

LA LEY DE ORIENTACIÓN AGRÍCOLA DE 5 DE ENERO DE 2006 FRENTE A LOS RETOS DE LA AGRICULTURA FRANCESA DEL SIGLO XXI

PABLO AMAT LLOMBART

Doctor en Derecho. Profesor Titular de Escuela Universitaria
Área de Derecho Civil. Universidad Politécnica de Valencia

I. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES: LAS LEYES FRANCESAS DE ORIENTACIÓN AGRÍCOLA EN EL SIGLO XX

Hasta la segunda mitad del siglo XX puede afirmarse que las disposiciones contenidas en el Código civil napoleónico de 1804 —de profundas raíces individualistas y liberalistas— se consideraron suficientes para regir y organizar la propiedad rústica en Francia así como las actividades agrarias que, sostenidas sobre los elementos muebles e inmuebles integrantes del *fundus* agrícola, se desarrollaban en el medio rural. Como afirma MUÑIZ ESPADA, el Code de 1804, cuyo espíritu de moderación y prudencia le ha asegurado una larga duración en el tiempo y una enorme influencia, se caracteriza por hacer tabla rasa del antiguo régimen y de todo lo que a él pertenecía, en un anhelo de ordenar la convivencia en la esfera jurídica sobre la base de nuevos principios. Estos principios, como el de autonomía de la voluntad y el carácter absoluto del Derecho de la propiedad imponían su lógica en la vida rural¹.

Fue a partir del final de la segunda guerra mundial, y sobre todo tras la firma de los Tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea en 1957, cuando se plantean nuevos desafíos y relevantes objetivos para el sector agrario y alimentario europeo, basados sobre todo en la necesidad de generar producciones agrarias y alimentarias para la población que fueran suficientes y a unos precios razonables, garantizando en definitiva el adecuado abastecimiento de alimentos desmantelado tras la guerra mundial (campos arrasados e improductivos, infraestructuras destruidas, organizaciones agrarias inoperantes, peligro de hambruna, etc.).

Como resulta lógico pensar, habiendo sido Francia uno de los contendientes en el citado conflicto bélico y constituyéndose en uno de los Estados fundadores de la CEE, no es de extrañar que este país se pusiera de inmediato manos a la obra en dicho afán. Pero las nuevas necesidades impuestas por las circunstancias de una sociedad post-bélica en recuperación, hicieron necesaria la cada vez mayor intervención del Estado en la gestión y promoción de sectores económicos esenciales como el sector agro-alimentario.

¹ “La nueva ley de orientación agraria”, en *Derecho agrario ante el tercer milenio*, HERRERA CAMPOS (Dir.), Dykinson, Madrid, 2002, p. 963.

Es precisamente esta coyuntura la que ve nacer las primeras leyes de orientación agrícola en los años sesenta del siglo XX: la ley 808/1960, de 5 de agosto de 1960 y la ley 933/1962, de 8 de agosto de 1962.

Esta primera legislación destila un impulso renovador hacia la modernización agraria en Francia, erigiendo a la explotación familiar agraria como el modelo a seguir, favoreciendo la introducción del progreso técnico y estimulando las organizaciones colectivas y asociaciones agrarias. De tal manera que el objetivo esencial que se planteó la ley de 1960 fue el de intentar que la agricultura alcanzara un nivel equiparable a las demás actividades económicas, aumentando la contribución de la agricultura al desarrollo de la economía francesa, eliminando la disparidad existente entre las rentas percibidas por los agricultores y las obtenidas por trabajadores de otros sectores, protegiendo a la agricultura —y en especial a la explotación familiar— compensándola de las desventajas naturales y económicas características de este sector de actividad².

La política agrícola de los primeros años 60 se plantea el objetivo de promover y favorecer una estructura de explotación agraria de tipo familiar, susceptible de utilizar del mejor modo posible los modernos métodos técnicos de producción y de permitir el pleno empleo del trabajo y del capital de la explotación. Nacen así las ayudas públicas a la primera instalación, se refuerzan los mecanismos para el aprovechamiento y movilización de tierras, se fomenta el apoyo a la organización económica (agrupaciones de productores, comités económicos, etc.).

Nos encontramos —como señala MUÑIZ ESPADA— ante una primera tendencia que apuesta por asegurar un rendimiento adecuado de los bienes de carácter agrario, proteger las explotaciones para progresivamente organizar las estructuras agrarias.

Veinte años después de la primera ley de orientación, se aprueba la ley 502/1980, de 4 de julio de 1980, la cual, si bien por un lado mantiene el objetivo inicial de la política agrícola precedente, dirigido a mejorar las rentas y condiciones de vida de los agricultores asegurando el desarrollo de las explotaciones familiares, no obstante, por otra parte incorpora una nueva tendencia al desarrollo y modernización de la agricultura francesa, desde dos perspectivas fundamentales, tal y como se observa en su artículo 1:

a) Se reconoce el valor de la agricultura como sector esencial en el mantenimiento de los equilibrios económicos y demográficos de la nación, lo cual implica la promoción de la instalación de jóvenes agricultores con el fin de estabilizar la población rural y contribuir en la consecución tanto del equilibrio en el empleo, como del aprovechamiento armonioso del territorio.

² Vid. el artículo 1 de la citada ley de 1960.

b) Se advierte la necesidad de incrementar la competitividad de la agricultura y de su contribución al desarrollo económico del país, reforzando su capacidad exportadora.

Para acometer dichos objetivos, la ley se propuso poner en marcha una política de formación y de investigación, una política de la economía agrícola alimentaria (orientación de las producciones, reforzamiento de la organización económica, promoción de los productos), una política de protección social, una política del suelo destinada a mejorar las condiciones de aprovechamiento de las tierras cultivables, una política para las zonas de montaña y zonas desfavorecidas, y en fin, una política de ordenación rural.

Como vemos ya se intuye, a la vista de los citados objetivos y políticas sub-sectoriales contenidos en la ley de orientación de 1980, la trascendencia que en un futuro no muy lejano iba a suponer la moderna “política de desarrollo rural” dentro del seno de la Política Agrícola Común de la Unión Europea³.

Casi transcurridos otros veinte años de la ley de 1980, vuelve a publicarse una nueva ley de orientación agrícola, la ley 574/1999, de 9 de julio de 1999⁴. Se puede afirmar que, en principio, esta ley se mantiene dentro de la línea seguida por las leyes de orientación precedentes, al fijarse como objetivo el aseguramiento de la continuidad de las explotaciones agrícolas, su transmisión y el desarrollo del empleo en la agricultura. Sin embargo, la ley de 1999 toma en consideración la existencia de las diferentes dimensiones de la agricultura. Así se desprende de su artículo 1, según el cual “la política agrícola tiene en cuenta las funciones económica, medioambiental y social de la agricultura y participa en la ordenación del territorio, en pro de un desarrollo sostenible”. Esta ley, por tanto, fruto de una mezcla entre tendencias conservadoras y progresistas, pretende adaptarse a las nuevas exigencias de una agricultura moderna en pleno cambio y en continua reestructuración, pero sin romper con los esquemas tradicionales de la propiedad rústica y sin desvincularse completamente del modelo de explotación familiar agraria.

En efecto, a medida que en el seno de la Unión Europea se va consolidando una política de «desarrollo rural sostenible» como el segundo pilar de la PAC, en Francia se adopta el denominado principio de la «multifuncionalidad»: la producción de bienes agrícolas y

³ En efecto, actualmente es 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), el que fija entre los objetivos fundamentales que la ayuda al desarrollo rural debe contribuir a alcanzar (art. 4) los siguientes: a) aumentar la competitividad de la agricultura y la silvicultura mediante la ayuda a la reestructuración, el desarrollo y la innovación; b) mejorar el medio ambiente y el medio rural mediante ayudas a la gestión de las tierras; c) mejorar la calidad de vida en las zonas rurales y fomentar la diversificación de la actividad económica. Basta comparar estos objetivos con los de la citada ley de orientación de 1980 para comprobar su similitud.

⁴ Sobre esta ley en particular conviene consultar, en la doctrina española, el estudio de Esther MUÑIZ ESPADA titulado “La nueva ley de orientación agraria” (en *Derecho agrario ante el tercer milenio*, HERRERA CAMPOS (Dir.), Dykinson, Madrid, 2002, pp. 963 a 971).

alimentarios continúa siendo la finalidad principal de la agricultura, pero considerando que, en lo sucesivo, dicha finalidad no puede ya ser acometida sin atender de forma paralela los objetivos encaminados a preservar el medio natural y el tejido social, dentro de los cuales está enmarcada la agricultura.

Con todo, la principal novedad de la ley de 1999 consistió en la creación del llamado «contrato territorial de explotación» (art. 4), destinado a alentar a los empresarios agrícolas a desarrollar un proyecto económico global en su explotación que integrase las funciones de la agricultura enumeradas en el artículo 1. Este contrato avanza hacia una nueva concepción de las relaciones entre los agricultores y la Administración pública, focalizada en una «gestión contractual de la agricultura». Dicho contrato incluye un conjunto de acuerdos relativos a la orientación de la producción de la explotación, el empleo y sus aspectos sociales, la contribución de la actividad de la explotación a la conservación de los recursos naturales, la ocupación del espacio rural, la realización de acciones de interés general o el desarrollo de proyectos colectivos de producción agraria. Como contraprestación a tales compromisos, el agricultor recibía una ayuda del Estado⁵.

A la vista de la legislación de orientación aplicada dentro del sector agrario, se ha dicho que la principal característica de esta reglamentación es la confluencia en su contenido de normas de Derecho público (control administrativo, concentración parcelaria, autorizaciones...) y de Derecho privado (arrendamientos, propiedad, regímenes matrimoniales, agrupaciones agrarias...), destacándose también el carácter progresivo y heterogéneo de la disciplina⁶.

Y es precisamente aquella una de las notas peculiares de la disciplina jurídica que conforma el Derecho agrario moderno, nacido en el seno del clásico Derecho civil, pero que ha ido floreciendo y especializándose —sobre todo a partir de los años 20 del siglo pasado— a medida que intentaba dar adecuada respuesta a las deficiencias de los Códigos decimonónicos en materia de aprovechamiento agrario de las tierras, actividad agrícola, trabajo del campo, contratos agrarios, etc. En ese camino hacia su especialización, el Derecho agrario ha venido incorporando en su seno disposiciones civiles y administrativas, convenientemente conjugadas, para dar satisfacción a las necesidades de una rápida y dinámica adaptación de un sector económico diferenciado (hoy el agro-alimentario) que no podía ya someterse simplemente a los Códigos clásicos que adolecen de cierto anquilosamiento y dificultades de actualización.

⁵ Respecto de esta figura contractual, debe tenerse en cuenta que el Decreto 675/2003, de 23 de julio, ha reemplazado el «contrato territorial de explotación» por el «contrato de agricultura permanente», centrado ahora primordialmente sobre cuestiones medioambientales.

⁶ En ese sentido MUÑIZ ESPADA, “La nueva ley de orientación agraria”, op. cit., p. 964.

En definitiva, podemos concluir que la modernización de la agricultura francesa, iniciada en los tiempos de posguerra, ha sido encauzada durante décadas por diferentes leyes de orientación que no sólo se limitaron a fijar los grandes objetivos de la política agrícola francesa, sino que también facilitaron los instrumentos jurídicos y económicos necesarios sobre los cuales se ha sustentado el mundo agrícola y rural que hoy en día conocemos. Así pues, cada periodo de desarrollo de la agricultura francesa se corresponde con un texto legal fundamental destinado a establecer las principales orientaciones para el mundo agrícola y a apoyar la puesta en marcha de tales orientaciones por medio de instrumentos innovadores. Ello no obstante, el respeto hacia estos instrumentos y el reconocimiento de su valor no deberían impedir en nuestros días concebir la agricultura y la política agrícola sino a través del prisma evolutivo que tales leyes quisieron plasmar en su tiempo. La realidad parece indicar todo lo contrario: su ejemplo ha sido capaz de estimular a los agentes económicos y a los poderes públicos para definir nuevas metas para la agricultura francesa del futuro y proyectarlas en un nuevo texto legal de orientación agrícola.

II. UNA LEY DE ORIENTACIÓN AGRÍCOLA PARA AFRONTAR LOS RETOS DE LA AGRICULTURA FRANCESA DEL SIGLO XXI: SU ESTRUCTURA Y OBJETIVOS FUNDAMENTALES

1. En el transcurso de los últimos cincuenta años el campesinado francés ha afrontado con energía el reto de la modernización de la agricultura, convirtiendo a Francia en uno de los primeros países exportadores de productos agrícolas del mundo. Los sectores agrario y agroalimentario contribuyen enormemente a la riqueza de la economía francesa y constituyen el segundo lugar de la balanza comercial del país. Desde el punto de vista del mercado laboral, cerca de un millón y medio de personas están empleadas en las cadenas agrícola y alimentaria, las cuales participan activamente en la competitividad de la economía nacional y europea. Dicho excepcional desarrollo, unido a la transformación de la industria agroalimentaria, ha permitido garantizar a los consumidores franceses la independencia alimentaria (autoabastecimiento), la seguridad en los aprovisionamientos a precios controlados y razonables, así como el suministro de productos de un elevado nivel de calidad y seguridad. Asimismo, la agricultura continúa preservando el adecuado desarrollo territorial en el medio rural, evitando la despoblación y abandono de las zonas más sensibles, conservando los paisajes y constituyendo la base de un tejido rural activo.

Sin embargo, hoy en día la agricultura francesa —al igual que el resto de agriculturas de la Unión Europea— se enfrenta a nuevos desafíos que debe acometer sin demora. La evolución del contexto internacional, la liberalización y globalización del comercio de productos agrícolas, el incremento de los intercambios mundiales, y en definitiva, la aparición de nuevos competidores

en los mercados agrarios requieren una nueva orientación de la agricultura que la refuerce ante los embates que se avecinan. Asimismo, ya a nivel europeo, las diversas reformas sufridas por la Política Agrícola Común (PAC) —sobre todo a partir del año 1992, y a cuyo último capítulo hemos asistido en el año 2003—, va a situar las explotaciones e industrias agroalimentarias francesas en un contexto de fuerte competencia. Finalmente, los hábitos alimentarios, las demandas medioambientales y de calidad por parte de la sociedad actual constituyen las nuevas tendencias a las que el mundo agrícola debe continuar adaptándose.

Teniendo en cuenta la magnitud y velocidad de las transformaciones experimentadas por la agricultura francesa en el curso del último decenio, la necesidad de una nueva ley de orientación agrícola no deja la menor duda posible. Se precisa una ley que devuelva las expectativas de permanencia y consolidación a la agricultura y los agricultores, que sea capaz de hacer frente a los retos agrícolas del mañana en un contexto internacional y comunitario en plena evolución.

En efecto, las consecuencias del nuevo contexto internacional, marcado por los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio y la liberalización de los intercambios agrícolas, así como la puesta en marcha de la última reforma de la PAC —basada en la reducción del proteccionismo tradicional a la agricultura europea, en el desacoplamiento de las ayudas agrícolas y en el refuerzo de la política de desarrollo rural—, obliga a la agricultura francesa a responder con medidas inteligentes y operativas en defensa de los intereses de un sector, como el agrario, estratégico para la economía del país. La historia reciente de la agricultura francesa se ha distinguido por la sucesión de grandes leyes de orientación agrícola destinadas a adaptarse a la agricultura de su tiempo. Del mismo modo, en los tiempos presentes resulta urgente proseguir con dicho trabajo legislativo para preparar y prevenir las vicisitudes que deparará el futuro próximo.

A fin de afrontar semejantes desafíos, los objetivos primordiales en torno a los cuales debería girar una nueva ley de orientación agrícola para Francia, deberían centrarse, por un lado, en trazar las perspectivas estructurales, económicas y sociales que guiarán la evolución de la agricultura durante los próximos decenios (las líneas maestras, las directrices esenciales), y por otro lado, en asumir los esfuerzos de adaptación que se consideren indispensables, tanto desde el punto de vista económico-financiero o presupuestario, como desde el ámbito de la organización empresarial de las unidades y agrupaciones económicas que intervienen en la agricultura, es decir, a nivel de asociaciones, organizaciones y explotaciones agrarias.

2. Como respuesta a los retos de futuro que se presentan al sector agrario y alimentario en Francia, el legislador francés ha aprobado la “última” ley de orientación agrícola, la ley 11/2006, de 5 de enero⁷.

El gobierno francés, por voz de su Ministerio de Agricultura y Pesca, ha estimado que esta ley va a ser capaz de generar un renovado impulso durante los próximos veinte años para el sector agroalimentario y el mundo agrícola, pero también para la sociedad. El propio Ministro de Agricultura Dominique BUSSEAU, recordaba las palabras del Presidente de la República cuando, a finales del 2004, fijaba un nuevo rumbo para la agricultura francesa: “Una agricultura económicamente fuerte y ecológicamente responsable, una agricultura fiel a sus tradiciones, confiada en su capacidad de modernización y renovación”. Esta fórmula resume bien lo que debe ser nuestra agricultura. La ambición de la ley de orientación agrícola es la de poner los medios⁸.

La ley de 2006 se estructura sistemáticamente en torno a siete Títulos. Los Títulos I a VI poseen un carácter sustantivo o material, y van seguidos por un Título VII, que contiene disposiciones comunes y transitorias, más bien de carácter adjetivo y de aplicación normativa.

Desde el punto de vista formal, la complejidad intrínseca de la ley estriba en conformar una disposición legal que, en buena medida y por un lado, incorpora en su texto articulado preceptos encaminados a modificar, reformar o sustituir determinados artículos de otras tantas leyes y Códigos preexistentes. En ese sentido, y a título ejemplificativo, la ley 11/2006 afecta al *Code Rural*, *Code Forestier*, *Code de l'environnement*, *Code de l'urbanisme*, *Code General des Collectivités Territoriales*, *Code de la Santé Publique*, *Code General des Impôts*, *Code des Douanes*, agrupando incluso bajo un nuevo Código —el llamado *Code de la Montagne*— todas aquellas disposiciones relativas a la propiedad de los montes.

Pero por otra parte, la ley 11/2006 contiene diversos artículos que abordan otras tantas materias específicas para cuyo desarrollo normativo será necesaria la aprobación de futuros Decretos u Ordenes gubernamentales que regularán cada uno de los aspectos en cuestión. Este mecanismo del reenvío legal a normas reglamentarias ha dado lugar durante todo el año 2006 y lo que va del 2007 a la publicación de numerosas disposiciones de desarrollo de la ley⁹.

⁷ Journal Officiel de la République Française n° 5, de 6 de enero de 2006.

⁸ Entrevista a D. BUSSEAU, en *Revue de Droit Rural*, 340, Febrero 2006, p. 9.

⁹ Las principales disposiciones de aplicación y desarrollo son:

- Ordonnance n° 2006-1647 du 21 décembre 2006 relative à l'amélioration de la protection sociale des personnes exploitant des terres d'une superficie inférieure à la moitié de la surface minimum d'installation (article 23).
- Décret n° 2006-1662 du 21 décembre 2006 relatif à l'identification et à l'amélioration génétique des animaux (article 93).
- Décret n° 2006-1628 du 18 décembre 2006 relatif au congé de formation des exploitants agricoles (article 33).
- Décret n° 2006-1621 du 18 décembre 2006 relatif aux conditions d'utilisation des termes « produits pays » et de leurs transcriptions créoles (article 73).

-
- Ordonnance n° 2006-1547 du 7 décembre 2006 relative à la valorisation des produits agricoles, forestiers ou alimentaires et des produits de la mer (article 73).
 - Ordonnance n° 2006-1548 du 7 décembre 2006 relative à l'identification, au contrôle sanitaire des activités de reproduction, ainsi qu'à l'amélioration génétique des animaux d'élevage (article 93).
 - Décret n° 2006-1313 du 25 octobre 2006 relatif aux modalités d'option pour la qualité de collaborateur d'exploitation ou d'entreprise agricole, de salarié ou de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole et modifiant le code rural (partie réglementaire) (article 21).
 - Ordonnance n° 2006-1225 du 5 octobre 2006 relative aux coopératives agricoles (article 59).
 - Ordonnance n° 2006-1224 du 5 octobre 2006 prise pour l'application du II de l'article 71 de la n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole.
 - Ordonnance n° 2006-1207 du 2 octobre 2006 relative aux chambres d'agriculture (article 92).
 - Décret n° 2006-1177 du 22 septembre 2006 relatif à l'évaluation par l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments des produits phytopharmaceutiques, matières fertilisantes et supports de culture (article 70).
 - Décret n° 2006-1169 du 20 septembre 2006 pris pour l'application de l'article 199 decies H du code général des impôts, fixant les obligations déclaratives attachées à la réduction d'impôt pour dépenses de travaux forestiers, définissant les travaux éligibles à ce régime et modifiant l'annexe III à ce code (article 64).
 - Décret n° 2006-1154 du 15 septembre 2006 portant application de l'article 91 de la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole et modifiant le code rural.
 - Décret n° 2006-1135 du 8 septembre 2006 relatif aux exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale prévues par les articles L. 741-15-1 et L. 741-15-2 du code rural et modifiant le code rural (partie réglementaire) (articles 26 et 31).
 - Décret n° 2006-1134 du 8 septembre 2006 relatif aux taux réduits de cotisations patronales de sécurité sociale pour l'emploi de travailleurs occasionnels et de demandeurs d'emploi et modifiant le code rural (partie réglementaire) (article 27).
 - Décret n° 2006-1073 du 28 août 2006 relatif à l'Observatoire des distorsions (article 56).
 - Décret n° 2006-989 du 1er août 2006 relatif aux modalités de déclaration du fonds agricole (article 1).
 - Ordonnance n° 2006-905 du 20 juillet 2006 relative à diverses mesures d'amélioration des régimes d'assurances contre les accidents du travail et les maladies professionnelles des salariés et des non-salariés agricoles (article 23).
 - Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2006-905 du 20 juillet 2006 relative à diverses mesures d'amélioration des régimes d'assurances contre les accidents du travail et les maladies professionnelles des salariés et des non-salariés agricoles.
 - Ordonnance n° 2006-870 du 13 juillet 2006 relative au statut du fermage et modifiant le code rural (article 8).
 - Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2006-870 du 13 juillet 2006 relative au statut du fermage et modifiant le code rural.
 - Décret n° 2006-800 du 6 juillet 2006 pris en application de l'article 200 undecies du code général des impôts, relatif au crédit d'impôt pour dépenses de remplacement pour congés de l'exploitant agricole dont la présence quotidienne est indispensable au fonctionnement de l'exploitation agricole et modifiant l'annexe III à ce code (article 75).
 - Décret n° 2006-793 du 4 juillet 2006 pris en application des articles 199 ter K, 220 M, 223 O et 244 quater L du code général des impôts relatif au crédit d'impôt en faveur des entreprises agricoles dont au moins 40 % des recettes proviennent d'activités agricoles qui ont fait l'objet d'une certification en agriculture biologique et modifiant l'annexe III au code (article 75).
 - Décret n° 2006-765 du 29 juin 2006 relatif au contrat emploi-formation agricole (article 34).
 - Décret n° 2006-745 du 27 juin 2006 pris en application de l'article 58-IV de la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole (CUMA).
 - Décret n° 2006-684 du 8 juin 2006 modifiant le décret n° 99-555 du 2 juillet 1999 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'agriculture et de la pêche (DGPEI) (articles 73 et 95).
 - Décret n° 2006-635 du 31 mai 2006 relatif aux missions de l'Agence unique de paiement (article 95).
 - Décret n° 2006-634 du 31 mai 2006 relatif aux organismes d'intervention agricoles (offices) (article 95).
 - Instruction 5 B-18-06 du 30 mai 2006 de la Direction générale des impôts concernant la réduction d'impôt au titre des différés de paiement consentis à un jeune agriculteur s'installant. (crédit-transmission) (article 16).
 - Décret n° 2006-504 du 3 mai 2006 portant application de l'ordonnance n° 2004-632 du 1er juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires (article 42).
 - Décret n° 2006-493 du 28 avril 2006 relatif à la sanction des infractions à la réglementation des produits laitiers, à l'agrément et au commissionnement d'agents chargés des contrôles et modifiant le code rural (articles 57 et 93)
 - Décret n° 2006-370 du 27 mars 2006 fixant pour 2006 les modalités d'application de l'article L. 361-8 du livre III (nouveau) du code rural en vue de favoriser le développement de l'assurance contre certains risques agricoles (article 62).

Se ha dicho que una ley de orientación, en cuanto tal, persigue dos objetivos: a) trazar las perspectivas, que la misma efectúa, sobre todo, en la exposición de motivos; b) a continuación, ya dentro del texto legal, definir los instrumentos necesarios. Desde el punto de vista de las aspiraciones y motivos, la ley de orientación pretende consolidar la competitividad de la agricultura, favoreciendo su adaptación al nuevo contexto internacional y comunitario, y responder a las nuevas exigencias de la sociedad. Por medio de los ejes principales de la ley de orientación agrícola, se tiene la intención de apoyar un modelo de empresa. El Gobierno desea así conseguir una agricultura atractiva y permanente, en cuanto actividad esencial para nuestros territorios y nuestra economía. Es por ello que las rentas de los agricultores constituyen una de las preocupaciones de la ley: el desarrollo de nuevas salidas para los productos, el refuerzo de la organización económica y la mejora de los dispositivos de control de riesgos e incertidumbres deberán permitir la consolidación de aquellas. La ley de orientación agrícola responde a la necesidad de adaptar el mundo agrícola a los cambios a nivel internacional, a las recientes evoluciones de la política agrícola común, a los desafíos sociales que se plantean a la agricultura. De hecho, la ley no sólo responde a las demandas del mundo agrícola. Ella reconoce las nuevas funciones y retos de la actividad agrícola en una sociedad moderna. Pienso no solamente en los retos de producción y de desarrollo de una cadena agroalimentaria competitiva, sino también en los desafíos relativos a la energía, al medio ambiente y a la seguridad sanitaria de los alimentos. En suma, disponemos de dos leyes que deberán permitir al mundo agrícola, agroalimentario y rural “caminar sobre sus dos piernas”¹⁰.

3. Llegados a este punto, ya estamos en disposición de proceder a analizar los objetivos esenciales que se plantea la ley de orientación de 2006. Ante todo, resulta sorprendente y hasta cierto punto criticable la inexistencia de un artículo general o introductorio que específicamente se hubiera referido a los principales objetivos de la ley desde una perspectiva programática y sistemática. Sin embargo, de la lectura atenta del contenido de la disposición legal se desprende con claridad que los ejes fundamentales de la ley aparecen establecidos en cada uno de los enunciados de los diversos Títulos de que se compone la misma. En ese sentido, destaca el hecho de que incluso la propia redacción literal utilizada para escribir el texto del enunciado de cada uno de dichos Títulos, emplea formas verbales indicativas del objetivo fundamental que se persigue.

- Décret n° 2006-377 du 23 mars 2006 pris en application de l'article L. 418-4, alinéa 2, du code rural concernant la procédure de cession du bail (article 2).

- Décret n° 2006-159 du 14 février 2006 portant création du Conseil de modération et de prévention (article 69)

¹⁰ Vid. D. BUSSERAU, en *Revue de Droit Rural*, 340, Febrero 2006, pp. 9 y 11. A propósito de la otra ley a la que se hace referencia, aparte de la ley 11/2006 de orientación agrícola, se trata de la ley 157/2005, de 23 de febrero de 2005, relativa al desarrollo de los territorios rurales (Journal Officiel n°. 46, de 24 de febrero de 2005).

Así pues, el Título I aparece encabezado con el siguiente enunciado: “*Promover un modelo de empresa al servicio del empleo y de las condiciones de vida de los agricultores*”.

Este Título se desdobra a su vez en dos Capítulos.

El Capítulo primero tiene encomendada la misión de favorecer la evolución de la “explotación agrícola” hacia un modelo de “empresa agrícola”.

La agricultura francesa se ha desarrollado a partir de un modelo de explotación agrícola familiar, donde las unidades de trabajo, el patrimonio privado y el capital de explotación estaban estrechamente vinculados. Podemos constatar que, efectivamente, después de 50 años, en Francia todavía prevalece una definición de explotación agrícola sustentada sobre dos elementos, la familia y la tierra, cuyo objetivo fundamental era el de perpetuar el patrimonio familiar. Dicha definición se inscribe en un esquema donde la totalidad de las tierras, del capital circulante, de la mano de obra y de los medios técnicos están concentrados en el seno mismo de la explotación y se orientan únicamente hacia la faceta productiva. Tal definición y esquema organizativo, que traen causa de las leyes de 1960 y de 1962, e incluso en cierta medida fueron mantenidos en las leyes de 1980 y de 1999, deben considerarse hoy en día superados.

Es en el contexto actual que envuelve al sector agrario donde se deben tener en cuenta diversos aspectos que ayudan a comprender la necesidad de superar el esquema tradicional de las explotaciones agrícolas. Por un lado, la tierra pertenece cada vez más a sujetos que invierten capitales en agricultura, a propietarios de fincas rústicas que no son empresarios agrícolas. Por su parte, la mano de obra tiende a “externalizarse”, esto es, cada vez en mayor medida son empleados en el sector trabajadores externos a la explotación, incluso extranjeros o inmigrantes, temporeros, subcontratados para ciertas funciones de tipo técnico, etc. Asimismo, el nivel técnico y la capacitación tecnológica que se exige al agricultor moderno se extiende progresivamente a nuevos ámbitos, tales como el desarrollo de competencias medioambientales, el marketing, la informática aplicada a la explotación, las ventas, etc. Y en fin, el acto de producción agraria ya no se configura de manera aislada, sino que más bien se encuentra vinculado al respeto de prácticas ecológicas o ambientalmente aceptables o condicionado a las posibilidades de venta del producto, a las salidas comerciales (integración vertical...), etc. Asimismo, la creciente diversidad de las explotaciones agrícolas actuales y la necesidad de crear unidades económicas autónomas y permanentes, donde uno o varios socios se reúnan en torno a un proyecto empresarial, hacen necesario la adaptación del estatuto de la explotación.

En definitiva, un planteamiento patrimonial y tradicional de la agricultura ya no permite responder de forma satisfactoria a los nuevos requerimientos de un sector agrario en forzosa evolución. A pesar de que el modelo de explotación familiar agraria sea todavía una realidad visible en el campo francés, no puede continuar erigiéndose por mucho más tiempo en el modelo

general a seguir. Por consiguiente, el modelo de empresa, caracterizado por la gestión empresarial y profesional de las explotaciones agrícolas, aspira a convertirse en el nuevo sistema de organización productiva dentro del sector agrario francés. Se trata de constituir unidades económicas sólidas, viables, autónomas y transmisibles. Dicha aspiración se convierte en una verdadera necesidad, la necesidad de ver emerger un modelo de empresa en el seno del mundo agrario y rural —entendido desde un punto de vista global—, en un contexto donde el progresivo desacoplamiento de las ayudas directas comunitarias encamina al sector hacia una situación caracterizada por la pérdida del control sobre la regulación de la producción por parte de los poderes públicos (caída del proteccionismo clásico) en beneficio de la regulación por el mercado en un nuevo marco comercial internacional (ascenso de la liberalización de mercados y la libre competencia mundial).

El Capítulo segundo tiene por finalidad “promover el empleo y mejorar la protección social y las condiciones de trabajo de las personas”.

Se trata de un objetivo de naturaleza propiamente social, y recoge la vieja aspiración según la cual los poderes públicos deben procurar garantizar al sector agrario y a los agricultores unas condiciones de vida y de trabajo que sean, cuando menos, comparables y equiparables a las que disfrutaban otras categorías o sectores profesionales.

De hecho, si la equiparación de las condiciones de vida de los agricultores respecto de aquellas del conjunto de la sociedad, ha sido un objetivo constante en las leyes de orientación agrícola desde los años sesenta, en nuestros días dicho objetivo todavía queda lejos de su completa y satisfactoria consecución. Con la finalidad de responder a dicha aspiración de índole social y sociológica, la ley 11/2006 propone una aproximación de las condiciones de trabajo de los empresarios agrícolas a aquellas de los demás sectores profesionales.

En ese sentido, con el fin de hacer más atractiva la actividad agrícola, de modo que nuevos y jóvenes sujetos puedan manifestar su interés por un sector tan necesitado de renovación generacional, es cuestión indefectible poner en marcha una serie de condiciones lo suficientemente favorables como para causar aquel efecto o *vis atractiva*. Por tal razón la ley propone diversas mejoras significativas en las condiciones de trabajo, cada vez más próximas a las condiciones presentes en otros sectores, tanto desde el punto de vista de la protección social, como desde la perspectiva de mitigar los rigores del ritmo de trabajo que tradicionalmente impone la actividad agrícola¹¹.

¹¹ Al efecto de profundizar en el estudio de los principios generales y las medidas específicas en materia de protección social de los agricultores, introducidos por la nueva ley de orientación agrícola, es recomendable la

El Título II está dirigido a “*proteger y valorizar el espacio agrícola y forestal*”.

Su objetivo básico consiste en lograr que la agricultura sea verdaderamente tenida en cuenta a lo largo de los procesos de aprobación y establecimiento de los planes urbanísticos, fundamentalmente en la fase de diagnóstico preliminar. En ese sentido, los organismos públicos competentes en la materia han asumido la facultad de iniciar un procedimiento de delimitación de zonas agrícolas protegidas.

El Título III de la ley se encomienda a la labor de “*consolidar las rentas agrícolas y favorecer la actividad*”, a cuyo fin plantea un triple objetivo:

- a) Mejorar las salidas —comerciales o de mercado, se entiende— de los productos agrícolas y forestales (Cap. Primero).
- b) Organizar la oferta (Cap. Segundo).
- c) Controlar los riesgos (Cap. Tercero).

Nos encontramos con uno de los principales desafíos que la ley de 2006 pretende afrontar: el reto de la competitividad y de la mejora de las estrategias comerciales de los agricultores. Ya sabemos que la evolución del contexto internacional, la creciente liberalización de los intercambios comerciales (auspiciada por los acuerdos adoptados en la Organización Mundial de Comercio - OMC), y la reforma de la PAC, sitúan a los agricultores directamente frente al mercado. Y en particular, medidas tales como la progresiva reducción de las redes de seguridad establecidas por los poderes públicos —que se traducían en precios mínimos garantizados o en restituciones a las exportaciones—, la desaparición de las ayudas a la producción¹², así como la necesidad de encontrar nuevas salidas y mercados para los productos agrarios, están obligando a una reestructuración económica del sector.

En efecto, resulta necesario reforzar los medios que permitan a la agricultura afrontar la creciente competencia mundial, que posibiliten a la vez el mantenimiento de su posición en los mercados comunitario e internacional, conservando los empleos a ella vinculados. Para promover la competitividad del sector agrario y alimentario, la ley pretende ofrecer a los agricultores instrumentos jurídicos renovados que les ayuden a evolucionar y a transitar por el

lectura del artículo de TAURAN, T.: “L’influence de la loi d’orientation agricole sur la protection sociale des agriculteurs”, en *Revue de Droit Rural*, 340, Febrero 2006, pp. 37 a 43.

¹² Al respecto, y a nivel comunitario, la tendencia evidente está marcada por el llamado “desacoplamiento” de las ayudas directas de la PAC. Se camina hacia la desvinculación de las ayudas respecto de la producción —o de la cantidad de producción— obtenida por el agricultor, el cual recibirá un pago único en atención a la superficie de tierra cultivable, en la que además deberán ser respetadas determinadas condiciones de gestión y requisitos ambientales. Este sistema de ayudas se ubica en el centro de un modelo de regulación de la producción agrícola cada vez menos protegido y menos intervenido por los poderes públicos, y en mayor medida sometido a la libre regulación del mercado. La configuración a nivel de la UE de las ayudas directas en el marco de la PAC, forma parte de la última reforma de dicha política comunitaria, que fue llevada a cabo, entre otros, por el Reglamento 1782/2003, de 29 de septiembre.

camino hacia un auténtica gestión empresarial de sus explotaciones. En particular, el Título III se fija como objetivos la creación o adaptación de los mecanismos de regulación de los mercados que faciliten la estabilización de los precios agrícolas, a fin de consolidar las rentas e ingresos agrarios, así como la creación de verdaderas empresas viables: en una palabra, se trata de favorecer un modelo empresarial y fortalecer la organización económica del sector.

En suma, el paulatino pero imparable tránsito desde un sistema de explotación agrario patrimonial y familiar a un sistema empresarial moderno, se configura como una de las claves de la ley de orientación.

Hay que tener presente que si dos tercios de los agricultores franceses ejercen su actividad con total independencia y de forma individual, dicha independencia tiene un precio, que consiste en la fragilidad ante un mercado cada día más abierto y más amplio, frente a un sector como el de la distribución muy concentrado. Es por ello que parece razonable alentar a los agricultores hacia la adopción de formas de explotación societarias, así como a la consecución de empresas agrarias competitivas. En definitiva, a pesar de que las explotaciones agrícolas francesas pudieran caracterizarse por su diversa naturaleza jurídica o estatutaria —ya sea a título de propiedad, o basadas en el *statut du fermage et métayage*, esto es, arrendamiento o aparcería—, para afrontar las actuales circunstancias y vicisitudes que afectan al sector todas ellas deberían constituirse en entidades económicas viables, competitivas, permanentes y transmisibles.

Por otra parte, el ejercicio de la actividad en el sector agroalimentario se ha caracterizado desde siempre por un nivel de cierta dependencia respecto de determinados riesgos productivos, como los climatológicos (sequía, pedrisco, helada...), sanitarios (enfermedades, sanidad vegetal...) o biológicos (plagas...), así como de ciertos riesgos económicos (los propios del mercado, la volatilidad de la demanda, los relativos a los precios...), todos los cuales han condicionado el desarrollo de la agricultura desde el siglo pasado. Ahora bien, aceptando el hecho de que la agricultura es un sector fuertemente expuesto al riesgo, paradójicamente en Francia, los diversos actores y profesionales integrantes de dicho sector han recurrido de manera insuficiente a los diversos mecanismos de aseguramiento frente a aquellos. Esta actitud impide al agricultor medio ejercer en mayor medida un control sobre los resultados e ingresos previstos de la explotación, y le imposibilita calcular la exposición de su producción a los riesgos meteorológicos, por ejemplo. Por otro lado, para afrontar la creciente debilitación de los mecanismos comunitarios de regulación de los mercados agrícolas, la ley refuerza los sistemas de gestión de riesgos que permitirán atajar las fluctuaciones erráticas de los precios en caso de crisis coyuntural.

El Título IV de la ley de orientación atiende al objetivo de “*responder a las expectativas de los ciudadanos y de los consumidores*”.

Dichas “nuevas” expectativas y demandas, a las que la ley pretende dar oportuna respuesta, se encuentran centradas en torno a tres aspectos esenciales:

- a) Mejorar la seguridad sanitaria y la calidad de los productos (Cap. Primero).
- b) Promover las prácticas respetuosas con el medio ambiente (Cap. Segundo).
- c) Garantizar las condiciones de una agricultura de montaña sostenible (Cap. Tercero).

A la tradicional demanda dirigida al sector agrícola, consistente en la capacidad de proporcionar al país productos suficientes a precios razonables para el consumidor —así configurada desde el Tratado de Roma de 1957—, se le han incorporado en la actualidad nuevos y variados requerimientos de la sociedad que se refieren, sobre todo, a la consecución de un nivel elevado de seguridad sanitaria y de calidad de los productos agrícolas, así como a los nuevos servicios que la agricultura y los agricultores son capaces de prestar en materia de preservación del medio ambiente o de ordenación del territorio rural. Ello está convirtiendo a la agricultura en un sector al que se le encomiendan múltiples funciones, puesto que, más allá de su principal función alimentaria, ella está llamada a jugar un papel esencial en el ámbito de la ordenación territorial, del medio ambiente y de los servicios. Y por ello una de las orientaciones de la ley de 2006 camina por el sendero de la “multifuncionalidad de la agricultura”.

En efecto, el reconocimiento de la multifuncionalidad de la agricultura está marcando una etapa evolutiva del sector agrario y contribuyendo a la paulatina transformación de las mentalidades de los agentes y actores económicos en él integrados. Pero ahora bien, dicho principio no puede resignarse a limitar su campo de actuación a la producción de servicios no comerciales subvencionados por los poderes públicos, tales como la preservación de espacios y recursos naturales, el mantenimiento del paisaje, o similares. Tampoco la multifuncionalidad debe significar una renuncia al desarrollo de una agricultura productiva y competitiva, sino al contrario. Es necesario proveer a los agricultores de los medios jurídicos y económicos para que sean capaces de alcanzar la viabilidad en sus explotaciones, de integrar y asumir las nuevas exigencias de los consumidores, de disfrutar de condiciones de trabajo aceptables, con el fin de que puedan a su vez dar adecuada respuesta a los retos futuros.

Así pues, si desde siempre la tierra ha constituido para el sector agrario un instrumento valioso, hoy en día la seguridad sanitaria de las plantas y vegetales se plantea, asimismo, como un reto fundamental para la revalorización de la agricultura francesa. Sin la menor duda, ya se refiera a productos de origen vegetal o animal, la seguridad alimentaria se ha convertido en una

de las principales fuentes de preocupación de los consumidores¹³. Dicha inquietud se ha visto incrementada en los últimos tiempos por diversas crisis alimentarias sufridas en el seno de la UE —la de las vacas locas o las dioxinas, por todos conocidas—, o por la aplicación en el campo de la agricultura y la alimentación de organismos modificados genéticamente, respecto de los cuales subsisten todavía incertidumbres entre los ciudadanos acerca de su completa inocuidad y seguridad. Es desde esta perspectiva de la seguridad alimentaria desde la que la ley de orientación aborda el fortalecimiento de los sistemas de evaluación de los problemas y riesgos fitosanitarios.

Por otra parte, desde el punto de vista de la tutela del medio ambiente, los poderes públicos están encargados de vigilar la buena aplicación de las reglamentaciones ambientales, ya sean de naturaleza comunitaria o nacional. A tal efecto, las exigencias de “condicionalidad” establecidas tras la reforma de la PAC de 2003 —Reglamento 1782/2003— constituyen, a nivel general, la consagración de un firme compromiso asumido por la sociedad, dirigido a financiar económicamente su agricultura para obtener de la misma y en contrapartida ciertos “servicios” generados en términos de seguridad sanitaria de los productos agrícolas y alimentarios, de medio ambiente o de bienestar de los animales. Pero al mismo tiempo, se plantean una serie de medidas específicas (como la figura del “compromiso agroambiental”) en favor de modelos y sistemas productivos —agricultura ecológica, integrada...— que pongan en marcha acciones de protección del medio ambiente que vayan más allá de los requisitos ambientales mínimos, esto es, los que por ejemplo son obligatorios para recibir las ayudas directas de la PAC.

El Título V de la ley se dirige a “*simplificar y modernizar el marco* —administrativo, se sobreentiende— *de la agricultura*”.

El Título en cuestión aparece dividido en dos Capítulos, dedicados respectivamente a “modernizar el dispositivo de desarrollo agrícola” y a “mejorar la organización de los servicios del Estado y de sus establecimiento públicos”.

La simplificación administrativa de la agricultura constituye otra de las orientaciones fundamentales de la ley de 2006. De forma similar a como ocurre en otros sectores de actividad económica y profesional, el peso de la burocracia, las formalidades y trámites administrativos que tienen que soportar los agricultores, con frecuencia se considera excesivo. Y en la situación institucional actual, a las obligaciones burocráticas de índole comunitaria (como las que conlleva la tramitación de solicitudes de ayudas en el marco de la PAC) se unen los requisitos nacionales

¹³ En esta materia recordemos que fue aprobado en el seno de la UE el Reglamento 178/2002, de 28 de enero, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.

de aplicación que completan o desarrollan los procedimientos administrativos europeos. Es por ello que la ley aporta un conjunto de medidas dirigidas a simplificar la concesión de las referidas ayudas financieras, así como encaminadas a aligerar los controles y a armonizar el derecho en el conjunto del territorio francés, metropolitano y ultramarino.

Se pretende hacer retroceder la complejidad administrativa e institucional para permitir a los agricultores ejercer con plenitud su profesión sin mayores trabas de carácter formal que las imprescindibles.

Finalmente, el Título VI es el encargado de “*adoptar disposiciones específicas para ultramar*”.

En lo referente a los departamentos y regiones “ultramarinas”, tanto la cuestión del suelo, las relaciones entre el titular de la explotación (y de la actividad agraria y el propietario no agricultor, así como la gestión de los conflictos relacionados con los usos de las tierras agrícolas, constituyen otro de los ejes que conforman la ley de orientación.

III. PRINCIPALES MEDIDAS E INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE ORIENTACIÓN AGRÍCOLA PREVISTOS EN LA LEY 11/2006

La ley de orientación agrícola se ha esforzado por ofrecer a los agricultores y demás agentes del sector agrario una serie de instrumentos tendentes a facilitar la consecución de los objetivos generales analizados en el apartado anterior. Nos detendremos en las medidas más novedosas e importantes a tal efecto. Entre las mismas, no cabe duda que las más significativas y destacadas —a las que prestaremos especial atención— son las relativas a la posibilidad de creación por el agricultor de un “fondo patrimonial agrícola”, por un lado, y por otro, a la introducción en el seno del estatuto de arrendamientos rústicos de la figura del “arrendamiento transmisible” fuera del ámbito familiar. Ambas instituciones avanzan en la línea de promover un modelo empresarial para el sector agrario francés, hacia la progresiva transformación de las explotaciones agrícolas en verdaderas empresas agrarias.

1. Constitución del llamado “fonds agricole”.

El artículo 1 de la ley —que modifica el artículo L. 311-3 del Code Rural— autoriza al agricultor o titular de una explotación agrícola a la constitución de un *fondo o patrimonio agrícola*¹⁴ integrado por una serie de bienes, derechos y contratos vinculados al ejercicio de la actividad agraria, de carácter mobiliario y susceptibles de transmisión.

¹⁴ Señala el Profesor J. FOYER que se han planteado a los redactores del texto algunas dificultades de orden terminológico. La expresión de *fonds rural* es utilizada por el Código civil de 1804 y por el Código rural para designar una propiedad rústica. Existe pues un riesgo de confusión que ha sido disipado por diversas disposiciones

Esta figura se encuentra inspirada en el *fonds de commerce* previsto y regulado en los capítulos II y III del Título IV del Libro I del Código de Comercio, a cuya normativa podrá acudir en vía de interpretación analógica en caso de laguna legal.

La constitución del fondo patrimonial tiene carácter voluntario, y desde el punto de vista formal requerirá una declaración en tal sentido del interesado ante la Cámara de Agricultura competente¹⁵.

El fondo o patrimonio agrícola posee una naturaleza jurídica civil, la misma naturaleza que la actividad agrícola a la que se encuentra vinculado, según dispone el artículo L. 311-1 del Code Rural. Para la doctrina francesa, al igual que sucede con el *fonds de commerce* o el *fonds artisanal*, no se trata de un patrimonio de destino¹⁶. Tampoco se le puede calificar como una universalidad de hecho, pues no se integra por la totalidad de bienes utilizados en el marco de la explotación. Los inmuebles por naturaleza no forman parte del mismo. Una verdadera universalidad de hecho debería agrupar todos los bienes muebles e inmuebles unidos por un vínculo de destino común. Ahora bien, este no es el caso¹⁷.

En cuanto a las finalidades conferidas a esta figura jurídica, la constitución del “fondo” permite reunir globalmente un conjunto de elementos afectos que sirven a la producción agrícola —y que constituyen parte del activo económico de la explotación—, ya ostenten naturaleza corporal o incorporeal, agrupados bajo una misma unidad patrimonial económica en tanto que susceptible de generar rentas o beneficios para su titular.

Entre las principales utilidades que se pueden extraer de la constitución de este fondo patrimonial por el agricultor, la ley expresamente menciona la posibilidad de que el *fonds agricole* constituya el objeto de una garantía pignoratícia —*nantissement*¹⁸— a fin de establecer un derecho de prenda sobre aquel. En tal caso, los elementos patrimoniales de la explotación que podrán estar comprendidos en dicha garantía son: el ganado vivo o muerto, los stocks, los

que proponen reemplazar la palabra “fondo” por “terreno”, y en otros casos, sustituir las palabras “fondo agrícola” por “bien inmueble de uso agrícola” o por “explotación agrícola” (Vid su artículo “Présentation générale de la loi d’orientation agricole”, en *Revue de Droit Rural*, 340, Febrero 2006, p. 17).

¹⁵ Al respecto, M.C. CAMPELS —en “Le fonds agricole (premiere regards)”, *Revue de Droit Rural*, 340, Febrero 2006, p. 22— afirma que la inspiración liberal del “fondo agrícola” figura en el nuevo artículo L. 311-3 del Code Rural. La creación de este fondo depende de la libre decisión de gestión del agricultor. En ningún caso él está obligado a crearlo. El formalismo de su constitución es muy reducido. El legislador no ha reservado su creación a las personas físicas, puesto que no se ha previsto ninguna disposición sobre esta materia. Para poderlo constituir, él tiene que haber ejercido —y ello parece esencial y suficiente— una actividad agrícola.

¹⁶ Así lo estima FOYER en su artículo “Présentation générale de la loi d’orientation agricole”, *Revue de Droit Rural*, cit., p. 17. Sobre este mismo planteamiento, puede consultarse el comentario de J. HUDAULT “La reconnaissance par la loi de l’entreprise agricole comme universalité juridique”, *Revue de Droit Rural*, 1995, p. 221.

¹⁷ En ese sentido se manifiesta CAMPELS en “Le fonds agricole (premiere regards)”, *Revue de Droit Rural*, 340, Febrero 2006, pp. 22 y 23.

¹⁸ En relación con esta particular consecuencia o posibilidad, vid. I. PÉTEL-TEYSSIÉ, “Une nouvelle sûreté: le nantissement du fonds agricole”, en *Revue de Droit Rural*, 340, Febrero 2006, pp. 25 a 31.

contratos y derechos incorporales que sirvan a la explotación del patrimonio agrícola, el nombre comercial, las denominaciones, la clientela, las patentes y otros derechos de propiedad industrial vinculados a la explotación, siempre que sean transmisibles¹⁹. Así pues, mediante esta previsión, uno de los objetivos a cuya consecución está llamada la institución, es la obtención de financiación para el ejercicio de la actividad agraria del titular del patrimonio agrícola, ofreciendo en garantía un conjunto patrimonial considerado por la ley como una unidad a tal efecto.

Asimismo, la configuración de una unidad patrimonial agrícola puede facilitar la distinción entre el patrimonio privado y el patrimonio “profesional” del agricultor. Y en fin, la figura puede ayudar a esclarecer y determinar las condiciones económicas en caso de cesión o transmisión de la explotación agrícola.

En ese sentido, según BUSSERAU, el *fonds agricole* permite identificar el valor económico de la explotación y facilitar su completa transmisión. Ahora bien, en el terreno práctico, la experiencia de los próximos años en el ámbito de la transmisión de explotaciones asociadas al fondo agrícola será la que demuestre su utilidad²⁰.

Con una opinión más crítica, BONHOMMEAU, hablando en nombre de la Confederación francesa de Campesinos, considera que, siendo la principal ventaja del *fonds agricole* el permitir al agricultor establecer la unidad jurídica de la explotación, su constitución por el titular no tiene más interés que el de conseguir por medio de este sistema una mejor valoración de sus instrumentos de producción que por la venta separada de los elementos que la constituyen. La Confederación de Campesinos no cree que las entidades bancarias muestren su interés por la constitución de prendas sobre las explotaciones²¹.

En definitiva, dentro de un contexto económico liberal, ampliamente internacionalizado y cada vez más competitivo, el *fonds agricole* se convierte en un instrumento para la realización de

¹⁹ Parte de la doctrina ha criticado esta enumeración de elementos en orden a su indefinición y en base a lo incompleto de la misma. Por ejemplo, CAMPELS (op. cit., p. 23) señala el término «stocks» de difícil concreción en el ámbito agrícola a efectos de su dación en prenda. También se lamenta de que el legislador no se haya planteado todas las hipótesis de manera global, citando expresamente las cuotas, los derechos de producción, los derechos de pago único, o la certificación de «agricultura ecológica», entre otros, considerando que todos ellos podrían incluirse en el concepto de “derechos incorporales” susceptibles de transmisión. Hay que tener en cuenta, asimismo, la presencia de otros derechos incorporales no transmisibles, como ciertos derechos de producción unidos a la tierra. Por su parte, FOYER (op. cit., p. 17) señala que los comentaristas se preguntarán sin duda sobre los elementos constitutivos de este *fonds*. La transposición del modelo comercial no se efectuará sin dificultad. ¿Cómo considerar, por ejemplo, la noción de clientela agrícola? Además, se engloba a los contratos «si son transmisibles», lo que entraña la creación de *fonds agricole* a dos velocidades: aquel que comprenda un arrendamiento intransmisible, que será durante mucho tiempo la mayoría, y cuyo valor corre el riesgo de ser bajo, y aquel que comprenda un arriendo transmisible cuyo valor será más elevado.

²⁰ *Revue de Droit Rural*, 340, Febrero 2006, p. 9.

²¹ *Revue de Droit Rural*, 340, Febrero 2006, p. 11.

actos jurídicos de todo orden, tanto a título oneroso como gratuito. Así, puede ser vendido, donado, ofrecido en garantía o transmitido desde una óptica sucesoria²².

2. La figura del “bail cessible” o arrendamiento transmisible fuera del ámbito familiar.

El estatuto del arrendamiento rústico se ha constituido, después de cincuenta años de existencia, como un elemento esencial para el desarrollo de la actividad agrícola en Francia. En efecto, el estatuto garantiza, en beneficio de los arrendatarios, el ejercicio de la profesión agrícola en el tiempo, reduciendo a su vez los costes de acceso a la tierra de cultivo. Sin embargo, en ciertas situaciones posee un carácter rígido y constrictivo, a la vista de la evolución actual de la agricultura. Las disposiciones actuales no permiten transmitir una explotación fuera del ámbito familiar, lo cual conduce al desmantelamiento de aquellas explotaciones que no disponen de sucesor, y obliga a los jóvenes que se instalan fuera del marco familiar a reconstruir una explotación en cada generación.

Por tales razones, y sobre todo con el fin de facilitar la transmisión de la explotación de manera global en unas condiciones que sigan siendo atractivas para el propietario, el artículo 2 de la ley de orientación de 2006 ha abierto la posibilidad de constituir arrendamientos transmisibles, creando un nuevo Capítulo VIII titulado “*Disposiciones particulares para los arrendamientos transmisibles fuera del ámbito familiar*”, dentro del Título I del Libro IV del Code Rural, que comprende los artículos L. 418-1 a L. 418-5.

El régimen jurídico aplicable a esta modalidad especial de arrendamiento es, en primer lugar, el expresamente previsto en el Capítulo VIII, y en segundo lugar, le serán de aplicación las disposiciones comunes del Título I (que afecta al *statut du fermage et du métayage*: estatuto del arrendamiento rústico y la aparcería) y los pactos privados, siempre y cuando no sean contrarios a las normas imperativas de dicho Capítulo VIII.

La constitución del arrendamiento transmisible tiene carácter formal. La introducción en el contrato de arrendamiento rústico de una cláusula por la que se autorice al arrendatario a ceder su derecho de arrendamiento a personas distintas del cónyuge, pareja de hecho o descendientes mayores de edad o emancipados, exige dos requisitos formales: a) que el contrato se efectúe en forma auténtica; b) que se mencione expresamente la aceptación por ambas partes del sometimiento de su acuerdo al régimen del Capítulo VIII.

El efecto de la falta de cumplimiento de tales requisitos es el de la nulidad absoluta de la cláusula, y la aplicabilidad del régimen común del arrendamiento rústico (que implica la

²² CAMPELS, op. cit., p. 22.

prohibición general de cesión del arrendamiento, salvo en favor de los citados familiares y con el consentimiento del arrendador, según dispone el artículo L. 411-35 del Code Rural).

Como afirma la doctrina, si la conclusión de un arrendamiento “cesible” supone un encuentro de dos voluntades con doble resorte (para concluir un acuerdo que entre en las previsiones del artículo L. 411-1 del Code Rural —lo que supone, apunto, celebrar un contrato *ex novo* tipificado como arrendamiento rústico— y después estipular una cláusula de transmisibilidad), en cambio no aparece en la ley ninguna indicación sobre la posibilidad de convertir un arrendamiento sometido al estatuto general en arrendamiento transmisible, contrariamente al arrendamiento a largo plazo del art. L. 416-2. En ausencia de prohibición en la ley, cabe pensar que las partes son libres de transformar en el curso de su ejecución un arrendamiento (a largo plazo o no, rústico o aparcería) en arrendamiento transmisible²³.

La duración mínima de este arrendamiento es de 18 años —la misma que el llamado “arrendamiento a largo plazo” y la mitad que el arrendamiento ordinario, de 9 años —, tiempo suficiente para que el agricultor pueda rentabilizar las inversiones efectuadas en la explotación agrícola que tiene como base territorial un derecho personal de uso y disfrute sobre la tierra.

Para determinar el importe de la renta, se efectúa una remisión al cálculo previsto en el artículo L. 411-11 (precepto general sobre la materia, según el cual la autoridad administrativa fijará un límite máximo y un mínimo al precio del valor de la renta), si bien en nuestro caso el precio puede llegar a ser algo mayor, pues se prevé aumentar en un 50 % el límite máximo general. Este aspecto queda —si se circunscribe dentro de los límites legales— al libre acuerdo entre las partes contratantes.

Por cuanto respecta a la transmisibilidad de este arrendamiento en particular, el arrendatario dispone de la capacidad de iniciativa, teniendo plena libertad de elección respecto de la persona a quien cederá su derecho, ya sea pariente o no, ya sea persona física o jurídica.

En tal caso, el arrendatario deberá notificar al arrendador por medio de carta certificada con acuse de recibo su intención de ceder el arriendo, consignando la identidad del cesionario y la fecha prevista para la cesión.

Si el arrendador considera que la cesión propuesta, que le ha sido notificada *a priori*, puede suponer algún riesgo para sus intereses, para las fincas dadas en arriendo, o duda de la solvencia del nuevo arrendatario, etc., es decir —en términos de la ley— si tiene la intención de oponerse «por un motivo legítimo»²⁴ a la intención del arrendatario cedente, deberá someter el caso al

²³ Vid. CREVEL, S.: “Le bail cessible hors du cadre familial”, *Revue de Droit Rural*, 340, Febrero 2006, p. 34.

²⁴ Este relativo laconismo textual no tiene otro significado que el legislador espera que los jueces otorguen consistencia a esta noción. La inaptitud, la insolvencia del cesionario... así como otras circunstancias que,

tribunal paritario de arrendamientos rústicos en un plazo fijado reglamentariamente, transcurrido el cual se entenderá aceptada la cesión.

Nada se regula en cuanto a la estipulación del precio de la cesión entre arrendatario saliente y cesionario entrante, por lo que la cuestión quedará a la libre voluntad de las partes, si bien la lógica indica que el valor del arriendo será proporcional al tiempo que reste hasta el término del plazo, disminuyendo según se trate de un arrendamiento cuya duración se haya prolongado en el tiempo y ya esté próximo su término final (18 años).

Cuando el arriendo llegue a su plazo final de duración, el propietario podrá recuperar la posesión de la finca con tal de notificar al arrendatario el fin del contrato al menos con 18 meses de antelación a dicho plazo y por vía extrajudicial.

En defecto de la notificación anterior, el arrendamiento se prorrogará por un período mínimo de 5 años más (así pues, cabe por vía de pacto acordar una duración superior, pero no inferior), y el contrato continuará sometido al régimen especial del Capítulo VIII. En caso de desacuerdo entre las partes sobre las condiciones del arrendamiento prorrogado, el tribunal paritario resolverá sobre la controversia.

Pero en caso de que el arrendamiento no sea prorrogado por iniciativa (y culpa) del arrendador, éste abonará al arrendatario una indemnización correspondiente al perjuicio causado por la falta de prórroga del contrato, que incluirá la depreciación del fondo patrimonial del arrendatario, los gastos de traslado y de reinstalación, así como los gastos del impuesto de transmisiones patrimoniales a abonar por la adquisición de un arrendamiento del mismo valor²⁵. Por excepción, no procederá tal indemnización si la falta de prórroga se fundamenta en una causa del artículo L. 411-53 del Code Rural (causas generales de resolución del contrato imputables al arrendatario) o por falta de pago de la renta.

En materia de resolución del contrato por culpa del arrendatario, la ley cita expresamente la causa de falta de pago de la renta o de los gastos convenidos. Para que se produzca la resolución, debe haber precedido un requerimiento extrajudicial de pago que resulte infructuoso durante tres meses. La única posibilidad de suspender esta acción resolutoria por parte del arrendatario, es solicitar al juez un aplazamiento del pago debido antes de la expiración del citado plazo de tres meses durante el que será requerido de pago por el arrendador.

apreciadas *in concreto*, sean de tal naturaleza que hagan temer que el bien será mal explotado en caso de cesión (Así CREVEL, “Le bail cessible hors du cadre familial”, cit., p. 35).

²⁵ Estima CREVEL que, ante el silencio del texto legal, habrá que concluir que tal indemnización deberá de ser determinada ya sea por las partes de común acuerdo, o bien por el tribunal paritario de arrendamientos rústicos en caso de desacuerdo (op. cit., p. 36).

3. Aparte del análisis más pormenorizado de las dos grandes novedades de la ley de 2006, no podemos olvidar otro grupo de medidas concretas de índole estructural y económica dirigidas a consolidar las empresas agrarias y a apoyar su nivel de rentas.

Cabe citar el interés de la ley hacia la promoción de formas societarias en la agricultura, organizadas en torno a un pequeño número de socios, ya posean o no vínculos familiares entre ellos. Se utiliza el incentivo del régimen fiscal aplicable sobre todo a las explotaciones agrícolas que se constituyan en forma de sociedad de responsabilidad limitada (artículo 9).

Asimismo, la ley introduce un nuevo instrumento para favorecer la política de nuevas instalaciones en el sector agrario, permitiendo la transmisión o venta “progresiva” de una explotación agrícola —el conjunto de elementos del activo afectos al ejercicio de una actividad agrícola— a favor de un agricultor joven (de menos de 40 años de edad). Se prevé un beneficio fiscal a favor de quienes cedan su explotación al joven agricultor, permitiendo que éste pueda pagar de manera diferida una parte del precio convenido. Este sistema permite aplazar en el tiempo los costes de la primera instalación (artículo 16).

En el ámbito organizativo y de la concentración de la oferta²⁶, la ley apuesta por el fortalecimiento de las organizaciones de productores legalmente reconocidas, las cuales preverán que toda o parte de la producción de sus miembros, socios o accionistas les sea cedida con vistas a su comercialización (artículo 53). Podrán incluso agruparse para constituir “centrales de venta” siempre que sean propietarias de los productos de sus integrantes. En relación con las cooperativas, el artículo 58 tiene la misión de renovar el estatuto de la cooperación para mejorar las relaciones financieras con los asociados, así como para facilitar la contribución de las cooperativas de uso en común de material agrícola en materia de servicios de proximidad. Por otra parte, se habilita al Gobierno para adaptar el estatuto de la cooperación agrícola para coordinarlo con las recientes evoluciones legislativas producidas en el derecho de sociedades, en materia de transparencia y de gobierno, así como de revisión de las condiciones para la puesta en marcha de operaciones de reestructuración de los grupos cooperativos (artículo 59).

Se abre también la posibilidad de la participación de las organizaciones de productores en el seno de las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias (OIA), ampliando asimismo las competencias de éstas últimas al campo de la promoción de las producciones no alimentarias, al desarrollo del potencial económico del sector y a la prevención de crisis. Todas estas medidas se encaminan a reforzar no solamente el peso de los productores, sino además su poder de

²⁶ Sobre los temas que afectan a las organizaciones de productores, las interprofesiones y las sociedades cooperativas en el ámbito de la ley de orientación, vid. BARBIERI, J.J.: “Organiser l’offre”, *Revue de Droit Rural*, 340, Febrero 2006, pp. 50 a 54.

negociación en relación con la gran distribución. Tienden a favorecer el desarrollo de un modelo de contractualización del subsector de la producción, asegurando la mejora de la regulación del mercado.

El artículo 62 de la ley establece la creación de un *Fondo Nacional de Garantía de Calamidades Agrícolas*, destinado a financiar ayudas al desarrollo de los seguros contra daños ocasionados en las explotaciones agrarias. Además, se encargará de financiar directamente la indemnización de los daños materiales sufridos en dichas explotaciones como consecuencia de las calamidades definidas en el artículo L. 361-2 del Code Rural²⁷. Por otra parte, la entrada en vigor de la ley de orientación conlleva la progresiva extensión de los seguros agrarios al conjunto de las producciones agrícolas (artículo 68)²⁸.

4. Finalmente, podemos agrupar otro conjunto de medidas de orientación agrícola en torno a las nuevas exigencias y demandas que plantea la sociedad moderna al sector agrario.

La seguridad alimentaria y la gestión de calidad de los productos están estrechamente vinculadas. La ley incluye medidas de refuerzo de la evaluación de riesgos de los productos junto con una reforma del sistema de indicaciones de calidad de los mismos²⁹.

Así, por un lado, con vistas a completar los dispositivos de seguridad alimentaria, se pone en manos de la Agencia Francesa de Seguridad Sanitaria de los Alimentos la evaluación de los riesgos vinculados a los insumos de la agricultura, tales como fertilizantes y productos fitosanitarios (artículo 70)³⁰.

Por otro lado, la debida atención que se debe prestar a las nuevas demandas de la sociedad, pasa por el mantenimiento de un modelo de calidad. Ahora bien, pese a que Francia dispone ya de un conjunto de productos de una calidad requerida y reconocida por todo el mundo, el hecho de la creciente multiplicación de labels y denominaciones se traslada a los consumidores, que se ven forzados a soportar un nivel de complejidad en esta materia en el momento de proceder a examinar el etiquetado de los productos expuestos en los escaparates. Se impone, pues, un esfuerzo de clarificación en este ámbito, si bien deberá buscarse el justo equilibrio entre calidad y legibilidad. En esa línea, el artículo 73 de la ley señala que los productos agrícolas, forestales o

²⁷ En su virtud, se definen como «*les dommages non assurables d'importance exceptionnelle dus à des variations anormales d'intensité d'un agent naturel, lorsque les moyens techniques de lutte préventive ou curative employés habituellement dans l'agriculture n'ont pu être utilisés ou se sont révélés insuffisants ou inopérants*».

²⁸ BILLET, Ph. Profundiza en el estudio de esta cuestión en su artículo “La réorganisation de la maîtrise des aléas agricoles”, *Revue de Droit Rural*, 340, Febrero 2006, pp. 55 a 58.

²⁹ Para una visión general de las medidas adoptadas por la ley en materia de seguridad y calidad de productos, puede consultarse el trabajo de BAILLY, J.M.: “La loi d'orientation agricole face à la sécurité sanitaire et à la qualité”, *Revue de Droit Rural*, 340, Febrero 2006, pp. 59 a 61.

³⁰ Vid. al respecto, BILLET, Ph.: “La consolidation des contrôles sur les produits phytosanitaires à usage agricole”, *Revue de Droit Rural*, 340, Febrero 2006, pp. 62 a 64.

alimentarios podrán beneficiarse de tres categorías de valorización: a) signos de identificación de la calidad y del origen (como la denominación de origen, la mención «agricultura ecológica»...); b) las menciones valorizantes (denominación «montaña», «productos de granja»...); c) el modelo de certificación de productos. El fin último de la reforma estriba en mejorar y clarificar el sistema de denominaciones de calidad, así como facilitar su legibilidad por el consumidor final de los productos.

Una de las más importantes demandas de la moderna sociedad actual se dirige a la conservación y mejora del medio ambiente. El sector agrario es uno de los que puede colaborar en la consecución de los objetivos del desarrollo sostenible del medio rural donde lleva a cabo su actividad ordinaria. La ley contempla un importante y variado conjunto de medidas específicas relacionadas con este objetivo agro-ecológico-ambiental³¹.

El artículo 47, a fin de proteger el medio ambiente y de apoyar el desarrollo de los productos biodegradables, prevé la prohibición —a partir del 1 de enero de 2010— de la distribución al consumidor final de bolsas de plástico no biodegradables.

El artículo 48 establece una previsión del aumento en el uso de los biocarburantes y de otros carburantes renovables, con la pretensión de alcanzar en el 2015 un 10 % de la cantidad total de gasolinas y gasóleos puestos a la venta en el mercado nacional con fines de transporte. Por su parte, el artículo 49 autoriza, a partir del 1 de enero de 2007, la venta y utilización como carburante agrícola del aceite vegetal puro, bruto o refinado³².

La agricultura ecológica constituye una práctica respetuosa con el medio ambiente, en la medida que se trata de un sistema productivo bajo en insumos y que no emplea productos químicos. La ley prevé una ventaja fiscal para los agricultores que opten por este tipo de agricultura durante el periodo en que se esté produciendo la modificación del sistema de cultivo o crianza para convertirlo en “ecológico”, fase en la que todavía no se beneficia de la certificación de calidad que revaloriza su producto final (artículos 37 y 75).

El artículo 76 abre la posibilidad de celebrar arrendamientos rústicos que incluyan cláusulas destinadas a la protección del medio ambiente, cuando las tierras afectadas estén situadas en una zona con vocación ambiental. En ese sentido, se promocionan las prácticas que tengan por objeto

³¹ Con carácter general puede consultarse el trabajo de DOUSSAN, I.: “La protection de l’environnement dans la loi d’orientation agricole de janvier 2006: un bilan mitigé”, *Revue Juridique de L’environnement*, 4, 2006, pp. 387 a 400. También vid. BILLET, Ph.: “Le droit de l’environnement dans la LOA: improbable rencontré entre installations classées, espèces protégées et sacs de caisse”, *Revue de Droit Rural*, 341, Marzo 2006, pp. 8 a 11.

³² Para un estudio más detenido acerca de esta materia, puede consultarse a BILLET, Ph.: “La promotion de la valorisation énergétique de la production agricole et sylvicole”, *Revue de Droit Rural*, 340, Febrero 2006, pp. 47 a 49.

la conservación de los recursos hídricos, de la biodiversidad, de la calidad de los productos, del suelo y del aire, la prevención de riesgos naturales y la lucha contra la erosión.

Finalmente, el artículo 79³³ aprueba la creación de un nuevo “Code de la Montagne”, que agrupará sistemáticamente bajo un solo Código todas las disposiciones legislativas y reglamentarias relativas al ámbito de la montaña y los montes que se encuentren en vigor a la fecha de publicación de la ley de orientación agrícola. Se pretende apoyar la función medioambiental de la actividad agrícola en zonas de montaña, principalmente por la vía contractual.

³³ Sobre la novedosa introducción del Código de la Montaña y su “sorprendente” aparición en el ordenamiento legislativo francés ha escrito YOLKA, Ph. un artículo titulado “La charrue avant les boeufs (remarques sur l’article 79 de la loi d’orientation agricole)”, *Revue de Droit Rural*, 340, Febrero 2006, pp. 65 y 66.