agrarios. Asimismo, la quinta ampliación comunitaria incide directamente sobre la PAC, al elevar a 25 el número de Estados miembros, sumando cuatro nuevos millones de agricultores a los que habrá que otorgar los beneficios que los mecanismos de garantía y orientación repartían entre 15 países.

Pero el éxito de cualquier política depende en buena medida de la claridad y del conocimiento que tengan de ella los sujetos a los que se destina. Aquí reside buena parte del fracaso de diversas medidas adoptadas por Bruselas desde los comienzos de la PAC. Una vez más puede decirse que la complejidad y la desinformación sobre los nuevos principios sigue siendo la característica habitual de la política agrícola comunitaria. Siendo ésta una de las políticas mejor integradas de la unión y una de las políticas comunitarias más importantes, movilizándolo, como bien se sabe, casi el 50% de los recursos presupuestarios, en torno a ella hay una gran confusión y una falta de información.

Según recientes sondeos más de la mitad de los afectados por ella ignoran la PAC. Las medidas agrícolas son ampliamente criticadas por los agricultores por estar excesivamente burocratizadas. Para paliar estos efectos se han puesto en marcha nuevos instrumentos jurídicos con el objetivo de frenar el déficit de información.

Desde luego, superar esta situación no va a ser fácil, porque a la PAC la caracterizan sobre todo dos notas, su intrínseca complejidad y las evoluciones constantes que hacen necesarias continuas adaptaciones. A ello se une la falta de claridad que hay en diversas ocasiones sobre los verdaderos objetivos a alcanzar, y los comportamientos ambiguos que asumen los Estados en las negociaciones o confrontaciones.

En materia de Política Agraria Comunitaria cualquier medida debería estar avalada por una visión clara, global y coherente. La buena ejecución de la PAC depende ampliamente de la explicación dada al conjunto de actores y agentes implicados y de una integración de las acciones de información como elementos de gestión de esta política. En la estrategia de la Comisión Europea está, por tanto, asociar a todos los interlocutores: agentes del ámbito agrario y rural, medios de opinión, organismos públicos, asociaciones de consumidores y protección de medio ambiente, así como centros universitarios. La modificación constante del marco de

actuación, el carácter transitorio de algunas medidas y la entrada en vigor gradual de alguna de ellas origina en las empresas exportadoras o importadoras un cierto grado de desorientación. Estas dificultades aumentan el riesgo del incumplimiento de los objetivos políticos, dificulta la correcta gestión de los fondos comunitarios y merma el nivel de aceptación de las medidas de la PAC.

En este contexto, la labor de simplificación iniciada hace ya una década entra en una nueva fase tomando como base la iniciativa marco denominada "Actualizar y simplificar el acervo comunitario"; la Comisión en marzo de 2005 adoptó la comunicación titulada "Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la UE", donde se subraya la contribución de la mejora de la legislación a la consecución de los objetivos de Lisboa. Por tanto, esta comunicación forma parte de la contribución de la PAC a la consecución de la estrategia de Lisboa y a la aplicación del concepto global de gobernanza por parte de la Comisión. El Libro Blanco de febrero de 2006 sobre una política europea de comunicación incide en estas cuestiones al acercar la UE a sus ciudadanos, fomentando el derecho a la información. Así mismo, el Libro Verde de mayo de 2006 sobre iniciativa europea a favor de la transparencia profundiza en el compromiso de los objetivos estratégicos para el 2005-2009 con los que la Comisión puso en marcha una Asociación para la renovación europea.

A los efectos de la armonización comunitaria es importante destacar, como ya ha referido el Prof. Hudault, que el Derecho agrario comunitario utiliza una terminología totalmente diferente y unos conceptos totalmente extraños a los clásicos de los sistemas jurídicos continentales y de inspiración romanista. El Derecho agrario comunitario es una ilustración clara –continúa este autor- que procede del método del *case law*, método práctico más que calificable como una construcción doctrinal. La terminología del Tratado de Roma no es la terminología de los derechos continentales de inspiración romanista, incluso no es una terminología jurídica sino económica.