

**EL PILAR «DESARROLLO RURAL» DE LA POLÍTICA AGRARIA
COMÚN: UN SISTEMA COMPLEJO DE AYUDAS PUBLICAS CON
FINALIDADES COMERCIALES Y NO COMERCIALES**

Luc Bodiguel,

Chargé de recherche CNRS, CERP3E,
Chargé d'enseignement à la Faculté de Droit de Nantes, France

Luc.bodiguel@univ-nantes.fr

Traducción : Prof. Ana Carretero Garcia

Desde la reforma de 1999, la Unión Europea ha reconocido implícitamente el rol multifuncional de la agricultura, creando el segundo pilar de la Política Agraria Común (PAC): el desarrollo rural.¹ Pero, aun siendo novedoso, este enfoque no constituye sin embargo una «refundación» de la política agraria: el libre comercio prima y sus consecuencias negativas deben ser objeto de medidas «correctoras» o «compensatorias».

Por otro lado, a imagen de los debates que enfrentan a Francia y la Unión Europea sobre las interprofesionales agroalimentarias, o a la Unión Europea y los EEUU en el marco de las negociaciones internacionales sobre las consideraciones no comerciales de la agricultura (OMC), existe una diferente aproximación conceptual a la «multifuncionalidad»: bien los dispositivos de desarrollo rural son considerados como excepciones al libre juego de los actores económicos en el mercado, o bien expresan la voluntad del legislador de imponer los nuevos principios por encima del mercado. Según la primera

¹ Reglamento (CE) n° 1257/1999, 17/05/1999, JOCE, L. 160, 26 juin 1999, pp. 80-102. Proxima reforma : propuesto de reglamento du Conseil, 14/07/2004. Ver tambien los reglamentos (CE) n° 2603/1999, n° 445/2002, n° 1783/2003, n° 817/2004.

orientación, la multifuncionalidad no puede fundar más que medidas que tengan un efecto limitado sobre el mercado. Mientras que, en la segunda concepción, el libre juego del mercado podría ser la excepción y no la regla; los imperativos ligados al desarrollo rural podrían alcanzar a los intercambios sin que fuera necesario controlar su impacto o su efecto sobre la competencia.

La primera concepción es común a la Unión Europea, a Francia y a Inglaterra, conforme al espíritu liberal comunitario y al anexo II del Acuerdo sobre la Agricultura firmado en el marco de la OMC: las ayudas al desarrollo rural aparecen como mecanismos dirigidos a compensar las desigualdades o desequilibrios generados por el mercado. Los primeros mecanismos comunitarios fueron calificados como «pagos compensatorios» en la reforma de la PAC de 1992 y esta idea se resalta explícitamente en el art.1 del Reglamento de «desarrollo rural» (RDR). Pero hay que admitir que, aunque las funciones no productivas o los aspectos no comerciales de la agricultura tengan por objeto medidas del segundo pilar de la PAC, éstas quedan subordinadas a la ideología de que el libre juego del mercado no debe ser obstaculizado.²

A pesar de esta constatación, no puede negarse que la emergencia del pilar «desarrollo rural» en el seno de la PAC recuerda que existen otros imperativos distintos de los del mercado. El análisis del R.D.R. lo confirma: éste se apoya sobre una dimensión multifuncional de la agricultura, aprehendida a su vez como una actividad de producción económica que tiene por finalidad el mercado y como un modo de desarrollo, de protección y de valorización del territorio. Esta dualidad ha sido ya puesta de manifiesto³ y responde a la doble finalidad

² BODIGUEL, L., *Multifonctionnalité de l'agriculture et dispositifs agro-environnementaux. Interrogations sur l'efficacité de la norme*, Revue de Droit Rural, n° 317, nov. 2003, pp. 606-612.

³ LORVELLEC, Rapport de synthèse, in *L'entreprise agricole et le statut du fermage*, éd. Loysel, nov. 1995, p. 263 ; BODIGUEL, L., *L'entreprise rurale : entre activités économiques et territoire rural*, l'Harmattan, Coll. "Droit et Espace rural", 2002, 478 p., part. 2 ; BODIGUEL, L., *L'exploitation agricole : entre entreprise agricole et entreprise rurale*, Revue de Droit Rural, n°300, févr. 2002, pp. 76-88.

comercial y no comercial de la explotación agraria: el vínculo al mercado se expresa a veces por un condicionamiento de las medidas a la finalidad comercial de la actividad agraria (la venta de productos agrarios) o al proyecto de empresa (inversiones, adaptación al mercado...). Los aspectos no comerciales derivan de exigencias de interés general que justifican la intervención pública y esas exigencias tienen un punto en común: el territorio.⁴

No hay que creer, sin embargo, que esos dos aspectos están sistemáticamente separados. Por el contrario, están tan bien combinados que a veces es difícil separarlos: como la noción de actividad agraria, la política de desarrollo rural expresa un sistema de valores comerciales y sociales complejos e indisociables. Hay que advertir, por otro lado, que la presente hipótesis podría también ser verificada a la luz del primer pilar de la PAC que, con el principio de condicionalidad y la nueva definición de la agricultura⁵, aúna objetivos de mercado e imperativos medioambientales y sociales.

Este sistema de imbricación es el que el presente estudio quiere poner de relieve a partir de las diferentes medidas elaboradas por Francia e Inglaterra sobre la base del R.D.R. Con esta finalidad mostraremos que, de acuerdo con los objetivos del segundo pilar de la PAC (1), no existe acción «agro-rural» con finalidad comercial sin relación con una o varias finalidades no comerciales (2). Y, siguiendo la misma lógica, pondremos de manifiesto la dependencia de los dispositivos medioambientales o sociales de las finalidades comerciales o de mercado (3).

⁴ BODIGUEL, L., *Le territoire, vecteur de la reconnaissance juridique de l'agriculture multifonctionnelle*, revue Economie rurale, n°273-274, janv.-avr. 2003, pp. 61-75.

⁵ Sur ce sujet v. BODIGUEL, L., CARDWELL, M., *Évolution de la définition de l'agriculture pour une agriculture évoluée*, Revue du marché commun et de l'Union européenne, n° 490, juillet-août 2005, pp. 456-466t. et BODIGUEL L., *Réflexions sur la réforme de la politique agricole commune et les droits à paiement unique*, Gazette du Palais, 10-11 août 2005, pp. 2-9.

1. El objetivo comunitario, francés e inglés del desarrollo rural: sumisión de las finalidades comerciales a las exigencias sociales

Los objetivos «legales» de las disposiciones de desarrollo rural con finalidad explícita de mercado se desprenden del R.D.R. y de sus regulaciones nacionales, particularmente del plan de desarrollo rural nacional francés (P.D.R.N.) y del *England Rural Development Programme* (E.R.D.P.). El marco comunitario es suficientemente amplio como para dejar a los Estados miembros cierto margen de maniobra en la fijación de los objetivos ligados al R.D.R. Esta libertad se asienta sobre una gran elección de objetivos y sobre el principio de subsidiariedad (considerando 14, R.D.R.). Francia e Inglaterra podrían haber elegido orientaciones diferentes; sin embargo, del análisis se deduce que no es así: los dos Estados han hecho primar los objetivos sociales y medioambientales sobre las finalidades comerciales.

El R.D.R. es por naturaleza híbrido. Es el instrumento que permite a la política agraria, esencialmente volcada sobre los mercados agrarios (considerandos nº 6 y 18), responder a los objetivos de la política común en materia de cohesión económica y social (considerando nº 6 y art.1.3) y en materia medioambiental (considerando 31). Constituye así un vector de integración de las políticas comunitarias. Esta alianza de la política agraria con el desarrollo y el medio ambiente está perfectamente ilustrada por los objetivos asignados a las ayudas contempladas en el art.2 del R.D.R. Los objetivos de cohesión se fijan claramente: mantener y consolidar un tejido social viable en las zonas rurales; desarrollar actividades económicas; mantener y crear puestos de trabajo con objeto de garantizar una mejor explotación del potencial existente; mejorar las condiciones de trabajo y de vida; mantener y fomentar sistemas agrícolas de bajos insumos; favorecer la diversificación de las actividades con la creación de otras de carácter complementario o alternativo; eliminar las desigualdades y fomentar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres

mediante el apoyo a proyectos cuya iniciativa y ejecución corra a cargo de mujeres. Además, la puesta en marcha de la política medioambiental en el seno de la política agraria encuentra justificación en el objetivo de la conservación y promoción de una naturaleza de calidad y de una agricultura sostenible que respete las exigencias medioambientales, así como en el desarrollo sostenible de los bosques.

Sobre esta base, Francia e Inglaterra se benefician de un amplio poder de decisión respecto a los objetivos a perseguir.

Usando la libertad ofrecida por el reglamento comunitario, **las autoridades francesas** han optado por un plan de desarrollo rural nacional más estrecho, al menos en sus principios y objetivos. Seis prioridades fundamentan la acción del gobierno en la aplicación del R.D.R.: orientar la explotación agrarias hacia una agricultura sostenible y multifuncional (Prioridad 1); revalorizar y desarrollar los recursos forestales (Prioridad 2); fomentar el valor añadido y la cualidad de los productos (Prioridad 3); equilibrar la ocupación del territorio y reducir las desigualdades económicas (Prioridad 4); proteger y revalorizar el patrimonio ecológico (Prioridad 5); y formación (Prioridad 6). Las prioridades 1, 2, 4 y 5 se dirigen explícitamente a una gestión equilibrada, ecológica y sostenible del territorio; la prioridad 3 no contribuirá al aumento del valor añadido más que si se basa en una gestión de calidad; y, por último, la acción en favor de la formación (prioridad 6) debe entenderse al servicio de todos los objetivos precedentes (art. 9, R.D.R.). Los objetivos del P.D.R.N. francés muestran entonces que toda acción elaborada y puesta en marcha dentro del marco del R.D.R. debe tener una finalidad no comercial⁶. No obstante, la orientación social del P.D.R.N. no prohíbe las ayudas a la búsqueda de la competitividad, al desarrollo de nuevos mercados o al mantenimiento y

⁶ Esta exigencia plantea la cuestión del valor jurídico del P.D.R.N.: v. *infra*.

desarrollo de empresas agrarias. En efecto, los objetivos del P.D.R.N. no hacen más que ligar la acción sobre la función de mercado a una acción prioritaria sobre las funciones no comerciales de la agricultura.

Así, incluso aunque sólo las consideraciones sociales o medioambientales sean las que resaltan en los objetivos generales, el acceso al mercado es uno de los instrumentos esenciales elegidos para responder a ellos. La siguiente tabla permite ilustrar esta afirmación:

Medidas del Reglamento de desarrollo rural elegidas por Francia	
<i>Regulación nacional derivada de las medidas propuestas por el R.D.R.: medidas a, b...</i>	
Medidas ligadas directamente al acceso al mercado	Medidas que no se refieren a priori a aspectos comerciales
a. Inversiones en las explotaciones	e. Zonas desfavorecidas y zonas con limitaciones medioambientales específicas
b. Instalación de jóvenes agricultores	f. Medidas agroambientales
c. Formación	h. Silvicultura
d. Cese anticipado de la actividad agraria	n. Servicios de abastecimiento básicos para la economía y la población rurales
g. Mejora de la transformación y comercialización de productos agrícolas	o. Renovación y desarrollo de pueblos y protección y conservación del patrimonio rural
m. Comercialización de productos agrícolas de calidad	q. Gestión de recursos hídricos agrícolas
p. Diversificación de las actividades en el ámbito agrario y ámbitos afines, a fin de aumentar las posibilidades de empleo y de ingresos alternativos	t. Protección del medio ambiente en conexión con la conservación del paisaje y la economía agraria y forestal, así como con la mejora del bienestar de los animales
r. Desarrollo y mejora de las infraestructuras relacionadas con el desarrollo de la producción agraria	
s. Fomento del turismo y el artesanado	

Los objetivos no comerciales del P.D.R.N. francés nos llevan esencialmente a consideraciones no comerciales; sin embargo, buena parte de las medidas se encuentran ligadas directamente al mercado.

Siguiendo la misma lógica, **el plan de desarrollo rural nacional inglés** tiene dos prioridades de acuerdo con los objetivos de cohesión económica y social y los objetivos de protección del medio ambiente⁷.

La primera prioridad del E.R.D.P. se dirige a compensar el declive de la agricultura, intentado desarrollar una economía sostenible en el medio rural. Con este fin, las autoridades públicas deben apoyar los proyectos que contribuyan a la creación de sectores agrarios y forestales competitivos y al desarrollo de nuevas actividades en las zonas rurales. Este objetivo responde directamente a exigencias sociales, pero reenvía para su puesta en marcha al instrumento privilegiado del desarrollo local: el mercado. En efecto, las iniciativas públicas tienen vocación de apoyar el lanzamiento de nuevos productos y/o la adaptación de la economía rural a nuevas salidas. Esta orientación de mercado de los objetivos y programas operativos es confirmada por la exigencia de competitividad en la elección de proyectos con el fin de seleccionar propuestas de alta calidad ligadas a la innovación y, por consiguiente, a los nuevos mercados. A este principio responde el *Processing and Marketing Grant*, el *Vocational Training Scheme* y el *Rural Enterprise Scheme*. Siguiendo la misma lógica, es importante subrayar que el E.R.D.P. excluye los apoyos directos ligados a la instalación de jóvenes agricultores o indirectos como el cese anticipado. Por tanto, estas medidas pueden atenuar el declive de la agricultura en el medio rural, puesto que favorecen la creación y la continuidad de las explotaciones. Puede observarse aquí una importante diferencia de apreciación y

⁷ Estas prioridades son recogidas a través de objetivos y programas operativos : *Statutory Instrument, England: The Rural Enterprise Regulation 2000*, n° 3043; *The Energy Crops Regulation 2000*, n° 3042; *The Agricultural Processing and Marketing Grants, Regulation 2000*, n° 3046; *The vocational Training Grants (agriculture and forestry) Regulation 2000* n°3045; *The Organic Farming, Regulation 2001*, n° 432; *The Countryside Stewardship, Regulation 2000*, n° 3048; *The Environmentally Sensitive Areas, Regulation 2000*, n° 3049 (Stage I), 3050 (Stage II), 3051 (Stage III), 3052 (Stage IV); *Hill Farm Allowance Scheme, Regulation 2001*.

de método entre Francia e Inglaterra: las medidas de apariencia estrictamente social no son valoradas por nuestros vecinos ingleses.

P R I O R I D A D 1	Medidas del Reglamento nº1257	Disposiciones nacionales inglesas (Esquemas)
	Inversiones en las explotaciones (art 4-7)	Rural Enterprise Scheme Energy Crops Scheme (Miscanthus)
	Formación (art 9)	Vocational Training Scheme
	Mejora de la transformación y comercialización de productos agrícolas (art 25-28)	Processing and Marketing Grant
	Silvicultura (art 30 et 31)	Farm Woodland Premium Scheme Woodland Grant Scheme Energy Crops Scheme
Fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales (art 33)	Rural Enterprise Scheme	

La segunda prioridad del E.R.D.P. es la conservación y revalorización del medio ambiente rural. Se intenta responder así a las exigencias de mantenimiento del tejido socio-económico, de protección y de revalorización del territorio. Sobre un plano más operativo, este objetivo implica el mantenimiento, incluso el desarrollo, de una gestión sostenible de las zonas más desfavorecidas. Dentro de este marco, los aspectos de mercado no aparecen directamente; se trata de mecanismos compensatorios dirigidos a las zonas más desfavorecidas, medidas agroambientales, así como medidas de renovación y desarrollo de pueblos o de protección del medio ambiente por la agricultura.

P R I O R I D A D 2	Medidas del Reglamento n°1257	Disposiciones nacionales inglesas (<i>Esquemas</i>)
	Zonas desfavorecidas y zonas con limitaciones medioambientales (art 13-21)	Hill Livestock Compensary Allowances (2000) Hill Farm Allowance Scheme (2001-2006)
	Medidas agroambientales (art 22-24)	Countryside Stewardship Scheme Environmentally Sensitive Areas Scheme Organic Farming Scheme
	Art 33: Renovación y desarrollo de pueblos; Protección del medio ambiente por la agricultura	Rural Enterprise Scheme

A la vista de los análisis precedentes, los planes de desarrollo rural inglés y francés se inscriben netamente en la voluntad de corregir las imperfecciones del mercado (*market failure*), autorizando a las autoridades públicas a intervenir en favor de objetivos no comerciales. Además, y a pesar de una presentación formal sensiblemente diferente, se encuentra en los dos documentos una mezcla de objetivos formalmente no de mercado, pero inmediatamente completados por objetivos operativos directamente ligados a una concepción de mercado. **Los planes de desarrollo rural inglés y francés tienen, por tanto, carácter mixto; sin embargo, ese carácter mixto parece sometido a un principio jerárquico: los objetivos de mercado están subordinados a los fines sociales y medioambientales.**

Esta aproximación piramidal podría ofrecer una vía de impugnación desde el momento en que un Estado ponga en marcha un dispositivo estrictamente de mercado. Por ello, sería conveniente que los P.D.R.N. contaran con un marco jurídico seguro: de acuerdo con el artículo 41 del R.D.R., los P.D.R.N. francés e inglés han sido elaborados por los Estados miembros y sometidos a la Comisión, después de consultar a las autoridades y a las organizaciones nacionales competentes. La Comisión ha evaluado entonces los planes en función de su coherencia y de su compatibilidad con el reglamento y los ha aprobado de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 50, párrafo segundo, del

Reglamento (CE) n° 1260/1999 (art. 37, 39 et 44, R.D.R.). Este procedimiento ha desembocado en una serie de decisiones de la Comisión europea por las que se aprueban los P.D.R.N.⁸ de acuerdo con el derecho comunitario. Sin embargo, esta aprobación no tiene más que un impacto limitado. Verifica la adecuación del programa nacional al reglamento y no hace más que autorizar a los Estados a pedir el beneficio de la cofinanciación comunitaria de acuerdo con el R.D.R. La decisión comunitaria no tiene, por tanto, efecto directo sobre los particulares.

A nivel nacional, los P.D.R.N. no tienen mucho impacto: en Francia, el P.D.R.N. no ha recibido respaldo reglamentario; no hay un efecto jurídico particular y los objetivos que comporta no pueden más que, llegado el caso, servir de base a la interpretación de los jueces. Por el contrario, Inglaterra ha reconocido a su P.D.R.N. el rango de *Statutory Instrument*⁹; de hecho, éste podrá ser invocado ante los tribunales como todo *Statutory Instrument*. Sin embargo, **hay que entender que los P.D.R.N. no obligan a nada a los Estados**; no les imponen ninguna legislación particular; cada Estado puede poner en marcha las medidas de apoyo que desee. Los ciudadanos pueden actuar ilegalmente contra órdenes o decretos específicos (por ejemplo, en Francia, los C.A.D.), pero no tendrán ningún interés en alegar el P.D.R.N., puesto que éste no tiene carácter imperativo. No hace otra cosa que abrir la posibilidad a la cofinanciación comunitaria.

Pero, si el marco jurídico de los P.D.R.N. es débil, su impacto financiero está cargado de consecuencias y los Estados están muy interesados en beneficiarse del maná financiero procedente de la Unión Europea. Con este fin, Francia e Inglaterra han debido conciliar las consideraciones sociales con las exigencias del mercado, de acuerdo con el espíritu del R.D.R. Esta combinación

⁸ Francia: Decisión 2000/2521/CE y 2001/4316/CE; Inglaterra: Decisión C (2000) 3003.

⁹ *The E.R.D.P. (enforcement) Regulation* 2000 n° 3044.

se deduce principalmente del análisis de las ayudas con finalidad *a priori* de mercado.

2. Ayudas con finalidad de mercado dependientes de las exigencias sociales

El R.D.R. prevé un cierto número de medidas de apoyo a la agricultura cuya finalidad responde directamente a necesidades de mercado. Son las ayudas a las inversiones o a la mejora de las condiciones de comercialización o de transformación. De acuerdo con los objetivos generales antes descritos, estos dispositivos, su contenido y su eventual evolución dejan paso a las consideraciones no comerciales.

2.1) Combinar las inversiones productivas y las exigencias sociales

El marco comunitario de apoyo a las inversiones permite a los Estados proponer un abanico de medidas cofinanciadas por la Unión europea. A primera vista, las exigencias sociales o medioambientales no son tomadas en consideración. Esta constatación se impone a la vista del art.4 del R.D.R.: las inversiones que opten a ayudas pueden, en efecto, destinarse a «reducir los costes de producción, a mejorar y a reorientar la producción». Esta orientación de mercado es reforzada por la exigencia de la viabilidad económica de la explotación (art. 5) y la idea de que no se concederán ayudas para las inversiones destinadas a aumentar una producción para la que no puedan encontrarse salidas normales en el mercado (art. 6), requisito habitual en los instrumentos de ayudas comunitarias a las empresas. No se trata entonces de apoyar las empresas artificialmente; éstas deben ser independientes y activas sobre el mercado que les afecta¹⁰. Por tanto, **el marco comunitario autoriza las ayudas a la inversión con fines comerciales a través del mismo título por el que se apoyan en función de consideraciones no comerciales:** el aumento de

¹⁰ BODIGUEL L., *L'entreprise rurale: entre activités économiques et territoire rural*, op. cit., n° 296 et s.

la calidad, la protección y mejora del medio natural, las condiciones de higiene y las normas en materia de bienestar de los animales, el impulso de la diversificación de las actividades en la explotación (art. 4, R.D.R.).

De acuerdo con esta lógica, los P.D.R.N. francés e inglés no reservan las ayudas sólo a los inversores que respondan a consideraciones sociales o medioambientales. En Francia, se prevén así préstamos bonificados, subvenciones de equipamiento para la construcción y renovación de instalaciones ganaderas, ayudas a la mecanización en zonas de montaña e inversiones «productivas» concertadas dentro del marco presupuestario de los contratos territoriales de explotación (C.T.E.). Asimismo, el *Rural Enterprise Regulation* de 2000 permite financiar compras de equipos, inversiones ligadas a los cambios de técnicas de cultivo, estudios de viabilidad e incluso operaciones iniciales de «marketing». Se trata de apoyos a la diversificación (agraria o no). Pueden, por tanto, beneficiarse los titulares que tengan un proyecto de reconversión de sus producciones (sobre todo proyectos de producción de queso o de cultivo de productos para usos farmacéuticos). Estas ayudas pueden resultar convenientes para el desarrollo de cultivos o cría de animales capaces de encontrar nuevos nichos de mercado: fibras, cría de animales salvajes (jabalíes...).

Sin embargo, los vínculos entre exigencias comerciales y no comerciales son más estrechos de lo que parecen. En el R.D.R. no existe un principio general de **eco-condicionalidad** tal y como resulta en el caso de los regímenes de ayuda directa de la P.A.C.¹¹, pero esta condición puede ser exigida en cada medida. Así, el artículo 5 del reglamento prevé que las ayudas a las inversiones estén limitadas «a las explotaciones agrarias (...) que cumplan las

¹¹ Reglamento (CE) N° 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda a los agricultores, DOUE L 270 de 21 de octubre de 2003, pp. 1-69. Ver BODIGUEL, L., *Multifonctionnalité de l'agriculture (...)*, *op. cit.*

normas mínimas en materia de medio ambiente, higiene y bienestar de los animales». Sólo se exige el respeto a las normas; de modo que el «legislador» comunitario impone así una eco-condicionalidad mínima. Con la revisión intermedia de la PAC, esta obligación se mantiene y los titulares que no las cumplan podrán beneficiarse de un plazo y/o ayudas para el cumplimiento de las normas¹². De acuerdo con estas disposiciones generales, las regulaciones nacionales tienen la obligación de adecuarse a las normas medioambientales. En Inglaterra, el régimen de ayudas a la inversión derivado del *Rural Enterprise Scheme*, de *l'Energy Crops Scheme* o de la *Agricultural Processing and Marketing Grants*, comprende una obligación previa de adecuarse a los estándares mínimos relativos al medio ambiente, la higiene y el bienestar de los animales. En Francia, la llamada es menos explícita, pero no por ello está menos presente. Por tanto, para poder concluir un C.T.E., el agricultor no debe haber sido condenado por daños al medio ambiente (art. R. 341-7 c. rur.). La eco-condicionalidad se deduce también de la exigencia de conformidad con las condiciones en vigor para la obtención de una participación financiera de la Comunidad Europea en aplicación del R.D.R. (art. R. 341-9 c. rur.). Hoy, con el contrato de agricultura sostenible (C.A.D.), las obligaciones del titular han sido reajustadas en el aspecto medioambiental (nuevo art. R. 311-1 c. rur. al. 3) y no es más que a título complementario y facultativo que éste «*puede igualmente incluir objetivos económicos (...)*». Por consiguiente, es posible programar ayudas a las inversiones en un C.A.D., debiendo prioritariamente responder a consideraciones medioambientales. Por otro lado, hay que advertir que los planes de mejora material (P.A.M.), que prevén inversiones con el fin de mejorar la productividad de las explotaciones agrarias, se benefician también de la cofinanciación comunitaria y, por tanto, están sometidas a la eco-condicionalidad.

¹² Arts. 5 y 21 bis, R.D.R.

Además del respeto a las normas, ciertas inversiones se apoyan en razón de su propio objetivo medioambiental. Por ejemplo, en Inglaterra, ciertas ayudas a la inversión apuntan directamente a la protección del medio ambiente. Con el *Energy Crops Scheme*, el gobierno desea fomentar el desarrollo de biocarburantes y de cultivos energéticos con el fin de responder al compromiso internacional de reducción de gases de efecto invernadero y al compromiso nacional de producir el 10% de la electricidad a partir de energías renovables. Este sistema comprende también ayudas a plantaciones de cultivos de ciclo corto.

Las ayudas a las inversiones no resultan sólo de consideraciones comerciales. No constituyen más que uno de los instrumentos jurídicos y políticos de un sistema más amplio tendente a conciliar objetivos de mercado y exigencias sociales. Y lo mismo ocurre en el caso de las ayudas a la transformación y comercialización de productos agrarios.

2.2) Combinar el desarrollo industrial y comercial con la búsqueda de la calidad

La finalidad comercial de los apoyos a la comercialización y transformación de los productos agrarios no plantea ninguna duda. La disposición comunitaria precisa que estas ayudas tienen como *objetivo* «*aumentar la competitividad y el valor añadido*». Esta perspectiva de «*lucha en los mercados competitivos*» es reforzada por la voluntad manifiesta de orientar «*la producción de acuerdo con las tendencias del mercado o fomentar la apertura de nuevas salidas (...) y mejorar o racionalizar los canales de comercialización o los procesos de transformación (...)*» (art. 25, R.D.R.). En Inglaterra, la *Agricultural Processing and Marketing Grants* responde también al objetivo de fomento de la innovación y la inversión y está subordinado a condiciones de eficacia económica: demostrar la viabilidad económica del proyecto, así como la existencia de salidas al mercado.

Sin embargo, numerosos elementos vinculan esta finalidad comercial a la exigencia social de calidad de los productos, fuente de protección de la salud y del medio ambiente. Por una parte, las ayudas a la comercialización y a la transformación pueden tener también como objetivo *«mejorar el acondicionamiento y la presentación de los productos o fomentar un mejor uso o eliminación de los subproductos o residuos (...), mejorar y controlar la calidad, mejorar y controlar las condiciones sanitarias y proteger el medio ambiente»* (art. 25, R.D.R.). Por otra parte, con la revisión intermedia del segundo pilar de la P.A.C.¹³, la Comisión ha propuesto esencialmente dos nuevas medidas de apoyo comunitario entre las que se encuentra la calidad alimentaria (art. 24 *bis* a 24 *quinquies*). De modo que la puesta en marcha nacional de este objetivo puede restringir el ámbito de aplicación de las ayudas, exigiendo que las inversiones respondan a exigencias de calidad. Tal es el caso de Francia con la medida "g" del P.D.R.N., relativa a la mejora de la transformación y comercialización de productos, completada por la medida "m", relativa a la comercialización de productos agrícolas de calidad en aplicación del artículo 33, guión cuarto, del R.D.R. Por el contrario, la disposición inglesa no insiste sobre esta dimensión cualitativa.

Incluso si el vínculo es más débil que en el caso de las ayudas a la inversión, las ayudas a la transformación y a la comercialización no quedan totalmente desligadas de consideraciones sociales o medioambientales. Esa relación se estrecha cuando se observan las ayudas dirigidas al mantenimiento y la creación de explotaciones agrarias.

2.3) Combinar la supervivencia económica y la ordenación del territorio

En ciertos casos, los «gobiernos» comunitario, inglés y francés han optado por favorecer el desarrollo y la continuidad de empresas en el

¹³ Reglamento (CE) 1783/2003.

mercado de productos agrarios, manteniendo o aumentando la población y las actividades en el conjunto del territorio europeo y nacional. Con esta doble finalidad se han propuesto ayudas a la instalación y a la transmisión de las explotaciones agrarias, así como apoyos a la diversificación agraria y a la pluriactividad.

El marco comunitario de **ayudas a la instalación** se recoge en el artículo 8 del R.D.R. Pretende facilitar la instalación de jóvenes agricultores y, por consiguiente, conservar el potencial económico viable y sostenible de la agricultura. Las consideraciones sociales responden, por un lado, al objetivo general del mantenimiento de las explotaciones y el empleo sobre el territorio y, por otro, a la eco-condicionalidad impuesta por el propio texto. Conforme a esta disposición, el P.D.R.N. francés propone una dotación a la instalación de jóvenes agricultores (D.J.A.) y préstamos M.T.S.-J.A. (medida «b»). Por el contrario, Inglaterra ha decidido no elaborar ningún plan de ayudas a la instalación.

Por otro lado, no existe ayuda a la transmisión en sentido estricto. Sin embargo, los mecanismos comunitarios de cese anticipado (art. 10, R.D.R.) favorecen la transmisión fomentando la sustitución de los agricultores de mayor edad por otros más jóvenes. Esta disposición de «prejubilación» persigue indudablemente un objetivo mixto (económico y social) de mantenimiento de las unidades económicas y del empleo. En aplicación del marco comunitario, y contrariamente a los agricultores ingleses, los agricultores franceses pueden beneficiarse del mecanismo de cese y de una ayuda a la transmisión de las explotaciones (A.T.E.).

Los **regímenes de ayuda a la diversificación** en agricultura permiten apoyar proyectos que suman nuevas actividades a la actividad agraria de base y favorecer la pluriactividad. Tal es por ejemplo el caso de actividades de turismo «verde» desarrolladas en la explotación. Este tipo de ayuda puede responder a

una reconversión del patrimonio fundiario hacia usos no agrarios. Podemos pensar por ejemplo en el desarrollo de zoos o campos de golf. A semejanza de las ayudas a la instalación o a la transmisión de explotaciones, las ayudas a la diversificación tienen numerosos objetivos: se trata de responder a una demanda, a un mercado todavía abierto, a un nuevo mercado comercial con el fin de mantener las explotaciones procurándose otras fuentes de rentas; así, las disposiciones favorecen el mantenimiento del tejido social, principalmente sobre los territorios afectados por el éxodo rural. En otros términos, los regímenes de apoyo a la diversificación utilizan el mercado para responder a objetivos sociales y de ordenación del territorio. El sistema se caracteriza por la doble función reconocida a la explotación agraria a través del concepto de multifuncionalidad: la unidad económica de producción es también una unidad de ocupación del espacio.

Esta combinación se pone en marcha sobre la base del artículo 33 del R.D.R. relativo a las ayudas a la diversificación agraria. En Francia encontramos estos apoyos en la medida "p" del P.D.R.N. El contrato territorial de explotación constituye el marco jurídico principal sobre el que estas ayudas se desarrollan. Con la llegada del C.A.D., estos proyectos constitutivos de alternativas a la agricultura tradicional no podrán ser apoyados más que marginalmente, salvo que cuenten con una dimensión medioambiental fuerte. Un mecanismo parecido ha sido desarrollado en Inglaterra a través de las ayudas a los proyectos de diversificación agrícola y forestal dentro del marco del *Rural Enterprise Scheme*. Aunque hay que advertir que mientras el sistema inglés está abierto a la diversificación no agraria, en Francia la posibilidad de reconversión total de las tierras constituye un tema tabú.

Como los apoyos a la inversión, a la transformación, a la comercialización de productos agrarios, a la instalación y a la transmisión de explotaciones; los regímenes de ayuda a la diversificación constituyen

verdaderos instrumentos de desarrollo local: intentan conciliar el sistema de mercado con una serie de exigencias sociales, tales como los problemas de éxodo rural, el mantenimiento de explotaciones agrarias sobre el conjunto del territorio o los atentados contra el medio ambiente. En este sentido, las ayudas con finalidad comercial previstas en el R.D.R. son indisociables de las consideraciones sociales y territoriales. A la inversa, pero siguiendo la misma lógica, las acciones del segundo pilar de la PAC, dirigidas principalmente hacia consideraciones no comerciales, no quedan desligadas de toda finalidad comercial.

3. Ayudas con finalidad social indisociables de las consideraciones comerciales

Ciertas medidas están profundamente marcadas por la idea de que los fallos del mercado deben ser compensados. Es el caso de los dispositivos de apoyo en favor de la protección del medio ambiente o de la ordenación del territorio.

3.1) Las medidas en favor de la protección del medio ambiente

La regulación marco de las ayudas agroambientales revela explícitamente una nueva preocupación social, reconocida como de interés general: la protección del medioambiente (arts. 22 a 24), a la que se suma la protección del territorio, de los suelos, del paisaje y el fomento de la calidad y la salud. Estas disposiciones deben completarse con el artículo 33, que permite otorgar ayudas a la agricultura y a la silvicultura cuando éstas no entren en el ámbito de aplicación de ninguno de los otros regímenes y a condición de que las acciones se dirijan a la protección del medio ambiente, a la gestión del espacio natural o a la mejora del bienestar de los animales.

En aplicación de estas normas, Francia e Inglaterra han elaborado medidas nacionales cuya orientación principal no es comercial:

En Francia, el C.A.D.¹⁴ es uno de los instrumentos por el que deben pasar las ayudas agroambientales, dirigiendo «*la contribución de la actividad de la explotación a la preservación de los recursos naturales, a la ocupación racional y a la ordenación del espacio rural con el objetivo esencial de luchar contra la erosión, preservar la fertilidad de los suelos, los recursos de agua, la diversidad biológica y la naturaleza de los paisajes*».

El objetivo no comercial se fija así claramente. Esta orientación se refuerza a través de una serie de disposiciones que vinculan el C.A.D. con el art.22 del R.D.R. relativo a las medidas agroambientales (medida «f» del P.D.R.N.). De modo que, cuando el prefecto establece un contrato tipo, puede decidir que las acciones prioritarias surgidas del citado art.22 sean obligatorias (art. R. 311-2 c. rur.). Además, los contratos tipo entran dentro del campo de aplicación del R.D.R., debiendo incluir «*al menos una acción prevista en el artículo 22 de este reglamento o una acción plurianual dirigida exclusivamente a la protección del medio ambiente prevista en el antepenúltimo párrafo del artículo 33*» (art. R. 311-1 c. rur.). Ahora bien, con el fin de beneficiarse de la financiación comunitaria, todos los contratos deberán inscribirse dentro de esta perspectiva e incluir particularmente compromisos agroambientales.

Inglaterra propone numerosos tipos de compromisos agroambientales a los agricultores. La *Organic Farming Regulation* 2001 permite compensar la pérdida de rentas y los costes adicionales ligados a la reconversión hacia la agricultura ecológica. La *Countryside Stewardship Regulation* 2000 permite otorgar ayudas a los empresarios agrarios, cuyas tierras estén incluidas en una lista relativa a los hábitats y paisajes, y a través de las que se comprometen a cumplir los objetivos del programa: fomentar una agricultura respetuosa con el

¹⁴ Décret n° 2003-675 du 22 juillet 2003 relatif aux CAD, JO n° 170, 25 juillet 2003, p. 2594 ; Circulaire DGFAR/SDEA/C2003-5030 du 30 oct. 2003. V., BODIGUEL, L. *Comment faire du neuf avec du vieux ? Les C.A.D.*, revue Droit de l'Environnement, n° 112, oct. 2003, pp. 179-181.

medio ambiente; promover actividades de ocio en el campo; conservar los lugares históricos y arqueológicos; mejorar las externalidades positivas del campo; recuperar las tierras abandonadas; y crear nuevos hábitats y paisajes¹⁵. Otro *Statutory Instrument* promueve la conservación de la fauna, de la flora y de las características geológicas o físicas de las zonas afectadas (paisajes). Éste favorece también la protección de las áreas de interés histórico. Se trata de diferentes *Environmentally Sensitive Areas Regulations* 2000. Actualmente, un nuevo programa denominado *Entry Level Agri-Environment Scheme (Pilot)* está siendo probado sobre cuatro zonas; y, aunque es más denso que los otros dos programas, podría reemplazar el *Countryside Stewardship* y a la *Environmentally Sensitive Areas Regulation* en 2005¹⁶. A estos dispositivos, hay que añadir la posibilidad de ayudas abierta en virtud del artículo 33 retomada en el *Rural Enterprise, Regulation* 2000. Este *Statutory Instrument* autoriza ayudas mientras no sean sustituidas por otras medidas y favorece la protección del medio ambiente ligada a la conservación de los paisajes, de los bosques y de la agricultura, así como al bienestar animal. Finalmente, el *Hill Farm Allowance Scheme* (2001) propone ayudas en las zonas clasificadas directamente ligadas al agro-ambiente: prevé una mejora de las compensaciones si los proyectos priorizados responden a uno (10% más) o dos (20% más) de las condiciones de valorización medioambiental: mantener la biodiversidad asegurando un cobertura forestal o arable; tener ganadería mixta bovino/ovino con menos de un 15% de bovinos; estar registrado como agricultor ecológico; o tener una densidad de animales inferior a 1,2 unidades por hectárea.

En estas medidas francesas o inglesas no cabe duda de que la función medioambiental predomina. Y no sólo se reconoce esta preocupación, sino

¹⁵ *Statutory instrument* 2000, n°3048; un subprograma está en estudio: *the arable stewardship scheme*.

¹⁶ *Statutory Instrument, The Entry Level Agri-Environment Scheme (Pilot), England, Régulation* 2003. Ver también el *Scheme Guidance Boocklet* 2003 correspondiente.

que además perturba el juego de la oferta y la demanda. **Por otro lado, el dispositivo no está totalmente desligado de consideraciones comerciales:** el montante de la ayuda debe ser calculado en función de la pérdida de rentas y de los costes suplementarios derivados de los compromisos (art.24). Se trata, por tanto, de compensar una bajada de competitividad, un riesgo económico en función de exigencias sociales. El cálculo de la pérdida o del mayor coste no puede más que apoyarse sobre una situación en la que la empresa funcionaría conforme al «libre mercado»: ¿cuál sería la situación de la empresa agraria si ésta no hubiera contratado los compromisos medioambientales?. El mercado constituye la única referencia. Además, las ayudas agro-ambientales pueden apoyar la entrada o la acción de una empresa en el mercado. Es el caso de la ayudas para una reconversión hacia la producción ecológica. Encontramos así una combinación de lógicas no comerciales y comerciales. Por ejemplo, el C.A.D. podrá también incluir ayudas más orientadas hacia el mercado, sobre todo en materia de diversificación y de desarrollo de la calidad.

Y a las mismas conclusiones podemos llegar en lo que se refiere a las ayudas a la ordenación del territorio.

3.2) Las medidas en favor de la ordenación del territorio

A imagen de las ayudas agro-medioambientales, las ayudas agrarias a la ordenación del territorio fundan una excepción al libre juego del mercado porque tienen como objetivo el mantenimiento de población en zonas no competitivas desde el punto de vista comercial. **Estas ayudas se inscriben directamente en la lógica de la política regional de cohesión económica y social** de la Unión Europea. En ellas se basa la afirmación según la cual el segundo pilar de la PAC permite armonizar la agricultura y la ordenación del territorio.

De acuerdo con esta alianza, el R.D.R. retoma y desarrolla los derechos a ayuda en favor de explotaciones localizadas en zonas particulares. Así, el artículo 13 organiza un régimen de apoyo a las zonas desfavorecidas o sometidas a limitaciones medioambientales. Éste tiene sobre todo vocación de compensar las desventajas naturales con el fin de asegurar el mantenimiento de explotaciones agrarias necesarias para la existencia y la supervivencia de las comunidades rurales. Favorece también la preservación del espacio natural. La zonificación es el instrumento jurídico y técnico sobre el que se apoyan estas ayudas. Sobre la base de este desglose geográfico, ciertas ayudas relevan que otras disposiciones comunitarias también pueden revalorizarse: así, según el art.7 del R.D.P., la ayuda puede cubrir hasta un 50% de la inversión en zonas desfavorecidas, cuando en principio no es más que del 40%. En Francia, las indemnizaciones compensatorias por desventajas naturales permanentes (I.C.H.N.)¹⁷ *"son atribuidas en las zonas de montaña, pendientes inclinadas y otras zonas desfavorecidas"* a todo agricultor que responda a las condiciones de localización geográfica. En Inglaterra, el *Hill Farm Allowance Scheme* (2001) tiene como objetivo el mantenimiento de granjas y de estructuras sociales en los cuatro territorios calificados como desfavorecidos (*uplands*). Este instrumento no afecta más que a las ganaderías extensivas de menos de 10 ha. clasificadas en las áreas menos favorecidas.

La zonificación no es el único instrumento disponible. El artículo 33 del R.D.R. autoriza ayudas «a la ordenación del territorio» en beneficio no sólo de los agricultores, sino también de otros habitantes «rurales». Las medidas fomentadas no deben descartar otros mecanismos y deben indicar un cierto número de objetivos.

Se han previsto así apoyos al mantenimiento o desarrollo de explotaciones agrarias, mecanismo que se concreta en derecho francés a través de ayudas a la

¹⁷ Art. R. 113-13 à R. 113-25 c. rur.

diversificación en el marco del C.T.E. Por su parte, Inglaterra ha elegido utilizar el artículo 33 del R.D.R. a través de la compleja *Rural Enterprise Regulation* 2000, que responde no solamente a una búsqueda de competitividad o de protección del medio ambiente, sino también a compensar el declive de la agricultura, apoyando la diversificación, agraria o no, así como la comercialización de productos de calidad y los diferentes servicios que pueden contribuir al desarrollo agrario. El R.D.R. propone también actuar en favor del manenimiento de las comunidades rurales (servicios esenciales para la economía y la población rurales; renovación y desarrollo de pueblos; protección y conservación del patrimonio). Este objetivo es particularmente apreciado en Inglaterra mediante una aproximación patrimonial y paisajística en favor de la población. Es sin duda por lo que el *Rural Enterprise Scheme* prevé ayudas orientadas a la economía rural, a la renovación y desarrollo de pueblos y a la protección y conservación del patrimonio. Por tanto, el desarrollo económico no agrario es el último objetivo perseguido por el «legislador» comunitario a través del artículo 33 del R.D.R. Se trata de fomentar el desarrollo de actividades turísticas y artesanales. Esta oportunidad para obtener apoyos públicos ha sido puesta en marcha en Inglaterra a través del *Rural Enterprise Scheme*.

La importancia cuantitativa de instrumentos ligados a la ordenación del territorio muestra el interés de los gobiernos respecto a la distribución de los hombres y las actividades sobre el territorio, consideraciones por esencia no comerciales. Por la vía de la intervención pública, dan alcance a la ideología dominante del libre juego de la oferta y la demanda, indiferente a los desequilibrios territoriales. **Sin embargo, y como para las ayudas agro-ambientales, la referencia al mercado se mantiene subyacente:** se trata de ayudas compensatorias en las que el cálculo depende de una comparación con la situación de mercado. Además, una parte de las ayudas está directamente

dirigida al apoyo de nuevas empresas o mercados, a semejanza del turismo rural y de la venta de productos alimentarios de calidad.