

LA POLÍTICA DE CONTROL DEL VIÑEDO EN LA UNIÓN EUROPEA

FERNANDO GONZÁLEZ BOTIJA

SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN. — II. RÉGIMEN JURÍDICO-COMUNITARIO DE LAS NUEVAS PLANTACIONES Y REPLANTACIONES DE VIÑEDO: 1. Introducción; 2. De la obligación de notificación a la autorización administrativa; 3. La limitación de los derechos de nueva plantación; 4. La limitación de los derechos replantación: A) Delimitación conceptual; B) Requisitos para la realización de replantaciones; C) La transferencia de los derechos de replantación: a) El principio de vinculación y su quiebra; b) El caso especial de los arrendamientos rústicos; c) Conclusión; 5. La propuesta de reforma de 1998. — III. LA POLÍTICA DE FOMENTO DEL ABANDONO Y RECONVERSIÓN DEL VIÑEDO: 1. Introducción; 2. Las primas para la reconversión y reestructuración del viñedo; 3. El fomento del arranque voluntario del viñedo: A) Introducción; B) El contenido de los programas de abandono; C) Las propuestas de reforma de los programas de abandono. — IV. CONCLUSIÓN: POLÍTICA DE CONTROL DEL VIÑEDO Y RESPETO AL CONTENIDO ESENCIAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD.

I. INTRODUCCIÓN

Históricamente el cultivo de la vid ha supuesto para muchas regiones europeas una fuente importante de riqueza, de protección del medio ambiente y del paisaje (contribuyendo a evitar la erosión y desertificación de los suelos) y de mantenimiento de su tejido rural ya que, en múltiples ocasiones, la posibilidad de desarrollar cultivos alternativos que fuesen rentables era casi imposible. Pero, al mismo tiempo, dicho cultivo ha sido también una constante fuente de preocupación para los gestores de las políticas agrícolas, dado que la producción en ciertos momentos ha superado con mucho a la demanda ocasionándose graves desequilibrios en el mercado que afectaron a las rentas de los agricultores y, por ende, a la conservación del citado tejido e, incluso, de su paz social (1). Desde mediados del siglo XIX,

(1) Esta importancia del viñedo en Europa ha sido reconocida expresamente por la Comisión en su *Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola*, Documento COM (1998) 370 final, de 16 de julio de 1998. Ver también: *El vino en la Comunidad Europea*, Luxemburgo, Serie Documentación Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1988, p.5 y ss, 28, 34 y 90.

gracias al dinamismo económico, demográfico y técnico que trajo consigo la revolución industrial en todo el continente, el comercio del vino y el desarrollo de las superficies cultivadas de viñedo experimentaron un crecimiento espectacular que, salvo la existencia de crisis puntuales motivadas por la aparición de ciertas plagas del viñedo, llevó con el paso del tiempo a la consolidación en toda la Europa vitivinícola de una situación de excedente estructural (2). Con la palabra «estructural» se ha querido hacer siempre referencia en el marco de la política agrícola a una situación en la que las capacidades de producción, (en este caso concreto, el potencial productivo de las superficies plantadas de viñedo), exceden año tras año, de un modo crónico, las necesidades de consumo. Prueba de la persistencia de esta situación excedentaria fue que, cuando a comienzos de los años sesenta la Comunidad Económica Europea decidía afrontar la tarea de crear una organización común de mercado (OCM) del vino, uno de los grandes problemas con que se encontró fue precisamente con el de establecer una política tendente a limitar y controlar la indeseable expansión del potencial vitícola de una Comunidad que ya caminaba irremediablemente por el camino de la sobreproducción incontrolada de vino. En este contexto el control del excedente resultaba imprescindible tanto más cuanto que las estructuras de producción y la regulación del sector difería considerablemente de unas regiones a otras de la Comunidad. Así, la necesidad de crear unas condiciones de regulación del mercado que garantizaran una plena igualdad en la competencia de los distintos productores de la Comunidad se agudizaba como consecuencia de la permanente situación de crisis que se derivaba de la omnipresencia de los excedentes. Una buena prueba de esta tensión social pudo verse en las relaciones existentes en la década de los setenta entre los productores franceses e italianos como consecuencia del hundimiento de los precios del vino debido a la sobreproducción. Mientras en Francia el mercado vitivinícola era objeto de una estricta regulación y control, en Italia los operadores económicos «disfrutaban» de una falta de reglamentación que colocaba a los viticultores franceses en una peor posición de partida frente a sus competidores italianos, los cuales podían producir sus caldos sin verse sometidos al sobre coste evidente que suponía una fuerte intervención administrativa. De este modo se producía la paradoja histórica

(2) Ver, PAN-MONTOJO GONZÁLEZ, J.L.: *La vitivinicultura en España (1750-1988)*, Ed.MAPA (SGT), Serie Recopilaciones Bibliográficas, N.º 8, 1989, pp.13, 19 y 21. Sobre la crisis motivada por la filoxera puede verse también CARNERO I ARBAT, T.: *Expansión vitícola y atraso agrario 1870-1900*, Ed.MAPA, (SGT) Serie Estudios, 1980, pp.20, 46 y 56.

de que si a comienzos de la era cristiana el emperador Domiciano (3) se vio obligado a ordenar el arranque de cepas galas ante la dura competencia que sufrían los vinos italianos por las exportaciones procedentes de la Galia, casi dos mil años después eran las autoridades francesas las que trataban de reaccionar con medidas que dudosamente respetaban el Derecho comunitario ,y, en especial, la libre circulación de mercancías, ante las importaciones masivas de vinos italianos realizadas a precios muy competitivos.

De este manera, se entiende fácilmente la necesidad imperiosa de que la Comunidad se acabara dotando de una política de control del viñedo lo más rápidamente posible, máxime si se tiene en cuenta que, con el paso del tiempo y especialmente tras sus sucesivas ampliaciones hacia el sur de Europa, en su territorio se alberga el 40% del total de superficies plantadas de viñedo existentes en el mundo y ocupa el primer puesto en el marco de los intercambios comerciales internacionales como importador y exportador. Esa política de control nace a comienzos de los sesenta (en un momento en el que el problema de los excedentes todavía no se veía como una gran amenaza dado su carácter coyuntural y reducido) al adoptarse las primeras medidas a nivel comunitario contenidas en el Reglamento n.º 24 (4). Dichas medidas se centraban en el seguimiento de los niveles de las cantidades producidas, la potenciación de una viticultura de calidad y, especialmente, en el establecimiento de un catastro vitícola (5) antes del 30 de junio de 1963 con el fin de conocer las superficies plantadas de viñedo en la Comunidad que permitiese estimar el potencial de producción existente con la máxima precisión y de un modo actualizado. Las informaciones recogidas en relación con dichas superficies debían establecerse de tal modo que fuesen comparables a escala comunitaria, teniendo en cuenta la situación particular de cada Estado miembro. El catastro debería llevarse al día, basado sobre un censo general del viñedo existente en cada explotación;

(3) Ver, D.DENIS: *Les plantations de vignes, Montesquieu et l'Administration*, en "Revue de Droit Rural" (RDR), n.º 235, août-septembre 1995, p.387 y ss.

(4) Ver, Reglamento N.º 24 del Consejo sobre el establecimiento gradual de una organización común del mercado vitivinícola, DOCE 989/62, de 20.4.1962, el cual fue objeto de desarrollo por un variado conjunto de reglamentos adoptados en los años siguientes.

(5) Ver, Reglamento N.º 143 de la Comisión sobre primeras disposiciones relativas al establecimiento de un catastro vitícola, DOCE 2789/62, de 1.12.62. El Reglamento n.º 143 fue desarrollado por el Reglamento N.º 26/64/CEE de la Comisión de 28.2.1964, sobre disposiciones complementarias sobre el establecimiento del catastro vitícola, su explotación y su puesta al día, DOCE N.º 753/64 de 19.3.64, modificado a su vez por el Reglamento (CEE) N.º 39/68 de la Comisión de 11 de enero de 1968, DOCE N.º L 9/17, de 12.1.1968.

Sin embargo esta normativa adoptada en la década de los sesenta, no servirá por sí sola para evitar que con el paso del tiempo se produzca una agravación paulatina de los excedentes. A ello contribuirá además de forma importante el descenso progresivo que ha ido experimentando el consumo de vino como consecuencia de la fuerte competencia a que se ha visto sometido por parte de la comercialización de otras bebidas tanto alcohólicas como no alcohólicas, unido la tendencia a considerar que una dieta alimenticia sana pasaba por evitar la ingestión casi diaria de ciertas bebidas alcohólicas y en concreto del vino. Todo esto irá motivando la aparición en los sucesivos reglamentos comunitarios que regulen la OCM del vino en su conjunto de una regulación sistemática (6) de la política de control del viñedo cuyos fundamentos básicos serán los siguientes:

1.º) La clasificación de las superficies plantadas de viñedo y de las vides. Cualquier política de control del viñedo que desee tener un mínimo de garantía de eficacia pasa irremediablemente por el control del tipo de suelo que ocupa el viñedo y por las variedades de vid que se van a plantar.

Empezando por el primero de los elementos citados hay que advertir que no todos los suelos poseen la misma capacidad para producir vino. Sin embargo, ya desde el siglo XIX de un modo casi sistemático ha existido una tendencia a plantar viñedo en ciertas superficies que, aunque desde un punto de vista técnico no fueran las más óptimas para obtener vinos de calidad, sí lo eran para conseguir unos rendimientos normalmente elevados con destino a un mercado que entonces era capaz de absorber los vinos producidos con sus cosechas. Con el paso de las décadas la Comunidad ha heredado un viñedo plantado en terrenos a veces absolutamente inadecuados y que sólo está sirviendo para producir un vino que se destina primero al almacenamiento y después a las destilerías, sin llegar jamás al consumidor. Así, desde hacía tiempo se venía observando en la Comunidad una continuación de esta tendencia al producirse un desplazamiento

(6) Ver, Reglamento (CEE) N.º 816/70 del Consejo, de 28.4.1970 por el que se establecen disposiciones complementarias en materia de organización común del mercado vitivinícola, DOCE N.º L 99/1, de 5.5.70, el cual dedica su título III (arts.15 a 17) a las reglas relativas a la producción y al control del desarrollo de las plantaciones; Reglamento (CEE) N.º 337/79 de Consejo de 5 febrero 1979 sobre organización común del mercado vitivinícola, DOCE N.º L 54/1, de 5.3.79 el cual dedica su título III (arts.27 a 31) a las reglas relativas a la producción y al control del desarrollo de las plantaciones, y , el actualmente en vigor, Reglamento n.º 822/87/CEE del Consejo, de 16 marzo 1987, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola, DOCE N.º L 84/I, de 27.3.87, el cual dedica su título I (arts.2 a 14) a las normas sobre la producción y el control del desarrollo del potencial vitícola.

del viñedo de las colinas a las llanuras. En estas zonas las condiciones de explotación son más fáciles para obtener un mayor rendimiento, pero su vocación natural vitícola es más que dudosa al realizarse en ocasiones en detrimento de la calidad. Por todo esto se imponía la necesidad de establecer claramente qué superficies eran aptas para la producción vitícola y clasificarlas para evitar este problema. Con dicho fin se ha seguido un criterio de clasificación de superficies basado en los siguientes factores naturales:

a) el clima, el cual influye directamente en la graduación alcohólica de los vinos.

b) las condiciones edafológicas y de relieve, las cuales debían adaptarse en función del clima.

Esta necesidad se ha materializado en una clasificación de los suelos introducida por primera vez por el Reglamento n.º 1387/70 (7) que ha sido recogida tras sucesivas modificaciones en el art.4 del Reglamento n.º 822/87 actualmente en vigor. En virtud de dicha clasificación se ha dividido el territorio de la Comunidad en tres grandes zonas vitícolas: la zona A (integrada por parte del territorio alemán, Luxemburgo, Bélgica, Holanda y Reino Unido); la B (compuesta por el resto del territorio alemán, Austria y parte de Francia); y la C (dividida a su vez en tres subzonas, engloba el resto del territorio francés, España, Italia y Grecia). En cada zona (con la excepción de aquellos Estados miembros cuya producción vitícola no sea superior a 25.000 hectolitros por año, ya que, dada su escasa importancia, no afecta al equilibrio del mercado. Aquí se engloban los viñedos situados en Bélgica, Holanda y Reino Unido) se procede a clasificar los suelos o superficies vitícolas en tres tipos de categorías: la 10 (con terrenos aptos para la producción de vinos de calidad producidos en regiones determinadas (v.c.p.r.d) y que por la calidad de su suelo y sus condiciones climáticas permiten dar unos vinos de una graduación superior a 8,5%); la 20 (son terrenos con una calidad de suelo igual a las superficies clasificadas en la categoría 10 pero que debido a sus condiciones climáticas no permiten la obtención de vinos con tal graduación); y la 30 (que engloba superficies cuyo suelo y clima es inapropiado para la obtención de vino, siendo incluso aptos dichos suelos para proporcionar cosechas suficientes con cultivos distintos del viñedo y para las que existan posibilidades de comercialización inte-

(7) Ver, Reglamento (CEE) N.º 1387/70 del Consejo, de 13 de julio de 1970, por el que se delimitan las zonas vitícolas, DOCE N.º L 155/3, de 16.7.1970 y el Reglamento (CEE) N.º 454/80 del Consejo de 18 de febrero de 1980, DOCE N.º L 57/7, de 29.2.80 por el que se modifica el Reglamento n.º 337/79.

resantes). Esta clasificación es imprescindible dado que los Estados han de proceder, si fuera necesario, a la misma antes de tomar una decisión sobre las solicitudes de autorización para proceder a una nueva plantación, para recibir una prima de abandono o el beneficio de las medidas de reestructuración previstas en la normativa comunitaria.

En lo que se refiere al segundo de los elementos que componen el viñedo: la vid, hay que decir que el problema se plantea en términos casi idénticos al que hemos visto para el caso de los suelos. Es decir, en Europa existe un patrimonio genético muy rico de variedades de vid de gran amplitud y con grandes diferencias en cuanto al gusto, forma, calidad y composición de sus frutos. Como es bien sabido existen muchas variedades de vid y la posibilidad de realizar su plantación en diversos tipos de terrenos (aunque no todos sean los más idóneos), variando considerablemente la calidad de los vinos que se obtengan según que la misma variedad de vid se pueda plantar en uno u otro suelo. De este modo, en la formación del excedente también ha colaborado el hecho de que se plantasen variedades de vid que daban lugar a vinos con difícil salida en el mercado. Es por ello que pronto se viese por las autoridades comunitarias, como una de las principales medidas tendentes a sanear el viñedo, la necesidad de adoptar una política de clasificación de vides, limitando el derecho de los productores a plantar cualquier tipo de vid en sus terrenos. Así, ya en el Reglamento n.º 816/70 se preveía que el Consejo dictaría las reglas para la clasificación de las cepas admisibles para ser cultivadas en la Comunidad por unidades administrativas o partes de ellas (8). Dicha clasificación distinguiría las cepas en tres grupos: variedades recomendadas (son las que pertenecen a la especie que normalmente permite obtener vinos de buena calidad), autorizadas (son aquellas que proporcionan vinos de calidad inferior a las anteriores pero adecuados) y autorizadas temporalmente (son aquellas que sin responder a los dos criterios anteriores constituyen, para la unidad administrativa en que se sitúan, una cierta importancia económica o que presentan ciertos defectos relativos a su cultivo). A partir del 11 de septiembre de 1971 toda plantación nueva de vid, replantación o injerto se debía hacer con cepas recomendadas o autorizadas, prohibiéndose por tanto toda nueva plantación o replantación realizada con variedades no clasificadas o autorizadas temporalmente. Esta clasificación se

(8) Ver, Reglamento (CEE) N.º 2005/70 de la Comisión, de 6 de octubre de 1970 relativo a la clasificación de variedades de vid, DOCE N.º L 224/1, de 10.10.1970 y Reglamento (CEE) N.º 3800/81 de la Comisión, de 16.12.1981, por el que se establecen las variedades de vid, DOCE N.º L 381/1, de 31.12.81 actualmente en vigor.

ha mantenido hasta la regulación actual contenida en el Reglamento n.º 822/87 (art.13) destacándose la prohibición de mantener en cultivo tanto las variedades de vid no mencionadas en la clasificación como las autorizadas temporalmente, debiendo ambas tender a desaparecer tras la aplicación de determinados períodos transitorios (9).

2.ª) El segundo pilar de la política de control del viñedo lo constituye la elaboración del registro vitícola (10) y de encuestas estadísticas (11) de superficies plantadas de viñedo. Estos dos instrumentos, actualmente operativos, nacen como consecuencia de la constatación expresa del fracaso en la culminación de las tareas para la ejecución del catastro y de la necesidad imperiosa e ineludible de contar con una normativa que permita cubrir mejor los mismos fines que el catastro, es decir: saber de un modo actualizado y con precisión y fiabilidad qué parcelas están verdaderamente plantadas de viñedo y qué tipo de medidas de control de plantaciones o de fomento (ayudas para la reconversión, abandono, etc) se están aplicando sobre las mismas con el fin de poder conocer la evolución del potencial

(9) Ver, Reglamento (CEE) N.º 2389/89 del Consejo, de 24 de julio de 1989, relativo a las reglas generales relativas a la clasificación de variedades de vid, DOCE N.º L 232/1, de 9.8.89.

(10) Ver, Reglamento (CEE) N.º 2392/86 del Consejo, de 24 de julio de 1986 sobre establecimiento de un registro vitícola comunitario, DOCE N.º L 208/1, de 31.7.86, desarrollado por Reglamento (CEE) N.º 649/87 de la Comisión, de 3 de marzo de 1987, DOCE N.º L 62/10, de 5.3.87. La implantación del registro en cada Estado miembro se ha llevado a cabo mediante la adopción de un programa. La regulación del nuevo registro recoge los fundamentos esenciales que constituyeron el catastro, y, en especial, la necesidad de contar con la información correspondiente a cada explotación, aportando interesantes novedades relativas a la necesidad de elaborar un dossier por explotación que contiene una información más detallada y ampliada con respecto a la que componía el antiguo catastro. Los datos recopilados se dividen en facultativos y obligatorios y sólo pueden usarse para los fines de la OCM.

(11) Ver, Reglamento (CEE) N 1 357/79, del Consejo, de 5.2.1979 relativo a las encuestas estadísticas sobre las superficies vitícolas, DOCE N.º L 54/124, de 5.3.1979 y el Reglamento (CEE) N.º 991/79, de la Comisión de 17.5.1979, DOCE N.º L 129/1, de 28.5.1979, en virtud del cual se derogaron los Reglamentos 143/62 y 26/64 en materia de catastro. El sistema de encuestas establecido por el Reglamento n.º 357/79 en el fondo recoge el esquema ya trazado con base en la normativa dictada en los años sesenta, partiendo de la misma idea de obtener una información exhaustiva por cada explotación vitícola existente. Si entonces la gestión del catastro se realizaba con base en unas encuestas anuales que se completaban con una revisión global cada diez años ahora la normativa comunitaria implantaba un sistema consistente en realizar, por un lado, las llamadas «encuestas estadísticas de base», que se han de realizar cada 10 años, y por otro, las «encuestas estadísticas intermedias» de carácter anual. El contenido de ambos tipos de encuesta era muy parecido al existente en la década de los sesenta, la diferencia reside en el hecho de que con las encuestas actuales se intenta también conocer el tipo de rendimiento existente en las superficies controladas.

productivo. Curiosamente, pese a la vital importancia del registro, la historia de su implantación ha sido siempre la de un objetivo cuya realización práctica se ha demorado con el paso de los años al igual que ocurrió con el catastro. El motivo de este retraso (12) en ambos casos es fácil de entender si se tiene en cuenta que en la Comunidad existen en torno a dos millones de explotaciones que se dedican a la viticultura, con una superficie medida de 1,6 hectáreas, representando la suma de las especializadas y las mixtas una cuarta parte del número total de explotaciones existentes en la Unión Europea. La dificultad para afrontar esta tarea se entiende aún mejor si se repara en que la cifra antes citada muy posiblemente sea una subestimación de las existentes en la realidad.

Por consiguiente, la elaboración del registro constituye una labor compleja y minuciosa que requiere, por un lado, una Administración con recursos y bien coordinada entre sus distintas instancias, y, por otro, una importante colaboración por parte de los operadores económicos afectados, la cual falta en ocasiones por motivos la mayor parte de las veces ligados a la existencia de fraudes de carácter fiscal o administrativo. La labor se complica cuanto más grande es la extensión del viñedo y mayor es el número de explotaciones existentes, situaciones propias del sur de la Comunidad, que es en donde se han producido los mayores retrasos. En estos países se concentran la mayor parte de las explotaciones cuya extensión se suele situar por debajo de la media comunitaria (casos de Italia, Grecia y Portugal, aunque España, como excepción, se sitúa por encima de 10 hectáreas), siendo de tipo no especializado (en especial, las de España y Portugal, aumentando el grado de especialización en Grecia y sobre todo, en Italia). En cambio, las explotaciones del norte son de mayor dimensión, productividad y especialización. La propuesta de reforma del sector de 1998 prevé la sustitución del registro por un inventario que cumpliría los mismos fines pero cuya eficacia se reforzaría al controlarse su ejecución y sancionarse el retraso en su implantación privando a los productores instalados en las regiones en donde el inventario no fuera operativo de la posibilidad de recibir las diversas primas previstas y otros beneficios legales.

3.º) Finalmente, el núcleo quizás más importante, y en todo caso más conocido, de la política comunitaria de control del viñedo

(12) En un principio el registro debía estar operativo lo más rápido posible y como muy tarde en un período de seis años desde la adopción del Reglamento que lo regula en 1986. Este plazo no se ha cumplido en todos los Estados. Así la Comisión en su Comunicación sobre la «*evolución y futuro de la política vitivinícola*», [COM (93) 380 final], de 22 de julio de 1993, ha declarado que «el registro vitícola está muy lejos de ser operativo en numerosas regiones vitícolas».

se compone de las medidas tendentes a controlar las plantaciones y replantaciones y a fomentar el arranque y reconversión del viñedo. Al examen detenido de estas dos cuestiones, dado su mayor interés y la problemática jurídica que plantean, vamos a dedicar las siguientes líneas.

II. RÉGIMEN JURÍDICO-COMUNITARIO DE LAS NUEVAS PLANTACIONES Y REPLANTACIONES DEL VIÑEDO

I. Introducción

Con razón se ha puesto de relieve (13) que la mejor manera de luchar contra el excedente pasa por limitar el número de tierras en cultivo. Sin lugar a dudas las medidas relativas a la regulación de plantaciones y replantaciones responden directamente a este fin. Normalmente el propietario o persona que posee derechos de disfrute sobre un terreno de uso agrícola puede desear, o bien plantarlo con viñas, o bien, si ya está plantado, proceder a su arranque para realizar una replantación en la misma tierra o en otra distinta con el fin de reemplazar las viñas perdidas por enfermedades u otros fenómenos naturales, proceder a su rejuvenecimiento o su sustitución por vides más aptas al terreno y susceptibles de dar un vino de mejor calidad. En todos estos casos históricamente los viticultores de la Comunidad, dada la situación delicada que tradicionalmente viene caracterizando al mercado comunitario del vino, se han visto sometidos a un régimen de control administrativo que, como vamos a ver en las siguientes líneas, se ha ido reforzando con el paso del tiempo. Esta necesidad de limitación de los derechos de plantación y replantación ha alcanzado su regulación más completa en el actual Reglamento n.º 822/87, en cuya exposición de motivos se reconoce que «*sólo*» parece posible alcanzar el equilibrio del mercado mediante la prohibición de nuevas plantaciones, que, es sin lugar a dudas el primer paso que ha de darse en este terreno, siendo el segundo la limitación de las replantaciones, medida esta última con la que se «*puede obtener de un modo seguro aunque progresivo la reducción del potencial vitícola, la cual se impone en virtud de las actuales circunstancias*».

(13) Esta es la opinión expresada de un modo genérico para el conjunto de la PAC por el antiguo comisario, Sicco MANSHOLT, en un artículo publicado sobre «El futuro de la PAC», en «*NOTICIAS DE LA CEE*», n.º 24, pp.14 y ss.

2. De la obligación de notificación a la autorización administrativa

Habrà que esperar a la adopci3n del Reglamento n.º 816/70 para encontrar una regulaci3n especial de esta materia por primera vez en el Derecho comunitario. La aparici3n de este Reglamento coincide con los primeros sntomas de la ruptura del equilibrio del mercado al producirse el primer gran excedente debido a una serie de cosechas sobreabundantes y a la disminuci3n del consumo de vino en Francia e Italia. Su regulaci3n es heredera todavía de una concepci3n ajena a este problema, ya que se opta por un intervencionismo poco intenso (14) en esta materia. De este modo, en su art.17, con fines simplemente de control, se establecía la obligaci3n de los interesados (cualquier persona física o jurídica) de notificar por escrito a la autoridad competente antes del 11 de septiembre de cada año su intenci3n de plantar o replantar, debiendo acusarse recibo mediante la expedici3n de un certificado previo a la operaci3n. Este deber de notificaci3n pas3 con ciertas variaciones al Reglamento n.º 337/79, y finalmente ha sido recogido en los arts.8,2 y 9 del Reglamento n.º 822/87.

Pero el principal cambio operado entre la primitiva regulaci3n contenida en el Reglamento n.º 816/70 y la existente en la actualidad reside en el hecho de que en virtud de la misma normativa comunitaria (y sin perjuicio de que esta exigencia estuviese recogida a nivel nacional con anterioridad, como era el caso de Francia) es necesario contar con una autorizaci3n administrativa para poder realizar nuevas plantaciones y replantaciones de viñedo. Así lo proclama expresamente en relaci3n con las primeras el art.8,1 y 3 del Reglamento n.º 822/87 al disponer que *«toda persona física o jurídica o agrupaci3n de personas que tuviera la intenci3n de proceder a una nueva plantaci3n, solicitará la autorizaci3n por escrito a los 3rganos competentes designados por los Estados miembros con anterioridad a la fecha que determinen dichos 3rganos. Podrá llevarse a cabo una nueva plantaci3n de vid autorizada hasta el final de la segunda campañ vitícola siguiente a aquélla durante la cual se hubiere expedido la autorizaci3n»*. En cuanto a las replantaciones la regulaci3n comunitaria que se recoge en el art.7 del citado Reglamento, como vamos a

(14) Así se adopt3 un r3gimen más próximo del modelo italiano que del francés (en donde desde 1953 venía rigiendo una estricta normativa en esta materia) aunque respetando la posibilidad de que los Estados miembros pudiesen adoptar reglamentaciones nacionales más restrictivas en materia de replantaciones y nuevas plantaciones. Ver, *El vino en la Comunidad Europea*, op.cit, p.55. Sobre la normativa actual francesa puede verse M.DULAC: *Les baux de vignoble et les dorits de replantation*, en RDR n.º 207, novembre 1992, p.453.

ver más abajo, implícitamente comporta que dicha operaci3n debe estar previamente autorizada ya que, de otro modo, no tendrían sentido el conjunto de limitaciones y previsiones que dicho precepto establece y que precisan un control de su cumplimiento a través de este instrumento legal. La doctrina es igualmente pacífica al respecto de la naturaleza jurídico-pública (y a diferencia de lo que ha ocurrido con su naturaleza jurídico privada, como veremos más abajo) de estos instrumentos, al señalar de un modo unánime cómo esta materia se encuentra sometida a un r3gimen de autorizaci3n administrativa, quedando englobados dentro de lo que en la doctrina francesa se conoce como *Aderechos de producci3n»* (15). Los problemas jurídicos que esta cuesti3n plantea con respecto al contenido esencial derecho de propiedad los vamos a examinar con detalle más abajo.

3. La limitaci3n de los derechos de nueva plantaci3n (16)

Como acabamos de ver el Reglamento n.º 816/70 opt3 por una regulaci3n liberal de la materia de las nuevas plantaciones sin imponer ningún obstáculo a la libertad del viticultor a la hora de tomar una decisi3n de plantar. Sin embargo, este r3gimen liberal no durará mucho. No se tardará demasiado tiempo en tomarse conciencia de que los excedentes aparecidos en 1970 no son fruto de la casualidad sino de un sector que, poco a poco, posee un potencial productivo sobredimensionado al ampliarse las zonas de cultivo, mejorar la cali-

(15) Ver, M. GENINET, *Du droit de planter la vigne*, en RDR n.º 189, janvier 1991, pp.2, 12, 13 y p.16 y ss. Este autor en un comentario suyo sobre esta cuesti3n (aparecido en "RDR" n 1 247, novembre 1996, p.410 y ss), ha destacado que este r3gimen de autorizaci3n se ha establecido con el fin de ejercer un control en defensa de un interés general que pasa por controlar el potencial vitícola. Sobre los derechos de producci3n en España puede verse el trabajo presentado por A.MASSOT MARTÍ, (letrado del Parlamento Europeo) en el congreso sobre los derechos de producci3n desarrollado en Poitiers los días 5 y 6 de noviembre de 1998 sobre *Los derechos de producci3n en España: r3gimen jurídico y problemas económicos*.

(16) Pese a que en el Derecho comunitario adoptado en los años sesenta sobre control del viñedo no se realiza una regulaci3n del r3gimen de nuevas plantaciones, encontramos ya en el Reglamento n.º 39/68 un concepto de plantaci3n como *«la puesta en la tierra de plantas de viña o partes de planta de viña en una superficie coherente con la intenci3n de crear o de renovar una parcela de viñedo o parte de ella»*. A partir de 1976, una vez que se comienza a prohibir las nuevas plantaciones de un modo general, en los textos comunitarios que regulan esta prohibici3n, se va a proceder a definir este concepto siempre de un modo negativo como toda aquella plantaci3n que no responde al concepto de replantaci3n. Esta definici3n acabará integrándose en el actual Reglamento n.º 822/87, en donde además se aporta un nuevo concepto de plantaci3n como *«la colocaci3n definitiva de las plantas de vid o partes de plantas de vid, injertadas o no, con vistas a la producci3n de uva o al desarrollo de una viña madre de portainjertos»*.

dad del material vegetal y de las técnicas de producción unido a la crisis económica internacional que estaba produciendo un descenso del consumo de vino en los países occidentales y un caos monetario que hacía que las exportaciones italianas de vino, con una lira cada vez más devaluada, fuesen extraordinariamente competitivas provocando una grave amenaza para el intervenido mercado francés.

De este modo, en 1973 se alcanza una cosecha record de 171 millones de hectolitros con un excedente de 25 millones de hectolitros. El síntoma de que los mecanismos de mercado hasta entonces existentes no iban a solucionar esta situación se produjo al año siguiente al no poderse controlar el excedente. En este contexto en 1976 se da el primer gran paso en la limitación de los derechos de producción de los viticultores al adoptarse el Reglamento n.º 1162/76 (17) con base en el cual se prohíbe la realización de nuevas plantaciones durante un período de tres años. De esta manera se ha dicho con acierto que en 1976 se acaba con el «*principio de libertad en la plantación de viñedos*» a nivel comunitario, naciendo una verdadera política de estructuras comunitaria en materia vitivinícola (18). Esta norma constataba la existencia de un «desequilibrio acentuado» del mercado vitivinícola que corría el riesgo de poner en peligro el buen funcionamiento de la OCM en su conjunto. Dicho peligro se acrecentaba como consecuencia de que, con base en los informes que obraban en manos del Consejo, en los próximos años se esperaba que la producción fuera a superar como media las utilidades previsibles, con lo que era necesario adoptar las medidas necesarias en materia de plantaciones para evitar la formación de excedentes estructurales, frenar el desarrollo de la producción y restablecer, tanto a corto como a largo plazo, el equilibrio del mercado. De este modo se prohibieron las nuevas plantaciones del 11 de diciembre de 1976 al 30 de noviembre de 1978, aunque, como excepción, se permitieron las que se realizasen con los siguientes fines: 1) plantaciones para la producción de v.c.p.r.d, (equivalentes a los vinos con denominación de origen en las legislaciones nacionales) en aquellos Estados donde de 1972 a 1975 su producción fuese inferior al 50% de la producción total de vinos, (es decir, dichas plantaciones podían realizarse en todos los Estados excepto en Alemania y Luxemburgo, cuya producción

(17) Ver, Reglamento (CEE) N.º 1162/76 del Consejo de 17 de mayo de 1976 relativo a las medidas tendentes a adaptar el potencial vitícola a las necesidades del mercado, DOCE N.º L 135/32, de 24.5.76.

(18) Ver, *El vino en la Comunidad Europea*, op.cit, p.58 y ss. Sobre este particular también puede consultarse, C. GUILLOT e I. GUINOMET: *La reforma del sector vitivinícola*, Luxemburgo, Ed. Parlamento Europeo (Dirección General de Estudios), Serie "Agricultura-Pesca-Bosques", Documento de trabajo W-16/Rev.1, 1994, pp.18 y 34..

está casi en su totalidad compuesta por v.c.p.r.d), 2) las realizadas en ejecución de planes de desarrollo de la explotación adoptados con base en la normativa comunitaria con el fin de no frustrar los objetivos de mejora y modernización de dichas explotaciones previstos en dichos planes, que se verían afectados si no se pudiesen llevar a cabo nuevas plantaciones, y 3) las solicitadas en los Estados cuya producción no sobrepasase los 5000 hectolitros utilizando las uvas recogidas sobre su territorio dada la poca influencia que tenían en la formación del excedente. Esta lista posteriormente se amplió para cubrir los casos en que la explotación había sufrido medidas de concentración parcelaria o de expropiación por causa de utilidad pública dispuestas en virtud de las legislaciones nacionales (19).

Esta ruptura con el sistema anterior, motivó un importante litigio, al ponerse en cuestión, por un viticultor alemán afectado por esta normativa, la legalidad de esta limitación legal desde la perspectiva especialmente de la protección del contenido esencial del derecho de propiedad. El Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE), en sintonía con la posición previamente defendida por las autoridades comunitarias y su Abogado General (20), y tras constatar la existencia en los Estados miembros de restricciones similares, puso de relieve que la prohibición de nueva plantación constituía «*un tipo de restricción conocida y regulada y que no ha planteado en ningún Estado miembro problemas en cuanto a su legalidad*». Ahora bien, esta medida justificada con base en la consecución de un interés general de la Comunidad debía ser examinada para ver si era capaz de afectar el contenido esencial del derecho de propiedad por constituir una interferencia desproporcionada o intolerable y ver si existía una razonable relación entre la medida establecida y el fin perseguido. En este sentido el TJCE destacó que esta medida se había adoptado con un ca-

(19) Ver, Reglamento (CEE) N.º 3140/76, del Consejo de 21 de diciembre de 1976, DOCE N.º L 354/4, de 24.12.1976. Posteriormente en virtud del Reglamento (CEE) N.º 2776/78 del Consejo, de 23 de noviembre de 1978, DOCE N.º L 333/1, de 30.11.78 la excepción relativa a la posibilidad de autorizar las nuevas plantaciones en las explotaciones en las que se estaban ejecutando planes de desarrollo se vincula a los Estados cuya producción de v.c.p.r.d es superior al 50% y no como supuesto independiente.

(20) Ver, Sentencia de 13 de diciembre de 1979, L.Hauer c/ Land Rheinland-Pfalz, As 44/79, R.1979, p.3727. En cuanto a la posible violación del derecho de propiedad se destacó por las autoridades comunitarias que era evidente que la prohibición no podía ser considerada como un acto que desposeyese al propietario de su derecho, ya que éste permanecía libre para disponer de él o para destinar el terreno a otros usos que no estuviesen prohibidos. Como resaltaba el Abogado General Capotorti, no nos encontramos aquí ante un supuesto de expropiación, sino ante una pura limitación temporal.

rácter estructural dentro de un contexto normativo caracterizado por la formación desde 1974 de un excedente estructural y marcado por la consecución de dos fines primordiales:

por un lado, poner freno de un modo inmediato al continuo crecimiento de los excedentes; por otro lado, permitir que las instituciones comunitarias ganen el tiempo necesario para la ejecución de una política de estructuras tendente a incentivar una producción de alta calidad, a la vez que se respeta las características individuales y necesidades de las diferentes regiones productoras de vino, mediante la selección de los viñedos y de las vides, la regulación de los métodos de producción, y equilibrar el mercado a un nivel de precio beneficioso tanto para el productor como para el consumidor. Con el fin de cumplir estos dos fines el Consejo introdujo con base en el Reglamento n.º 1162/76 una prohibición general, sin hacer ninguna distinción, salvo ciertas excepciones definidas taxativamente, de acuerdo con la calidad de la tierra. Hay que destacar, que en lo que respecta a su ámbito de aplicación, la medida introducida por el Consejo es de carácter temporal. Trata de dar un remedio inmediato a una situación coyuntural caracterizada por la existencia de excedentes de producción, mientras que al mismo tiempo se preparan medidas estructurales permanentes. Visto desde este punto de vista no comporta una limitación excesiva en el ejercicio del derecho de propiedad. Por otro lado el cultivo de nuevas tierras en una situación de excedente no tiene ningún efecto desde el punto de vista económico, aparte del de incrementar el volumen de excedentes; además, una extensión en este momento comportaría el riesgo de hacer más difícil la consecución de la política de estructuras a nivel comunitario en el caso de que tal política permaneciese en la aplicación de criterios más exigentes que los previstos en las normas nacionales relativas a la selección de la tierra aceptable para viñedo (21).

La consagración por el TJCE de la legalidad de la regulación contenida en el Reglamento n.º 1162/76 vino casi pareja con una primera prórroga de la prohibición de realizar nuevas plantaciones, posibilidad que ya se preveía expresamente en el mismo Reglamento n.º 1162/76. Esta decisión debía tomarse antes del 11 de diciembre de 1978, y, se llevó a cabo en virtud del Reglamento n.º 2776/78, en el que se constataba que el Consejo no había podido adoptar las medidas para asegurar la adaptación del potencial vitícola a las necesidades del mercado y ante la falta de medios para asegurar el equilibrio del mercado vitícola y el control del potencial vitícola. Por ello se decidía prorrogar la prohibición nuevamente hasta el 30 de noviembre de 1979. Esta previsión se reiteró nuevamente con la misma fecha lí-

(21) *Ibidem*, considerandos 27 a 29.

mite en el texto del Reglamento n.º 348/79 al constatarse de nuevo la existencia de un «desequilibrio acentuado» (en concreto en 1979 se alcanza un nuevo record histórico de producción al llegarse a los 180 millones de hectolitros) que estaba poniendo en peligro el buen funcionamiento de la OCM, esperándose en los próximos años excedentes estructurales que había que prevenir. Poco tiempo después, en espera de una solución definitiva, la prohibición se prolongó primero hasta el 31 de diciembre de 1979 por el Reglamento n.º 2595/79, y, con posterioridad hasta el 29 de febrero de 1980, con base en el Reglamento n.º 2962/79 (22).

Los años de la década de los ochenta vinieron a confirmar el carácter estructural de un excedente, que se agravaba de un modo «extremadamente rápido» al no conseguirse frenar el ininterrumpido descenso del consumo de vinos. Desde 1982 se observaba una disminución del consumo de los vinos de mesa en torno al 30% y un ligero aumento del consumo y de la producción de los v.c.p.r.d, en torno al 13%, con tendencia estos últimos al estancamiento y a experimentar el mismo problema de saturación y de consumo en franca regresión debido a la competencia de otras bebidas tanto alcohólicas como no alcohólicas y de una fiscalidad en los países del norte de Europa especialmente agresiva (23). Esta persistencia de la situación excedentaria motivó que se adoptaran sucesivas prórrogas de esta prohibición. Así, con base en el art.29 bis introducido por el Reglamento n.º 454/80 en el Reglamento n.º 337/79, se decretó una nueva prórroga de la prohibición hasta el 30 de noviembre de 1986. Posteriormente, debido a la crisis financiera a que se vio sometida la Comunidad, y ante el temor de que dicha crisis ejerciese una presión excesiva sobre la renta de los productores, con base en los acuerdos adoptados en Dublín en 1984 se insistió en la necesidad de continuar por la vía del férreo control del potencial vitícola. Esta insistencia se plasmó en una segunda prórroga establecida en virtud del Reglamento n.º 1208/84, esta vez, hasta el 31 de agosto de 1990. Finalmente, durante los

(22) *Ver*, Reglamento (CEE) N.º 348/79 del Consejo de 5.2.1979, sobre medidas tendentes a adaptar el potencial vitícola a las necesidades del mercado, *DOCE* N.º L 54/81, de 5.3.79; Reglamento (CEE) N.º 2595/79, por el que se modifica el Reglamento n.º 348/79, *DOCE* N.º L 297/5, de 24.11.1979 y Reglamento (CEE) N.º 2962/79 del Consejo de 20 de diciembre de 1979, *DOCE* N.º L 336/10, de 29.12.1979 por el que se modifica el Reglamento n.º 348/79 en coherencia con las medidas previstas en el marco del programa de acción de 1979 a 1985 con el fin de restablecer el equilibrio en el mercado del vino (*DOCE* N.º C 209/3, de 2.9.1978 y *DOCE* N.º C 232/4, de 30.9.1978).

(23) *Ver*, C. GUILLOT y I. GUINOMET: *La reforma del sector viti-vinicola*, op.cit, p.28.

años noventa se ha observado la consagración definitiva de esta política de prohibición con tres nuevos Reglamentos, primero, con el n.º 1325/90, (confirmando, una vez más, la imposibilidad de hacer nuevas plantaciones hasta el 31 de agosto de 1996 con el fin de no anular los efectos del régimen de abandono ante la persistencia del excedente estructural), más tarde con el Reglamento n.º 1592/96, hasta el 31 de agosto de 1998, y, finalmente, con el Reglamento n.º 1627/98, hasta el 31 de agosto de 2000 (24).

Durante estas dos últimas décadas la lista de casos en que se ha permitido excepcionalmente realizar nuevas plantaciones ha experimentado ciertos cambios importantes, en especial en relación con los v.c.p.r.d. En primer lugar, el Reglamento n.º 454/80, aunque recogía las excepciones ya reconocidas en los años setenta, en relación con los v.c.p.r.d, advertía (previsión que no se recoge en el Reglamento n.º 822/87) que ante la ausencia de un mecanismo comunitario de constatación de los cotizaciones de los v.c.p.r.d existía el riesgo de ver aparecer un desequilibrio en el mercado de estos vinos en algunos Estados. Ante esto se previó la posibilidad de que la Comisión, tras realizar el examen individualizado, pudiese proponer al Consejo de Ministros que se adoptasen medidas de limitación o de suspensión en materia de nuevas plantaciones de v.c.p.r.d para salvaguardar el equilibrio de su mercado (25). Más tarde, el Reglamento n.º 1208/84 amplió la lista de excepciones en que se admitía la posibilidad de autorizar nuevas plantaciones. De este modo, se incluyeron también las superficies destinadas al cultivo de materiales de multiplicación vegetativa de la vid (es decir, de esquejes e injertos que sirven para producir plantas de vid) y las destinadas a la experimentación, dado que su producción no se destinaba al mercado. Al mismo tiempo se introdujeron modificaciones importantes en dos de las excepciones ya previstas anteriormente:

1.º se podían conceder autorizaciones de nuevas plantaciones en superficies destinadas a la ejecución de planes de desarrollo de las

(24) Ver, Reglamento (CEE) N.º 1208/84, de 27 de abril de 1984, DOCE N.º L 115/78, de 1.5.84, por el que se modifica el Reglamento 337/79; Reglamento (CEE) N.º 1325/90 del Consejo de 14 de mayo de 1990, DOCE N.º L 132/19, de 23.5.90; Reglamento (CEE) N.º 1592/96 del Consejo de 30 de julio de 1996, DOCE N.º L 206/31, de 16.8.96, por el que se modifica el Reglamento n.º 822/87 y Reglamento (CE) N.º 1627/98 del Consejo de 20 de julio de 1998, DOCE N.º L 210/8, de 28.7.98 con el mismo objeto.

(25) En virtud del Reglamento 455/80 (CEE) de 18 de febrero de 1980, del Consejo, DOCE N.º L 57/15, de 29.2.80, la Comisión aplicó esta previsión legal en la República Federal Alemana al constatar que para las campañas 76/77 a 78/79 se había producido un aumento de las superficies vitícolas dedicadas a los v.c.p.r.d que sobrepasaba ampliamente las previsiones existentes.

explotaciones con el fin de mejorar las estructuras agrarias, pero ahora sólo limitadas a aquellos Estados en que la producción de v.c.p.r.d hubiera sido inferior al 60% (y no al 50% como antes) de la producción total de vinos de 1975 a 1978, (es decir, que se excluía a Alemania y Luxemburgo);

2.º) en cuanto a los v.c.p.r.d seguían disponiendo de un régimen especial pero ahora restringiéndose su régimen ya que sólo se podía autorizar las nuevas plantaciones de este tipo de vinos cuando la Comisión hubiese reconocido que la producción debido a sus características cualitativas era muy inferior a la demanda. Con esta precisión se convertía en regla general lo que en el Reglamento n.º 454/80 era la excepción. Es decir, ya no se parte de la idea de que la posibilidad de autorizar nuevas plantaciones de v.c.p.r.d puede suspenderse en determinados casos en que su producción es excesiva. A partir de 1984, se abre una primera fase de endurecimiento en el régimen de nuevas plantaciones de los v.c.p.r.d, ya que, como norma general, sólo podrá procederse a la nueva plantación cuando, con carácter previo, la Comisión constatare la condición antes citada. Una vez constatada dicha situación, la Comisión fija el número preciso de hectáreas de nuevas plantaciones autorizadas (para cada denominación de origen o v.c.p.r.d existente en cada región afectada) en un anexo de la Decisión en virtud de la cual autoriza a realizar las nuevas plantaciones. Posteriormente, corresponde a las autoridades de los Estados miembros el establecer los criterios de reparto con base en los cuales se ha de saber qué viticultores de los instalados en cada región podrán ser autorizados en concreto y con carácter prioritario (normalmente suelen ser los jóvenes viticultores o aquellos que están realizando planes de mejora estructural de su explotación) a disfrutar del derecho a realizar una nueva plantación en sus terrenos. Esta modificación encuentra su fundamento lógico en el fin de evitar que la situación de excedente estructural acabase extendiéndose igualmente a esta clase de vinos.

Las previsiones contenidas en el Reglamento n.º 1208/84 fueron íntegramente recogidas en el art.6 Reglamento n.º 822/87. Sin embargo, cuando los datos estadísticos empezaron a demostrar que la crisis de sobreproducción estaba comenzando a sacudir igualmente el mercado de los v.c.p.r.d, las instituciones europeas no tardaron en reaccionar ante esta seria amenaza de una manera contundente (26). Así,

(26) Decimos sin exageración «seria amenaza» porque si se hubiera llegado a generar también un excedente estructural en el mercado de esta clase de vinos la crisis de la OCM habría sido considerable. Téngase en cuenta que los mecanismos de sostén del mercado del vino están ideados para absorber excedentes de vinos de mesa, cuyos

en virtud del Reglamento n.º 1325/90, se modificó el art.6,1 del Reglamento n.º 822/87 para precisar que sólo se autorizarían las nuevas plantaciones de v.c.p.r.d durante la campaña 1990/91 en espera de que se estableciese con respecto a ellos su régimen definitivo, lo cual vino a significar que a estos vinos se extendía también y sin excepción posible la prohibición absoluta de nueva plantación que ya venía tradicionalmente aplicándose desde 1976 a los vinos de mesa. Habrá que esperar al Reglamento n.º 1592/96 para que, una vez alejada semejante amenaza al sanearse el mercado de los vinos de calidad, volviesen a autorizarse nuevas plantaciones para los v.c.p.r.d, ampliándose esta autorización además a ciertos vinos de mesa especiales denominados entre nosotros como «vinos de la tierra» (27). En ambos casos la Comisión debe haber reconocido que por sus características cualitativas su producción es muy inferior a su demanda. Como gran novedad este Reglamento ha introducido un cupo máximo de autorizaciones permitidas en toda la Comunidad para las campañas 96/97 y 97/98, fijado en un límite máximo de 10.000 hectáreas que se reparten por cada Estado, correspondiendo a España un cupo de 3.615 hectáreas. A la espera de la entrada en vigor de la reforma, y con objeto de permitir la adaptación del potencial vitícola de producción

precios y características son muy distintos de los v.c.p.r.d. Ante una crisis de excedentes en este mercado surge la duda de saber si la Comunidad hubiera extendido o tratado de adaptar dicha protección a los v.c.p.r.d., aunque la verdadera pregunta clave, de ser afirmativa la respuesta a la anterior pregunta, sería más bien la de saber ¿con qué medios económicos la Comunidad hubiera podido soportar, garantizando un precio aceptable para el sostén de las rentas agrícolas, el coste de almacenar o destilar unos vinos que por su método de elaboración y crianza están dirigidos, no al consumidor medio, sino a una franja del mercado con un poder adquisitivo más elevado? Por otro lado, no debe olvidarse que, como luego veremos, buena parte de la política de la Comunidad para sanear el mercado del vino se ha basado en la reconversión hacia un viñedo de más calidad. Toda esta política hubiera quedado en entredicho como consecuencia lógica de reconvertir un viñedo que produce vinos sin salida en el mercado en un nuevo viñedo, ciertamente capaz de producir vinos de más calidad, pero que tampoco tienen salida en el mercado porque no existe una demanda capaz de absorber la producción existente.

(27) La expresión «vinos de la tierra» se emplea en nuestra legislación para hacer referencia a un vino de mesa (nunca un v.c.p.r.d. o con denominación de origen) al que en virtud de la normativa comunitaria sobre denominación y presentación de vinos, se le autoriza a utilizar en su etiqueta y designación el nombre de una unidad geográfica (Comunidad Autónoma, Región, provincia o comarca vitícola) menor que España siempre que dichos nombres no coincidan con los nombres geográficos de un v.c.p.r.d, el vino proceda de uva recolectada en la correspondiente demarcación geográfica (debiendo elaborarse como un mínimo del 60% de uva de las variedades clasificadas como principales en cada comarca) y cumpla determinados requisitos de composición. Sobre este particular puede verse la Orden de 11 diciembre 1986 (MAPA) sobre «Reglas para la utilización de nombres geográficos y de la mención "vino de la tierra" en los de mesa», Rp.Ar, n.º 3827, p.7621.

de estos vinos (v.c.p.r.d y vinos de la tierra) a la creciente demanda del mercado de que disfrutaban en la actualidad, recientemente, con base en el Reglamento n.º 1627/98 se ha vuelto a reiterar este esquema para las campañas 1998/99 y 1999/2000 autorizándose de nuevo para el conjunto de la Comunidad un cupo de casi 10.000 hectáreas de las cuales vuelven a corresponder a España una cuota de 3.615.

4. La limitación de los derechos de replantación

A) Delimitación conceptual.

La replantación consiste en una operación en virtud de la cual un viticultor procede a arrancar las vides que tiene plantadas en una parcela para proceder a sustituirlas por otras normalmente con diversos fines: de mejora cualitativa sustituyendo las vides anteriores por otras vides de mejor calidad en relación con el tipo de terreno, como hemos visto antes; con el fin de rejuvenecer su viñedo; por el deseo de cambiar el lugar de su explotación por un terreno mejor en cuanto a la calidad de su suelo, o, por otros motivos técnicos o económicos. Desde un punto de vista práctico, la replantación no es más que una operación que resulta de la suma de un arranque previo y una plantación. En la normativa comunitaria se ha definido el arranque en el Reglamento n.º 24/64 como «la eliminación completa de todas las cepas de una parcela de viña o parte de ella», pasando a ser definida en el actual Reglamento n.º 822/87 en términos parecidos como «la eliminación total de las cepas que se encuentren en un terreno plantado de vid». Pero es en el Reglamento n.º 1162/76 cuando se aporta por primera vez un concepto de replantación como «la plantación de vid realizada después del arranque efectuada desde menos de cuatro años sobre una superficie equivalente en el interior de la misma explotación», recogido más tarde en las Directivas estructurales aplicadas en 1978 y 1979 para reestructurar y reconvertir el viñedo de ciertas zonas francesas. En la normativa actual, que es la contenida en el citado Reglamento n.º 822/87, se diferencia entre la replantación como «la plantación de vid llevada a cabo en virtud de un derecho de replantación» y el derecho de replantación como «el derecho a llevar a cabo, en las condiciones determinadas por el presente Reglamento, en una superficie equivalente en cultivo puro a la arrancada, una plantación de vid durante las ocho campañas siguientes a aquella durante la cual se hubiere producido el arranque debidamente declarado». Su diferencia con la nueva plantación desde el punto de vista jurídico, como hemos visto más atrás, radica simplemente en el hecho de que la plantación se realiza antes de un período de ocho campañas desde que se procedió al arranque. Sin

embargo, como diferencia esencial puede decirse que la replantación exige siempre la existencia de dicho arranque mientras que la nueva plantación puede efectuarse en terrenos sobre los que haya o no existido antes viñedo plantado. La normativa comunitaria verdaderamente no realiza una regulación exhaustiva de esta materia hasta la reforma introducida por el Reglamento n.º 454/80 en el Reglamento n.º 337/79 y que ha sido recogida en el actual art.7 del Reglamento n.º 822/87.

B) Requisitos para la realización de replantaciones.

En coherencia con el régimen de autorización a que se ve sometida, como primer requisito para poder realizar esta operación es necesario que el productor posea un «derecho de replantación» en virtud de la normativa comunitaria o nacional anterior (normalmente sometido a un régimen de autorización administrativa). Una vez que se cuenta con dicho derecho la normativa comunitaria establece como segundo requisito el que la replantación se realice «dentro de la misma explotación» aunque, inmediatamente, se permite a los Estados que puedan prever que dicho derecho sólo se ejercite sobre la misma superficie en que se hubiera procedido al arranque. Es decir, que si el Estado miembro no hace uso de esta última posibilidad, un productor puede replantar su viñedo en una parcela distinta siempre que cumpla tres condiciones: 1.ª) la replantación sólo podrá realizarse en una superficie clasificada en la misma categoría que aquella en la que se hubiera procedido al arranque o en una categoría superior, 2.ª) que las variedades de vid pertenezcan a la misma categoría de utilización que las variedades de vid que hayan sido objeto de arranque en las superficies que den origen al derecho de replantación (28), y 3.ª) que dicha operación, como acabamos de decir, se lleve a cabo dentro de la misma explotación.

No hay que olvidar que una explotación se compone de un conjunto de tierras que están gestionadas o administradas por el produc-

(28) Esta condición ha sido introducida con base en el Reglamento (CEE) N.º L 1236/89 del Consejo de 3 de mayo, DOCE N.º L 128/31, de 11.5.89, ya que convenía evitar que las medidas de control de la producción de vino derivadas de las medidas estructurales relativas a las superficies plantadas de uva de vinificación se viesen obstaculizadas por replantaciones efectuadas gracias a los derechos nacidos del arranque de superficies de vid de otras categorías, por lo que se refiere a la utilización normal de la uva producida por éstas.

tor o viticultor (29). Esas tierras, divididas en parcelas, pueden tener una continuidad territorial o no, y, pueden estar dedicadas todas al cultivo del viñedo o no (en este último caso nos encontraríamos ante una explotación mixta, es decir, coexistiendo junto con el viñedo otros cultivos herbáceos o actividades ganaderas). Sin embargo, la práctica ha demostrado cómo la falta de precisión en el concepto de explotación ha permitido que en algún Estado miembro lleguen a producirse abusos consistentes en replantaciones realizadas en parcelas que, bajo la excusa de estar gestionadas o bajo la titularidad de la misma persona, se encuentran sin embargo a una considerable distancia geográfica del núcleo central de tierras y elementos materiales muebles e inmuebles que conforman la explotación y que, por ende, en términos reales, no se puede decir que forman parte de la misma, de tal modo que por esta vía se ha conseguido burlar las estrictas reglas existentes sobre transferencias de derechos de replantación que vamos a ver a continuación (30).

C) La transferencia de los derechos de replantación.

a) El principio de vinculación y su quiebra.

El derecho de replantación que posee el productor puede transferirse total o parcialmente, pero siempre que toda o una parte de la explotación de que se trate pase a depender de otra explotación. En caso de transferencia parcial el derecho podrá ejercitarse en esta última hasta el límite de las superficies transferidas (es decir, en proporción a las mismas, lo cual supone un punto de coincidencia con el criterio que se sigue en la normativa comunitaria sobre cuotas leche-

(29) Existe un concepto de explotación vitícola en el art.2 a) del Reglamento n.º 649/87 que regula el registro vitícola. Dicho artículo define la explotación a efectos de la aplicación de la esta normativa como la «unidad técnico-económica sometida a una gestión única». Este concepto es perfectamente válido para el caso que nos ocupa. Hay que destacar que en Derecho francés también se ha regulado este concepto. Sobre este particular puede verse, J-J.CARRE: *Plantation par le preneur sur le sol du bailleur. Droits de chacune des parties sur la plantation et sur le droit de plantation*, en RDR, n.º 256, octubre 1997, p.492.

(30) Este ha sido el caso de Francia en donde se ha defendido una reforma legislativa que resuelva este problema considerando que sólo forman parte de una misma explotación aquellas parcelas que se encuentren dentro de una cierta distancia. Ver el comentario a este respecto publicado por M.GENINET, en RDR n.º 247, novembre 1996, p. 414 y ss.

ras (31)). Hay que advertir que debe entenderse en pura lógica, aunque no lo diga expresamente el texto legal, y, aplicando los principios interpretativos que para casos análogos ha establecido el TJCE en relación con las cuotas lecheras, que la superficie que se transfiera ha de ser apta para plantar viñedo, ya que defender una interpretación contraria permitiría fácilmente burlar la obligación de transferir la explotación junto con el derecho puesto que bastaría con ceder tierras no susceptibles de explotación vitícola, como terrenos baldíos o destinados a otro cultivo, para convertir la transferencia de dichos derechos en el único y verdadero objeto de comercio (32). De este modo se establece una vinculación directa del derecho de replantación a la tierra en términos prácticamente idénticos a lo que ocurre en la OCM de la leche con la cuota láctea en donde la normativa comunitaria, salvo ciertas excepciones que se han ido ampliando progresivamente, establece el mismo principio al disponer que la cuota se transmite con la correspondiente transferencia de la explotación. Así se garantiza la imposibilidad de comerciar con el derecho desvinculado de la tierra. Quizás, en su origen, subyace aquí el mismo motivo que impulsó a la Comunidad a establecer dicha vinculación con las cuotas lecheras y que reside en el deseo de las autoridades comunitarias de evitar que se forme un mercado de derechos de replantación cuya naturaleza de instrumento público o autorización administrativa está fuera de toda dudas. Y es que, si se permitiese la existencia de un mercado libre en donde dichas autorizaciones pudiesen ser objeto de negocio, podría ocurrir fácilmente que la transferencia de dichos derechos se realizase con criterios que, aunque pudieran responder a una mayor eficiencia económica, poco tienen que ver con el fin público que inspiró el otorgamiento de la autorización en un principio, máxime si, como suele ocurrir en todos los mercados, se acabaran desarrollando transacciones con un fin puramente especulativo.

(31) Sobre el régimen de cuotas lecheras puede verse el estudio de M. FUERTES: *Aproximación al régimen jurídico de la producción láctea*, en *RAP*, n.º 142, 1997, p.155 y ss. No debe de olvidarse que la explotación comporta siempre un conjunto de bienes (tierras, edificios, ganado, material, maquinaria, stocks, derechos incorporales, etc). El problema de carecer de una visión global de la misma desde una perspectiva jurídica conlleva que al final se acabe confundiendo o identificando a efectos de realizar el reparto de este tipo de derechos de producción una parte (la tierra) con el todo, dada la mayor facilidad que aporta a efectos de realizar dicho reparto (esto ha sido advertido por la doctrina francesa en *RDR* n.º 247, mai 1996, p.99 y ss al comentar la sentencia dictada por la sala 30 de la Cour de Cassation civil de 17 de abril de 1996, *épx Dethune c/ Dethune*).

(32) Sobre los problemas que se produjeron en Francia sobre esta materia ver, M.GENINET, *Du droit de planter la vigne*, *op.cit.*, pp.7, 10, 11 y 13. El texto de la normativa francesa puede consultarse en *RDR* n.º 207, p.452. Ver también *RDR* n.º 250, février 1997, p.73.

Sin embargo, pese a la proclamación de este principio de vinculación del derecho a la tierra en caso de transferencia, se autorizó una excepción en el mismo Reglamento permitiéndose la transferencia sin más del derecho en las condiciones que determinase cada Estado miembro y cuando el derecho se transfiriese a superficies del cesionario destinadas a la producción de v.c.p.r.d situadas en otra explotación. De este modo, el art.7 estaría pensando en un supuesto en el que un viticultor que posee un viñedo procede a arrancarlo y cede sus derechos de replantación a otro viticultor que posee una superficie en donde va a replantar con vides aptas para producir un v.c.p.r.d o con denominación de origen. Lo que no explica expresamente este precepto es si el viñedo del cedente debe estar dedicado a la producción de vino de mesa o si se cubre también las superficies plantadas con v.c.p.r.d. La interpretación que se quiera dar a este silencio legal es importante porque puede servir para apoyar teorías completamente contrapuestas como lo ha demostrado la discusión que a este respecto se ha planteado en la doctrina francesa. Para cierto autor (33) el actual último párrafo del art.7,2 del Reglamento n.º 822/87 sólo cubriría las transferencias de derechos de superficies plantadas de vinos de mesa a una con v.c.p.r.d, pero no las transferencias desde una superficie de v.c.p.r.d a otra con v.c.p.r.d, porque, desde un punto de vista de la interpretación sistemática de la normativa comunitaria, el campo de aplicación de la OCM del vino sólo abarcaría a los vinos de mesa pero nunca a los v.c.p.r.d. De este modo las transferencias de derechos de replantación que se produjesen de una explotación dedicada a la producción de v.c.p.r.d a otra del mismo tipo no estarían reguladas por el Derecho comunitario y serían en principio libres sin precisarse autorización alguna. Es más, el hecho de que en Francia se haya decidido con base en unos decretos dictados en 1987 y 1989 someter a autorización administrativa las transferencias de derechos de replantación en todo caso, y, por ende, limitar de esta manera el derecho al disfrute de un bien inmueble entre superficies dedicadas a la producción de vinos con denominación de origen, constituiría para esta doctrina una doble ilegalidad. Por un lado, violaría la garantía constitucional del derecho de propiedad al no respetarse el principio de reserva de ley ya que dicha regulación se contiene en unos decretos.

(33) Sobre este particular pueden consultarse los trabajos de E.AGOSTINI: *Baux viticoles, plantations "illicites" et voie de fait*, en *RDR* n.º 207, p.457 y 459; *Pladoiyer pour les baux "fictifs"*, en *RDR* n.º 215, août-septembre 1993, pp.293, 294 y 296. Como prueba añadida de que la OCM no cubre los vinos de calidad cita el Reglamento n.º 3302/90 sobre transferencias de derechos de replantación que se ocupa de sólo de los vinos de mesa. Sobre este aspecto ver también el comentario realizado por M.GENINET en *RDR* n.º 247, novembre 1996, p.411 y ss.

Por otro lado, se produciría una violación del Derecho comunitario ya que el someter dicha transferencia al régimen de autorización ministerial tiene como efecto el congelar las superficies plantadas con vinos con denominación de origen, pudiendo el Ministro por esta vía obstaculizar la extensión o prohibir la constitución de un viñedo que produzca un vino de calidad, precisamente en una clase de vinos en donde, ante la ausencia de excedentes, una liberalización sería benéfica. De esta manera someter a un régimen de autorización administrativa tales transferencias constituiría una medida de efecto equivalente que violaría el art.34 del Tratado de Roma al obstaculizar el desarrollo de un potencial productivo que podría exportarse. Incluso también se insinúa una más que posible violación del Derecho comunitario de la competencia dada la influencia que tienen los organismos profesionales representados en los órganos que asesoran al Ministro a la hora de proceder a la concesión de autorizaciones de este tipo, ya que el interés de dichos organismos reside precisamente en que se limiten las transferencias existentes con el fin de poder gozar de una reducida competencia al ser menor el número de hectáreas dedicadas al cultivo de estos vinos. Esta tesis, que puede parecer muy atractiva en un principio, no ha encontrado apoyos en los mismos tribunales franceses que han puesto de relieve como la reglamentación francesa sobre derechos de replantación en lugar de limitar el derecho de propiedad ha servido, al contrario, para ampliar las facultades que poseen los propietarios ya que se ha pasado de un régimen de prohibición absoluta de toda transferencia, propia del dirigismo introducido en un decreto dictado en 1953, para pasar posteriormente con los decretos de 1987 y 1989 a ampliar el campo de transferencias posibles, lo que aleja cualquier posible atentado o limitación del derecho de propiedad. Tampoco estos tribunales han aceptado la idea de que la OCM del vino sólo cubra a los vinos de mesa. Es más, para estas instancias judiciales el hecho de que la OCM abarque los v.c.p.r.d no puede servir para defender (como lo hace la doctrina antes citada) que los Estados no tengan legitimidad para introducir este tipo de limitaciones ya que, como bien recuerdan las jurisdicciones francesas, según el art.11,2 del Reglamento n.º 822/87 los Estados miembros pueden adoptar disposiciones más restrictivas en esta materia. Por consiguiente el art.7,2 del Reglamento n.º 822/87 deja manos libres a los Estados sobre el punto de las transferencias desvinculadas de la tierra de los derechos de replantación con la única condición de que se respete que la superficie de destino esté dedicada a la producción de v.c.p.r.d. Finalmente los tribunales franceses han puesto de relieve cómo los citados decretos permiten precisamente que vinos de calidad media, (del tipo burdeos producido por cooperativas), conserven cotizaciones en los mercados aceptables para los productores. Por ello, si

se eliminase este control ejercido a través de las autorizaciones administrativas la saturación del mercado y el hundimiento de los precios se acabaría produciendo también en algunos vinos con denominación de origen (situación que la misma Comisión de la Comunidad ha reconocido).

Esta excepción al principio de vinculación contenida en el art.7,2 último párrafo, se explica por el deseo de introducir una cierta flexibilidad en el mercado vitícola que favorezca una reasignación eficiente de los derechos de replantación y un saneamiento o reconversión del mercado de un modo limitado a este tipo de vinos dado que, como hemos visto antes al examinar la materia relativa a las nuevas plantaciones, en ciertos casos su demanda superaba a la oferta existente. Permitiendo la transferencia desvinculada de la tierra de los derechos de replantación se consigue llevar a cabo una reconversión por la vía exclusiva del mercado (al margen de los programas voluntarios de arranque previstos que examinaremos más abajo) ya que normalmente de este modo se incentiva a que el viticultor que desea desmantelar o reconvertir su explotación de viñedo (que difícilmente tiene salida en el mercado y que será normalmente dedicada a la producción de vino de mesa de baja calidad) pueda llevar a cabo ese objetivo arrancando su viñedo y vendiendo el derecho de replantación a aquel productor de v.c.p.r.d (este ha sido el caso del Champagne en Francia) que vea buenas perspectivas económicas para ampliar su producción pero que puede encontrar dificultades para obtener una autorización de nueva plantación por el deseo del Estado de evitar la expansión de su viñedo. Por esta vía se permite satisfacer ambos intereses, públicos y privados, ya que el productor de v.c.p.r.d consigue ampliar su explotación, y por ende su producción para satisfacer la perspectiva de nueva clientela, y la Administración evita que la superficie cultivada no se extienda y que se mejore mediante una mayor adaptación de la oferta a la demanda. Así se obtiene un doble ahorro consistente por un lado en el coste de absorción de los excedentes derivados del mantenimiento de un viñedo que produce vino sin salida en el mercado libre, y, por otro, en el coste de tener que pagar primas para fomentar el arranque con cargo al presupuesto comunitario y nacional. Lo cierto es que al igual que ocurrió con el principio de vinculación en el sistema de la cuota láctea, en materia de derechos de replantación se ha observado una progresiva extensión de las posibilidades de transferencia de dichos derechos desvinculada de la explotación. Así, con el Reglamento n.º 1325/90 se puso de relieve como con la nueva prórroga de la prohibición de nueva plantación que se establecía en este Reglamento unida a la limitación de la movilidad de la transferencia de los derechos de replantación para

vino de mesa, se corría el riesgo de obstaculizar la adaptación del viñedo a la demanda existente. Por ello era necesario permitir una flexibilidad en el régimen de movilidad de los derechos de transferencia acompañada de condiciones que garantizaran la mejora cualitativa y la limitación de los rendimientos. Por este motivo se amplió la posibilidad de transferencia de los derechos de replantación desvinculados de la explotación a los casos en que el cesionario fuese a replantar en superficies destinadas también a la producción de vino de mesa, además de las dedicadas a v.c.p.r.d, siempre que se cumpliesen determinadas condiciones y en especial que la superficie en la que se iba a proceder a replantar para producir vino de mesa estuviese clasificada en la categoría 1.ª, las variedades se encontrasen clasificadas entre las recomendadas y se garantizase un nivel cualitativo elevado unido a rendimientos por hectárea limitados.

Esta posibilidad abierta por el Reglamento n.º 1325/90 ha sido desarrollada con base en el Reglamento n.º 3302/90 (34), actualmente en vigor, aunque se advierte que debe hacerse con prudencia y control para evitar fraudes y garantizar su buen funcionamiento. Con dicho fin se controla que efectivamente el cedente goza de los derechos de replantación mediante la inscripción mensual de los arranques, replantaciones y nuevas plantaciones en el catastro vitícola existente en el Estado miembro o en el registro vitícola comunitario en caso de que éste sea operativo en la unidad administrativa en cuestión. A estos efectos se hace un seguimiento de la evolución parcelaria y de sus arranques y plantaciones de la explotación del cedente durante un período mínimo de ocho años. De este modo se revaloriza la función del registro instaurado con base en el Reglamento n.º 2392/86 que antes hemos examinado. Además la operación da lugar a un control in situ de la operación debiéndose presentar a estos efectos ante las autoridades competentes una declaración de arranque con todos los datos subjetivos y objetivos relativos a esta operación. En todo caso no podrá ser cedente el que haya obtenido derechos de nueva plantación durante las cinco últimas campañas o durante la campaña en curso, o, el que haya cometido alguna infracción a la normativa comunitaria relativa al potencial de producción vitícola. El cesionario o solicitante, por su parte, debe cumplir con los siguientes requisitos: 1.º no debe tener derechos en cartera (35), 2.º no debe haberse be-

(34) Ver, Reglamento (CEE) N.º 3302/90 de la Comisión de 15 de noviembre de 1990 por el que se fijan las disposiciones de aplicación de las transferencias de derechos de replantación de superficies vitícolas, DOCE N.º L 317/25, de 16.11.90.

(35) El Reglamento 3302/90 define a los derechos en cartera según el art.1, 2º cuarto párrafo como «los derechos de replantación que resulten de un arranque anterior

neficiado de primas de abandono durante las cinco campañas precedentes o durante la campaña en curso, debiendo comprometerse a no solicitarlas durante las cinco siguientes, 3.º) no debe haber cedido derechos de replantación durante las cinco campañas precedentes o durante la campaña en curso y tiene que comprometerse a no cederlos durante las cinco campañas siguientes, y, 4.º) no debe haber cometido una infracción de la normativa vitivinícola comunitaria o nacional. Además la transferencia queda sujeta a un régimen de autorización individualizada para cada parcela y variedad debiéndose dejar constancia de la concesión de la misma en el dossier abierto en el registro vitícola a la explotación en donde se encuentre localizada la parcela afectada. De este modo se puede realizar el seguimiento de dichos derechos de un modo actualizado facilitando y haciendo posibles los controles pertinentes a efectos de que no se produzca un fraude por el cedente o el cesionario de los requisitos legales que antes hemos señalado. La transferencia se plasmará en un documento que se expide al adquirente con todos los datos de la operación, la fecha del arranque y la caducidad del derecho. La adquisición de este derecho para el cesionario es equivalente a la obtención de un derecho de nueva plantación cuya validez estará limitada a la duración prevista para este último según el art.8,3 del Reglamento n.º 822/87, es decir que sólo podrá usarse el derecho después de la transferencia hasta la finalización de la segunda campaña siguiente a la campaña durante la cual se haya expedido la autorización, y dentro del período de validez del derecho de que se trate, como bien se encarga de recordar el apartado 41 del art.4 del Reglamento n.º 3302/90. Las transferencias están «regionalizadas» es decir, sólo pueden realizarse dentro de una misma región vitícola que debe ser lo suficientemente homogénea (en especial en sus niveles de rendimiento) para impedir que una posible generalización de las transferencias no dé lugar a desequilibrios socioestructurales o económicos. De este modo se repite en parte aquí el modelo ideado en el marco de la legislación sobre cuotas lácteas para permitir la transferencia de la cuota desligada de la tierra. Esta exigencia de regionalizar las transferencias responde al deseo de evitar que se creen mercados de compraventa de derechos de replantación a nivel nacional que puedan llevar a una excesiva concentración del viñedo en ciertas zonas y, por consiguiente, a una distribución regional de dichos derechos que perjudique en exceso a unas regiones frente a otras de tal modo que explotaciones vitivinícolas que en

o los derechos de nueva plantación, que el viticultor interesado pueda utilizar inmediatamente». De este modo se evitan adquisiciones de derechos con fines especulativos, dado que resulta absurdo que un viticultor que ya posee derechos suficientes adquiera más en el mercado libre.

principio pueden ser rentables se encuentren con dificultades técnico-económicas como consecuencia de la desaparición del tejido productivo y de las redes de transporte y comercialización que las rodea (piénsese en el caso de cooperativas en principio rentables en las que uno o varios socios decidiesen vender sus derechos de replantación al obtener un precio de mercado muy remunerativo pero que puede llevar a poner en graves dificultades, incluso a llevar a la quiebra, al resto de los socios. Esta situación también se ha previsto, como luego veremos, en los programas de primas de arranque). Por esta razón en la exposición de motivos del Reglamento se confiesa el deseo de evitar que este movimiento provoque efectos desestabilizadores en ciertas zonas, y ello sin contar con los efectos negativos que puede tener sobre el desarrollo rural y la protección del medio ambiente, como vamos a tener ocasión de examinar al estudiar la política de arranque del viñedo. A la restricción de tipo espacial en la transferencia se le une una segunda limitación de carácter cuantitativa de tal modo que la superficie objeto de transferencia estará limitada por Estado miembro y para cada campaña vitícola a un 1% de la superficie total destinada a la producción en el Estado en cuestión, por lo que en el caso de que las solicitudes superen las disponibilidades se prevén criterios de prioridad o recortes generalizados. Además la transferencia deberá hacerse con las variedades que se señalen en una lista regionalizada, pudiéndose fijar una extensión de superficie mínima que debe alcanzar la operación, un límite máximo en la adquisición de derechos por cada explotación y otros criterios limitativos adicionales propios de cada región. Se establece finalmente que cuando la transferencia sea objeto de una transacción comercial, que será lo normal, quedará registrado, igualmente, el importe de dicha transacción. A este respecto, las autoridades nacionales deben garantizar la transparencia del mercado y la información de los viticultores sobre el coste de las transacciones, previsión ésta muy importante para evitar abusos en especial si, como ha ocurrido en el mercado de cuotas lecheras británico, aparece la figura del intermediario o «broker», dedicado a facilitar estas operaciones de compraventa de derechos. Si se garantiza la transparencia se evitará que dichos intermediarios absorban una parte indebida del capital que debe remunerar al viticultor.

b) El caso especial de los arrendamientos rústicos.

La posibilidad de transferir estos derechos desvinculados de la explotación ha dado lugar a un interesante debate en la doctrina francesa sobre su naturaleza jurídica (36). Si desde el punto de vista del

(36) Debate que se ha planteado también en términos muy parecidos al existente

Derecho administrativo, como hemos visto, parece que está fuera de toda duda que nos encontramos ante una materia sometida a un régimen de autorización administrativa, desde un punto de vista exclusivamente privatista, que, como veremos no deja de tener importancia desde la óptica publicista, han surgido dudas importantes. En todo caso esta misma doctrina ha puesto de relieve como el tema de las autorizaciones para realizar una nueva plantación y replantar quedaría englobado junto con otros instrumentos similares como las cuotas lecheras dentro del grupo de los denominados «derechos de producción». En concreto se ha planteado la cuestión de saber qué ocurre con los derechos de replantación cuando la explotación vitícola está arrendada y en concreto a quién ha de considerarse como su titular cuando finaliza el contrato. De este modo se echa de menos una regulación de este punto concreto en el art.7 del Reglamento n.º 822/87 ya que por ejemplo, en materia de cuotas lecheras la reglamentación comunitaria sí ha dedicado una atención específica a la misma, máxime si se tiene en cuenta que los problemas que afectan a los arrendamientos rústicos en materia de cuotas lecheras son muy parecidos a los existentes en el mercado vitivinícola con la transferencia de los derechos de replantación. A la hora de dar una respuesta a este pregunta surgen múltiples dudas derivadas del hecho de que las situaciones reales que sirven de base a dicho contrato pueden ser muy variadas. Así, en primer lugar, como supuesto más sencillo y que no plantearía problemas, puede ocurrir que se arriende una explotación vitícola ya en funcionamiento cuyos derechos de plantación correspondan al propietario. En este caso la finalización del arrendamiento supondrá sin más la transmisión de la explotación junto con los derechos al arrendador. Sin embargo, las dudas empiezan a surgir cuando el arrendatario acceda a un terreno que antes no estaba dedicado al cultivo de viñedo y decida (bien porque así se ha acordado entre ambas partes o por deseo unilateral del arrendatario a falta de precisión al respecto en el contrato y en virtud del derecho que normalmente le asiste de decidir el destino de la finca arrendada) plantarlo con este cultivo obteniendo para ello una autorización para llevar a cabo una nueva plantación, o, ejerciendo un derecho de replantación que adquiriera con el fin de replantar (conforme a las reglas que hemos visto antes sea por proceder al arranque del viñedo que posea en otro terreno sea por comprar los derechos a otro viticultor que los transfie-

en el caso de la cuota láctea. Sobre este particular puede verse O. HERRÁIZ SERRANO: *Régimen jurídico de los productos lácteos en la Unión Europea*, en esta REVISTA, n.º 9, diciembre 1996, pp. 189 a 192.

ra (37)). También puede ocurrir que el terreno estuviese plantado de viñedo pero el arrendador y arrendatario acordasen que se proceda primero al arranque (normalmente con un fin de reconversión y mejora) y posteriormente a realizar una replantación pudiendo establecerse que los gastos de replantación del viñedo sean del arrendatario (38). La respuesta que se dé a la pregunta antes planteada tiene unas consecuencias económicas importantes, máxime en un contexto como el del mercado vitivinícola en donde la limitación de los derechos de producción que se materializa con la concesión tasada de autorizaciones para replantar lleva a que dichas autorizaciones, al admitirse su transferencia desvinculada de la explotación, adquieran un valor en sí mismas o se «patrimonialicen» hasta un extremo en ciertos casos concretos (como por ejemplo el del Champagne) considerable (39). De este modo, el conflicto de intereses que se plantea es importante. Por un lado, el arrendador no querrá perder un uso que puede aportar una gran rentabilidad a su terreno (a veces, la única rentabilidad cuando no existan otras alternativas productivas viables dada la naturaleza del suelo y el clima). Por otro lado, el arrendatario puede desear continuar con la actividad de producción de vino en otro terreno ya que constituye su medio ordinario de vida, es decir, el trabajo o profesión que ha venido ejerciendo y al cual están vinculados ciertos medios materiales muebles para cuya adquisición puede haber realizado considerables inversiones. En definitiva se produce una colisión entre el derecho de propiedad del arrendador y el derecho al ejercicio de la actividad profesional del arrendatario. El problema se complica, además, porque cuando hablamos de viñedo entre el bien incorporal (derecho de replantación) y el bien corporal inmueble (la tierra arrendada) se interpone un bien mueble: la vid, elemento que según las reglas del Derecho civil aplicables a las circunstancias de cada caso

(37) Ver, E.AGOSTINI: *Point sur les baux "fictifs"*, en *RDR* n.º 227, novembre 1994, p.495 (este artículo fue publicado primeramente con el mismo título en el n.º 226, (p.430 y ss) de esta revista, siendo objeto de una segunda publicación en el n.º 227, novembre 1994, p.491 y ss, con el mismo contenido corrigiendo los errores materiales de impresión cometidos en el n.º 226).

(38) Ver, J-J.CARRE: *Plantation par le preneur sur le sol du bailleur. Droits de chacune des parties sur la plantation et sur le droit de plantation*, op.cit, p.490 y ss (en especial la p.494). Este autor destaca como se plantea aquí el problema de una autorización administrativa que adquiere un valor económico fruto de su escasez y de la posibilidad de su transferencia al no concederse intuitu personae.

(39) Ver, M.GENINET, *Du droit de planter la vigne* op.cit, p.1. Sobre este problema también puede consultarse S.CREVEL: *De la vigne au vin en passant par les droits de plantation*, en *RDR* n.º 251, mars 1997, p.166 y ss. Este autor ha puesto de relieve como una tierra apta para el viñedo sin derechos de plantación sufre una depreciación de más de la mitad de su valor.

puede entenderse que pertenece a una u otra parte. Por ello, ante este conflicto, hay que empezar descartando una solución que disocie la suerte de las vides de la de los derechos de replantación ya que, como ha puesto de relieve con gran acierto y un tanto de ironía la doctrina francesa, dado el actual régimen jurídico, «un arrendatario con derechos de replantación pero sin vides que arrancar no puede replantar en otras tierras. De este modo, unos derechos de replantación desvinculados de las vides, acabarían convirtiéndose en auténticos «derechos virtuales» (40). Por consiguiente, independientemente de todas las posibles combinaciones de supuestos fácticos que pueda presentar la realidad es preciso buscar un criterio de justicia o equidad que permita saber a quién han de corresponder las vides y sus correspondientes derechos de replantación cuando existe una disociación entre la titularidad de los derechos y la del resto de los elementos muebles e inmuebles que conforman la explotación.

En principio, ante este conflicto, parecen existir dos soluciones que en cierta medida conectan con el problema de la naturaleza jurídica que se desea otorgar a los citados derechos. Así se puede considerar que, o bien los derechos de replantación son derechos incorporales de carácter mueble y entonces los debe retener siempre y en última instancia el titular originario de la autorización administrativa de plantar o replantar (sea el propietario o el arrendatario), correspondiendo al mismo la inherente facultad de arranque de las vides, fuesen o no plantadas a su costa, o bien considerar que son derechos de producción accesorios al inmueble, derivados de la autorización administrativa, que deben corresponder al propietario y que acceden al bien, discutiéndose si el arrendador ha de indemnizar al arrendatario por mejoras u otra causa (motivos de equidad o por enriquecimiento injusto) (41). Sin embargo, la Cour de Cassation en una sentencia de

(40) Por eso esta doctrina francesa ha afirmado ante la jurisprudencia recaída en los últimos años al respecto para solucionar este problema que «Hay que agradecer a los magistrados por tener la sabiduría de evitarnos la aparición de "cybervinos"». Ver a este respecto *RDR* n.º 243, mai 1996, p.53.

(41) La tesis de la naturaleza mueble de estos derechos ha sido defendida por P.DEVARENNE, (en su trabajo: *Nature juridique des droits de plantation et de replantation*, aparecido en *RDR* n.º 245, août-septembre 1996, p.322 y ss, apoyándose para ello en una sentencia en que se afirma que sobre las primas de abandono del viñedo no se considera como prioritario con respecto al cobro de las deudas del viticultor el acreedor hipotecario por no entenderse que dicha prima equivalga al precio del viñedo que se arranca. El texto de dicha sentencia puede consultarse en *RDR* n.º 230, février 1995, p.107. Este autor defiende que estos derechos son de carácter intelectual al conceder una prerrogativa para ejercer una actividad de la cual se obtiene un provecho) y por M.GENINET (en *Du droit de planter la vigne*, op.cit, pp.14 y 15, el cual considera que son derechos de carácter personal). A favor de la tesis de que son derechos accesorios

17 de abril de 1996 épx Dethune c/ Dethune (en donde se trataba de un matrimonio que había arrendado al hermano del esposo una superficie de terreno para plantar champagne corriendo los gastos de plantación de parte del arrendador y siendo concedida la autorización de plantación al arrendatario) ha revocado una sentencia dictada en primera instancia en la que se consideraba que los derechos de replantación eran un bien mueble que debía ser retenido por la persona a la que se habían concedido (fuese el propietario o el arrendatario). El Alto Tribunal francés ha fundado su decisión sobre la tesis de que ha de entenderse que los derechos de replantación están ligados a la explotación vitícola. Obsérvese que no los liga a la tierra o bien inmueble sino a la explotación en su conjunto, con lo que en un principio no se acoge la tesis contraria a la defendida por aquellos que consideran que estos derechos tienen un carácter personal aunque en la práctica en última instancia acabe produciéndose el mismo resultado que vincularlos a la tierra, o lo que es lo mismo, a la persona del arrendador propietario de la misma (independientemente de que dichos derechos tengan su titularidad de origen en el arrendatario). Así lo ha demostrado recientemente el Tribunal paritario de arrendamientos rústicos de Épernay en su sentencia de 13 de diciembre de 1996, Gaunel c/ Dronet, en donde se resolvía un caso en el que el arrendatario había corrido con los gastos de plantación y también era el titular de la autorización de plantación. Este Tribunal, al confirmar que los derechos de replantación están vinculados a la explotación (como conjunto de elementos que no siempre están aportados todos por el propietario), deduce que es el arrendador, al final del contrato, el que debe retener el derecho de replantar pero, no porque los derechos de replantación tengan naturaleza de bienes inmuebles (ya que no se incorporan al suelo, con lo que no se puede indemnizar su valor aplicando las reglas civiles sobre mejoras), sino porque si se privase a la explotación de esos derechos por cederlos al arrendatario se atentaría contra su viabilidad y existencia. Esto no significa que el arrendador no deba como contrapartida compensar al arrendatario en una cierta medida (ya que no se olvide que gracias a su esfuerzo y trabajo se han obtenido esos derechos de plantación), por lo que el Tribunal destaca que «*conviene recordar que los principios fundamentales del*

al inmueble se encuentra J.F.WEBER (en su artículo *Droits de replantation et bail rural: conclusions de l'avocat général dans l'affaire Dethune* (Cass.3e civ., 17 avril 1996), en *RDR*, N.º 243, mai 1996, p.225 y ss). Por su parte J.-J.CARRE (*Plantation par le preneur sur le sol ...*, op.cit, p.493 y ss) destaca que puede ser considerado como bien mueble o inmueble según el momento en que nos fijemos: en el que se planta el viñedo o en el que se arranca. En todo caso se inclina porque el derecho de plantación en tanto que accesorio de la viña debe asignarse al propietario salvo convención en contra.

ordenamiento jurídico comunitario que son de aplicación directa, imponen prever en beneficio del arrendatario una justa compensación de los frutos de su trabajo y de las inversiones realizadas por él en la explotación arrendada». Se trata de un principio general de indemnización fundado en la equidad. Dicha indemnización al arrendatario abarcará todos los conceptos (42), es decir: los gastos de plantación de vides que se consideran inmuebles por naturaleza (si corrieron a cargo del arrendatario los costes de su plantación), y una cantidad correspondiente a la «*indudable*» revalorización que ha experimentado la tierra (y el enriquecimiento paralelo del propietario) como consecuencia de la aportación de los citados derechos de plantación evaluada por un técnico (y no del valor de la autorización en que se expresan dichos derechos de plantación que no se incorporan nunca al suelo directamente ya que se considera como un bien fuera del tráfico mercantil), ya que dichos derechos permiten un uso de la tierra sin los cuales es imposible, uso que por otro lado en determinadas zonas es de gran valor ante las pocas alternativas que pueden existir al cultivo del viñedo.

Pero si la problemática antes examinada se refiere al momento de la finalización del contrato sin embargo se puede plantear en parecidos términos durante el desarrollo del mismo y en virtud del derecho inherente que asiste a todo arrendatario de dar el destino que desee al terreno arrendado salvo que se haya pactado lo contrario. La doctrina francesa se ha planteado también la cuestión de qué ocurre si el arrendatario decide cambiar el destino del inmueble y proceder al arranque del viñedo plantado. Nuevamente nos encontramos con la dificultad antes citada de la existencia de una amplia variedad de situaciones y combinaciones posibles según que la plantación de las vides y el aporte de los derechos de replantación o nueva plantación

(42) Ver, S.CREVEL, op.cit, pp.167 y 169, en donde se puede consultar el texto de esta sentencia. Este autor ha calificado esta solución jurisprudencial de decisión «salomónica», destacando que el Tribunal francés ha seguido la doctrina establecida por el TJCE en la sentencia Wachauf (relativo a la materia de las cuotas lecheras) en virtud de la cual para evitar que la normativa comunitaria choque con el respeto al contenido esencial del derecho de propiedad, el arrendatario merece «una justa compensación de los frutos de su trabajo y de las inversiones efectuadas por él en la explotación arrendada». De este modo se establece una regla o principio general de indemnización que se inspira directamente en la equidad, más amplia que el enriquecimiento sin causa, que permite al arrendatario saliente el valorizar los derechos de producción de su patrimonio. Por su parte, M. GENINET, en un comentario suyo sobre esta cuestión (aparecido en *RDR* n 1 247, novembre 1996, p.410 y ss) se explica que se concedan a la explotación con el fin de evitar que al desligarlos de la misma se pudiesen perder si el arrendatario decide no continuar con la actividad vitícola en otro terreno, lo cual, dada su escasez, iría contra el interés general que se encuentra en la esencia misma de la autorización que sirve de base a dichos derechos.

hayan procedido de una u otra parte del contrato. Los autores de aquel país han apuntado que serán los tribunales los que han de evaluar caso por caso si la decisión del arrendatario es susceptible de constituir una amenaza de degradación del valor del terreno. En el supuesto de que se considere que tal amenaza existe parece ser que el arrendatario no podrá cambiar el tipo de cultivo del terreno. En caso contrario, el arrendatario podrá disponer de los derechos para realizar, previo arranque, una replantación en otro terreno o su transferencia. Aparte de estas especulaciones doctrinales esta problemática ha sido también tratada en el asunto de 1996 Gaunel c/ Drouet. El Tribunal recuerda aquí que los derechos están ligados a la explotación y que, por consiguiente, el arrendatario no puede causar daño al fundo durante el tiempo del contrato (daño consistente en la pérdida de valor del terreno al verse privado de un uso del cual difícilmente podrá volver a disfrutar dada las limitaciones existentes para la autorización de nuevas plantaciones que ya hemos visto). De este modo la transferencia atentaría contra la explotación de tal modo *«que sería un abuso de derecho y un atentado si el arrendatario sin ponerse de acuerdo con la otra parte transfiere y arranca»* (43). Sin embargo, quizás, fuese más adecuado valorar la existencia de ese posible daño teniendo en cuenta las siguientes circunstancias que pueden presentarse individual o acumulativamente en caso concreto y que pueden relativizar la existencia de un presunto perjuicio patrimonial:

1.º) para saber si existe degradación en el fundo como consecuencia de la decisión de cambio de orientación del destino productivo de la finca por el arrendatario, debería valorarse el tipo de suelo arrendado conforme a la clasificación en categorías que hemos visto que realiza el Derecho comunitario en el art.4 del Reglamento n.º 822/87. De este modo si el viñedo se asienta en terrenos poco aptos para la producción de vino y que están proporcionando un producto de difícil o nula salida en el mercado, es complicado considerar que la decisión de arranque tomada por el arrendatario está causando un daño al valor del terreno. Pero, inversamente, si el viñedo se asienta en un terreno de categoría 1 ó 2 y su producción encuentra salida en el mercado parece más lógico pensar que una posible decisión del arrendatario de cambio del destino del terreno produciría un daño al valor del terreno al privarle de un uso que es capaz de generar una rentabilidad en el mismo;

2.º) en segundo lugar no ha de olvidarse valorar si la plantación de las vides o los derechos de replantación fueron aportados por el

(43) Ver, RDR n.º 247, noviembre 1996, p. 99 y ss.

arrendatario o el arrendador. En el caso de que el arrendatario plante vides a su costa y con base en unos derechos de replantación o de nueva plantación aportados por él, parece lógico pensar que, independientemente del daño que produzca a la tierra o de la calidad de la misma y de sus productos, debe ser él quien retenga la última palabra sobre la decisión de arrancar o no;

3.º) finalmente, no debería olvidarse el valorar las posibilidades con que puede contar el propietario para obtener una nueva autorización de plantación. Esta posibilidad es ciertamente difícil en el contexto actual en el que la asignación de dichos derechos está contingente, pero en todo caso sólo debería entenderse que existe un perjuicio real para el propietario cuando ha visto rechazada una solicitud o cuando el cupo de derechos está agotado. Sólo entonces resulta evidente que el propietario ya no puede destinar a la viticultura su terreno concretándose el daño.

c) Conclusión.

En todo caso, nos situemos en el momento de la aplicación del contrato de arrendamiento o en el de su finalización, el cruce entre las cuestiones de Derecho civil y Derecho administrativo es inevitable en el momento en que el arrendatario solicite autorización para realizar el arranque. En un principio, parece lógico pensar que el órgano administrativo competente está ligado por el hecho de la titularidad del derecho de plantación y si es el arrendatario debería aceptar su solicitud de arranque sin entrar a valorar una cuestión que, aunque pueda tener su influencia, es puramente civil: la naturaleza jurídico-privada de estos derechos. Y es que, no lo olvidemos, a los ojos de la Administración lo único que existe es un acto administrativo: la autorización con base en la cual se ha permitido al arrendatario a plantar, arrancar o replantar. Por consiguiente, ante una solicitud de arranque por parte del arrendatario, en un principio, en el expediente se tratará de examinar si conforme al registro vitícola la parcela posee los derechos, si las vides existen, y si se van a replantar en otro terreno respetando el interés general, es decir, con variedades que supongan una mejora cualitativa y en superficies de categoría adecuada y aptas para producir v.c.p.r.d, como hemos visto más arriba. De este modo a nivel administrativo el órgano competente debería conceder el derecho al arrendatario si demuestra ser titular originario del derecho de plantación sin perjuicio de que ante los tribunales civiles se pudiese resolver la cuestión de si, dadas las circunstancias del caso concreto, merece que el arrendador reciba algún tipo de indemnización de daños y perjuicios (especialmente los gastos de plantación de vides si

corrieron a cargo del propietario y la más que posible disminución del valor del terreno por la pérdida de un uso del mismo, si éste estaba antes de arrendarse cubierto de viñedo (44)). De todos modos, al intentar buscar una solución satisfactoria a los problemas que plantea el deseo del arrendatario de arrancar las vides, bien para cambiar el destino del terreno a otro cultivo, bien al finalizar el contrato para poder continuar su actividad como viticultor en otro terreno, tampoco debe olvidarse la posibilidad de aplicar por analogía la regulación de esta cuestión que, como vamos a ver más abajo, se establece en los reglamentos que han regulado la concesión de primas de abandono y la reconversión del viñedo. En este caso para que el arrendatario pueda proceder al arranque y, por consiguiente, disfrutar de la prima, se exige siempre y sin entrar a valorar la titularidad originaria de los derechos de plantación, como requisito que ha de constar en el expediente, que cuente con el compromiso del titular de los derechos de disfrute de la tierra de que no va a proceder a realizar una replantación o nueva plantación en los terrenos acogidos a la prima de arranque. Esta solución podría aplicarse por analogía en aquellos casos en que el arrendatario desea proceder al arranque por motivo distinto al de acogerse a las primas de abandono.

Finalmente, también se podría defender una solución similar a la aplicada en el marco de las cuotas lecheras, bien en su regulación de 1984, es decir, reconociendo que el propietario es siempre el titular de los derechos de producción, sin perjuicio de que los Estados miembros pudiesen expresamente prever la solución contraria y otorgárselos al arrendatario, bien en su versión de 1992 en donde se emplaza a los Estados a resolver esta cuestión en sus respectivas legislaciones, «*teniendo en cuenta los intereses legítimos de las partes*». Esta última expresión invita a establecer fórmulas parecidas a la que hemos visto se ha aplicado en Francia en la sentencia Gaunel c/ Drouet. Esto no significa que necesariamente se tenga que alcanzar la misma solución fijada por esta jurisprudencia ya que los Estados gozan de un margen de maniobra. Pero, independientemente de si se decide inclinar la balanza a favor de una u otra parte del contrato a la hora de determinar quién retiene los derechos, los Estados deberían arbitrar fórmulas legales, si no existen ya, con el fin de evitar que

(44) Este sería el caso, por ejemplo, cuando se acordase que una vez en vigor el contrato el arrendatario solicitaría el arranque para replantar dentro de la misma explotación en otra parcela o en la misma parcela con variedades de mejor calidad (normalmente con un fin de mejora de las condiciones de producción) pasando a ser titular de los nuevos derechos de replantación el arrendatario en cuanto productor o persona que gestiona la explotación.

una de las partes sufra perjuicios económicos que queden sin sufragar.

5. La propuesta de reforma de 1998.

En julio de 1998 la Comisión ha presentado al Consejo una propuesta de reforma de la OCM del vino que, a diferencia de lo que ocurrió con la propuesta presentada en 1994, parece tener más posibilidades de convertirse en el nuevo Reglamento que regule esta OCM. Dicha propuesta ha aparecido en un momento en que el problema del excedente estructural parece estar al menos controlado. Así se constata que la producción ha pasado de los 200 millones de hectolitros en la campaña 87/88 a los 160 millones en la campaña 97/98, que el consumo de los vinos de calidad ha aumentado tanto en términos absolutos como relativos, que las cosechas de los últimos años han sido moderadas y que se ha experimentado un freno en el descenso del consumo. Pero se advierte que, aunque los excedentes son reducidos, hay que evitar que se produzcan excedentes plurianuales «*debido sobre todo a la capacidad intrínseca del sector de presentar inmensas fluctuaciones en la producción de una cosecha a otra*». Por ello, se reconoce que ese equilibrio se ha logrado de una manera lenta y difícil, de tal modo que «*se ha comprobado que las restricciones vigentes de plantación constituyen un elemento fundamental de este éxito; que, según la experiencia obtenida, no parece posible utilizar otras medidas para capitalizar y consolidar este equilibrio mejorado del mercado; que, por tanto, parece necesario controlar de esta manera el uso que los productores hacen de sus propiedades de acuerdo con el interés general*». Por todo esto se ha propuesto continuar con la prohibición de realizar nuevas plantaciones hasta el 31 de julio del 2010. Al mismo tiempo continuarían las mismas excepciones a dicha prohibición, ya que se considera que no alteran excesivamente el equilibrio del mercado vitivinícola. De esta manera se propone que se puedan autorizar nuevas plantaciones de v.c.p.r.d y vinos de mesa designados mediante indicación geográfica, como antes de un modo condicionado que su producción esté muy por debajo de la demanda, pero exigiendo además que dichas plantaciones se lleven a la práctica antes del 31 de julio del 2003, fecha en que estaría operativo el fondo de reserva de derechos al que haremos referencia más abajo. La normativa insiste ahora expresamente en el carácter intransferible de estos derechos de nueva plantación que han de ser utilizados por el productor al que hayan sido concedidos (como siempre antes de que finalice la segunda campaña siguiente a aquélla en la que se hayan otorgado pasando a la reserva en caso de no uso), y en relación con las superficies y el propósito para el que se hubiesen concedido.

En cuanto a las replantaciones, su régimen jurídico continúa en términos muy parecidos a la regulación contenida en el art.7 del Reglamento n.º 822/87. Es decir, el principio de vinculación del derecho a la explotación queda intacto, aunque ahora en caso de transferencia el derecho sólo podrá ser utilizado en una superficie de la explotación cesionaria que no deberá ser mayor a la superficie transferida. En cuanto al régimen de transferencias de los derechos desvinculados de la explotación se recoge la regulación que se viene aplicando desde la reforma emprendida en 1990 pero, ahora, en el mismo Reglamento se precisa que el derecho transferido sólo podrá utilizarse en relación con las superficies y para el propósito para el que se haya concedido, velando los Estados miembros para que el lugar donde se ejerzan y las variedades y las técnicas de cultivo utilizadas garanticen que la consiguiente producción se adapte a la demanda del mercado y que el rendimiento no exceda de la media de la región donde se lleve a cabo la replantación. Igualmente su ejercicio debe realizarse dentro de un plazo límite: antes de haber transcurrido la quinta campaña desde que se procedió al arranque, pasado el cual pasan igualmente a la reserva.

Pero, sin lugar a dudas, la gran novedad de la reforma en lo que respecta al régimen de asignación y transferencia de los derechos de plantación y replantación radica en la posibilidad de que los Estados miembros puedan crear una reserva nacional de derechos de plantación o, en su caso, reservas regionales, con el fin de mejorar la gestión del potencial vitícola y adecuarse a las necesidades locales. Se trata de un sistema claramente inspirado en el que existe en el régimen de cuotas lácteas en cuya reglamentación se ofrece la misma posibilidad a los Estados de crear un «pool» de cuotas lecheras, mecanismo que ya venía funcionando en el sector lechero irlandés desde antes de que la normativa comunitaria lo autorizase. Dicho sistema permite conciliar los intereses públicos y privados en un instrumento de gran flexibilidad. La reserva se compone de tres fuentes principales: 1.º) los llamados «nuevos derechos de plantación», que no se han de confundir, pese a su semejanza terminológica, con los «derechos de nueva plantación» a los cuales hemos hecho referencia anteriormente. Los «nuevos derechos» constituyen derechos de nueva creación gracias a la situación saneada del mercado interior y la expansión del mercado mundial, siempre que la producción relacionada con tales derechos sea necesaria para cubrir la demanda en zonas cuya demanda está en expansión. Dichos derechos equivalen al 1% de la superficie vitícola total de cada Estado miembro (lo cual supone un total de 34.000 hectáreas para el conjunto de la Comunidad) deduciéndose de dicho porcentaje la superficie cubierta por plantaciones ilegales y la

correspondiente a terrenos para los que se hayan concedido autorizaciones para realizar nuevas plantaciones (45). Estos «nuevos derechos» pasarán a asignarse a la reserva, lo cual sólo podrá realizarse una vez. Como condición indispensable para poder realizar dicha asignación se requiere que los Estados miembros hayan realizado el inventario del potencial vitícola para todo su territorio. Además de estos «nuevos derechos» la reserva contará con otras dos fuentes: 1.º) los derechos que hayan caducado por pasar el tiempo fijado para su ejercicio sean «derechos de nueva plantación», de «replantación» o «nuevos derechos» concedidos primitivamente a partir de la reserva, 2.º) los derechos de replantación que hayan sido cedidos a la reserva por los productores que sean sus titulares normalmente a cambio de un pago en fondos nacionales (es decir, el viticultor arrancarfa su viñedo y venderfa sus derechos de replantación al pool o reserva), cuyo importe y otros pormenores serán determinados por los Estados miembros teniendo en cuenta los intereses legítimos de las partes. Esta última precisión es muy importante porque puede permitir una regulación en que los Estados tengan en cuenta la problemática planteada en los casos de arrendamiento a los que antes hemos hecho referencia.

Todos estos derechos así asignados a la reserva van a ser redistribuidos a los productores siguiendo dos criterios: a) bien gratuitamente cuando sean productores de menos de cuarenta años que posean la experiencia profesional y capacidad adecuadas y se establezcan por primera vez en una explotación vitivinícola como titulares, es decir, los jóvenes viticultores con el fin de permitir su instalación y la adaptación estructural, b) bien a cambio de un pago a los productores que tengan intención de utilizar los derechos para plantar viñedos cuya producción tenga una salida garantizada; los Estados miembros establecerán los criterios para determinar el importe del pago, que podrá variar según el producto final de los viñedos.

En general, los Estados se debían comprometer a que los derechos se empleasen con las variedades y técnicas de cultivo para garantizar que la consiguiente producción se adapte a la demanda del mercado y que el rendimiento no exceda de la media de la región donde se utilicen dichos derechos. Los derechos reasignados a partir del pool deberán utilizarse antes de que finalice la segunda campaña siguiente a aquélla durante la cual se hayan concedido, pasado el pla-

(45) Cuando se asignen «derechos de nueva plantación» ello implicará obligatoriamente la abolición de derechos de plantación equivalentes contenidos en la reserva de tal modo que en el caso de que no haya suficientes derechos en la reserva no podrán asignarse aquellos.

zo volverán a la reserva. De este modo se garantiza su uso eficaz en un plazo razonable. Estos fondos o reservas se pueden regionalizar aunque se creará una reserva nacional que permita realizar compensaciones interregionales de tal modo que los derechos no usados en determinadas reservas regionales puedan transferirse a otras reservas que no hayan podido cubrir sus necesidades con los derechos inicialmente disponibles. Como complemento indispensable para el funcionamiento de la reserva en cada Estado miembro deberá estar operativo el inventario (sobre la base del actual registro) que permita el conocimiento preciso de las superficies plantadas y del movimiento de los derechos de plantación que se produzca en torno a ellas.

III. LA POLÍTICA DE FOMENTO DEL ABANDONO Y RECONVERSIÓN DEL VIÑEDO

1. Introducción

En la misma línea de reducir el excedente mediante el control de las superficies plantadas de viñedo han jugado un papel clave los sucesivos programas de primas para el abandono, reconversión (cambio de las superficies cubiertas de viñedo por otros cultivos o usos más rentables) y reestructuración (mejora de las condiciones de producción del viñedo mediante la reducción de costes y la mejora de la calidad de los vinos producidos en un marco respetuoso con el medio ambiente y que garantice el desarrollo rural) del viñedo que se han venido aplicando desde 1976. Estas dos últimas medidas fueron las primeras que se adoptaron en la segunda mitad de la década de los setenta siendo la política de arranque voluntario la que ha protagonizado la acción comunitaria en este terreno durante las dos décadas siguientes. La idea común a todos estos programas ha consistido en la necesidad de incentivar el abandono de aquellas superficies que sólo producen vinos de calidades mediocres, promoviéndose el arranque de las peores variedades de vid (especialmente las autorizadas temporalmente y otras a fijar en una lista basada en la demanda del mercado y en la calidad de los vinos obtenidos en las superficies afectadas) cuyo cultivo no era deseable dada la categoría de superficie donde están plantadas. Con el paso del tiempo, y a medida que los excedentes estructurales iban aumentando, se ha insistido en la «imperiosa necesidad de ahondar» en esta política de retirada de tierras plantadas de viñedo. Y es que en la Comunidad existen todavía muchas regiones vitícolas, especialmente del sur (casos por ejemplo del sur de Italia, Castilla La Mancha, centro de Portugal, etc) en las que no se produce realmente con vistas al mercado sino teniendo en cuenta la

existencia de unos mecanismos de intervención con lo que apenas se ha desarrollado su capacidad de comercialización.

2. Las primas para la reconversión y reestructuración del viñedo

La política de reconversión comunitaria arranca con la prima de reconversión concedida con base en el Reglamento n.º 1163/76 (46) con el fin de sustituir por otros cultivos las superficies plantadas de viñedo cuya producción encontraba difícilmente salidas en el mercado. En la exposición de motivos de esta norma se confesaba ya abiertamente que el desequilibrio del mercado no era debido a causas coyunturales y que las medidas de control adoptadas con base en el Reglamento n.º 816/70 no eran suficientes. Se trataba en definitiva de contribuir a una disminución del potencial vitícola. Por ello la prima de reconversión tenía como objetivo fundamental la eliminación del viñedo plantado con variedades de vid clasificadas como autorizadas temporalmente, o recomendadas o autorizadas, pero de una calidad vegetal poco adecuada. La concesión de la primas se sometió a un esquema muy parecido al que, como veremos más abajo, se sujetaron posteriormente las primas de abandono. Es decir, la prima se condicionaba al cumplimiento de unos compromisos específicos y trataba de cubrir el coste de la operación de arranque y en una cierta medida la pérdida de las rentas futuras modulándose en función de la productividad de la tierra (dividiéndose en débil, media y alta) aunque como particularidad propia con el fin de incentivar a que se realizaran arranques masivos con rapidez, para lograr un rápido restablecimiento del equilibrio del mercado, se procedió a reducir el montante de la prima en una cantidad fija para las dos campañas siguientes. Esta medida se reveló más tarde como ineficaz ya que su efecto fue, precisamente, el contrario al esperado, es decir, los productores vieron poco interés en la cuantía de la prima reducida para acogerse a la misma frustrándose así en las campañas siguientes la acción de reconversión e impidiendo mantener los objetivos buscados con la misma (sólo se lograron reconvertir 65.000 hectáreas). Es por ello que esta reducción de la prima se acabase suprimiendo.

El camino emprendido por el Reglamento n.º 1163/76 fue completado por dos Directivas de aplicación limitada a ciertas regiones

(46) Ver, Reglamento (CEE) N.º 1163/76 del Consejo de 17 de mayo de 1976 relativo a la concesión de una prima de reconversión en el campo de la viticultura, DOCE N.º L 135/34, de 24.5.76.

francesas. Así en 1978 se adoptó la Directiva 78/627/CEE (47) en virtud de la cual se aplicó un programa de aceleración de la reestructuración y de reconversión de la viticultura en ciertas regiones mediterráneas de Francia (en concreto el Languedoc-Roussillon y ciertos departamentos de Ardèche, Bouches-du-Rhône, Var y Vaucluse, hasta un límite de 100.000 hectáreas). Al año siguiente se dictó una nueva Directiva 79/359/CEE (48) estableciendo un programa de aceleración de la reconversión de ciertas superficies vitícolas en el región francesa de Charentes que afecta al área del Coñac (hasta un límite de actuación de 7.500 hectáreas). En ambos casos nos encontrábamos con el mismo problema: regiones francesas de tradición vitivinícola pero que se encontraban con una situación desfavorable desde el punto de vista de la renta y del empleo en las que era necesario influir en el desarrollo estructural de la región con el fin de lograr una mejora de la adaptación del potencial vitícola a las necesidades del mercado tratando de incrementar las rentas agrícolas. La gran diferencia entre ambos textos legales residía en que mientras la Directiva de 1979 se limitaba a emprender una acción de reconversión de las superficies vitícolas situadas en zonas cuya superficie vitícola no estaba asentada, en la de 1978, junto con las medidas de reconversión se introdujeron medidas de reestructuración con un carácter integrador y con el fin de mejorar las estructuras de base y contribuir a una modernización de las explotaciones existentes. En ambas Directivas el esquema de trabajo partía de la misma idea al preverse la adopción de un programa para cada zona que debía ser aprobado por la Comisión en el que se detallarían las acciones a emprender durante cinco campañas en la Directiva de 1978 y tres campañas en la Directiva de 1979. Las primas que se podían pagar eran superiores a las que se obtenían con base en el Reglamento n.º 1163/76 gozando su financiación de una participación comunitaria a través del FEOGA orientación de hasta el 50% en las acciones de reconversión y del 35% en las de reestructuración de los costes totales.

A partir de la década de los ochenta se continuó con un esquema parecido al que había caracterizada la segunda mitad de los años setenta: es decir, junto con la existencia de un nuevo Reglamento que desarrollaba una política de reestructuración del viñedo mucho más

(47) Ver, Directiva 78/627/CEE del Consejo de 19 de junio de 1978 relativo al programa de aceleración de la reestructuración y reconversión de ciertas regiones mediterráneas de Francia, *DOCE* N.º L 206/1, de 29.7.78.

(48) Ver, Directiva 79/359/CEE del Consejo de 26 de marzo de 1979 relativa a un programa de aceleración de la reconversión de ciertas superficies vitícolas en la región de Charentes, *DOCE* N.º L 85/34, de 5.4.79.

sistemática y de carácter global se adoptaron medidas específicas para algunos Estados miembros (49). De este modo se dictó el Reglamento n.º 458/80 (50), en cuya exposición de motivos se reconocía que «*los desequilibrios del mercado vitivinícola podían limitarse progresivamente sólo mediante un conjunto de medidas coherentes*». Su fin era «*mejorar las estructuras del viñedo en zonas suficientemente aptas para una producción de calidad*», mediante operaciones colectivas de reestructuración de una duración de siete años previéndose que afectaría a 240.000 hectáreas. Esas medidas coherentes implicaban que la mejora debía abarcar las estructuras de viñedo apto para producir v.c.p.r.d y vino de mesa en las áreas que tuviesen una vocación natural vitícola (es decir, excluyendo expresamente las superficies de categoría 3, así como las áreas acogidas a las Directivas antes citadas), y en general debía ejecutarse dentro de un marco colectivo (es decir, agrupando a varios viticultores sea o no bajo una forma societaria) y de cierta importancia para que la reestructuración fuese eficaz. Con el fin de facilitar la gestión se preveía una prima a tanto alzado por hectárea, concretando los Estados su cuantía dentro de un mínimo y un máximo fijado en la normativa y en función de la situación estructural y del coste de las operaciones. Las acciones se articulaban sobre la base de «*proyectos de operaciones colectivas de reestructuración*» teniendo como objetivos el contribuir a una mejora duradera de las condiciones de trabajo en la explotación que garantizase una producción de vinos de buena calidad y comportase una justificación económica suficiente. Dichos proyectos incluían tanto acciones de replantación de viñas realizadas por las empresas agrícolas en el marco de una convención obligatoria suscrita por los viticultores implicados, como nuevas plantaciones si eran técnicamente indispensables para la reestructuración y se realizaban conforme a lo dispuesto en el Reglamento n.º 337/79 (es decir, dentro de los casos de plantación de v.c.p.r.d, o dentro de operaciones de concentración parcelaria, expropiaciones o desarrollo de planes de inversiones en explotaciones agrícolas) a desarrollar en un plazo de diez años ampliable si fuese necesario y dentro del límite del 10% de las superficies afectadas. El

(49) En concreto para Grecia con base en el Reglamento (CEE) N.º 895/85 del Consejo, de 1 abril 1985, relativo a una acción común para la mejora de las estructuras vitivinícolas en Grecia, *DOCE* N.º L 97/2, de 4.4.85 y Portugal en virtud del Reglamento (CEE) N.º 2239/86 del Consejo, de 14 de julio de 1986, relativo a una acción común específica para la mejora de las estructuras vitivinícolas de Portugal, *DOCE* N.º L 196/1, de 18.7.86.

(50) Ver, y Reglamento (CEE) N.º 458/80 de la misma fecha relativo a la reestructuración del viñedo en el marco de operaciones colectivas, *DOCE* N.º L 57/27, de 29.2.1980.

proyecto debía cubrir un área de una extensión mínima, y detallar las condiciones de plantación del viñedo y los trabajos conexos, especificando las medidas que se iban adoptar (51), su coste previsto, las ayudas con que se contaba y las variedades de vid que se iban a emplear. El Reglamento dejaba en manos de los propios viticultores la determinación última del proyecto ya que eran ellos quienes lo elaborarían según las líneas generales marcadas por esta normativa. Una vez elaborado debían contar con el apoyo de las autoridades nacionales (las cuales podían conceder ayudas nacionales permitidas sólo en relación con la concentración parcelaria) para pasar a la Comisión quien tenía la última palabra sobre la aprobación de los mismos.

El efecto benéfico de este conjunto de medidas adoptadas en la década de los ochenta se ha dejado notar especialmente en los últimos años y ello, como veremos más abajo, pese a que los primeros años de la presente década no permitían augurar una pronta estabilización del mercado. Los resultados positivos que finalmente se han podido conseguir gracias a la aplicación de estas medidas estructurales (los cuales se examinan con más detalle al tratar de las primas de abandono) han sido reconocidos por la misma Comisión al destacar en la evaluación introductoria que acompaña su propuesta de reforma de 1998 como «*los productores dispusieron de medidas de reconversión dentro de la organización común del mercado por última vez entre 1980 y 1994 (Reglamento (CEE) n.º 458/80 del Consejo). Estas medidas, junto con las primas por abandono, tuvieron efecto positivo principalmente en Languedoc-Rosellón, región cuya producción se redujo de 30 a 20 millones de hectolitros anuales y está ahora mucho más adaptada a la demanda del mercado*» (52). Precisamente esta propuesta de reforma, en un deseo de simplificación de la normativa, ha integrado en el Reglamento de base de la OCM que ha de sustituir al n.º 822/87 un capítulo dedicado a la regulación de las primas de reconversión, expresión bajo la cual se cubre especialmente lo que hasta ahora han venido denominándose acciones de reestructuración. Como gran novedad hay que destacar que junto con los objetivos ya buscados por la reglamentación anterior (especialmente de mejora de la competitividad y de adaptación de la oferta a la demanda mediante la conversión varietal y el desplazamiento del viñedo a sue-

(51) Así, los proyectos debían consistir en el reemplazamiento de cepas, la adecuación de las comunicaciones y servicios de carácter hidráulico u otras operaciones técnicas para la mejora de las tierras o de concentración parcelaria cuyo coste superase habitualmente las disponibilidades de los agricultores al exigir en ciertos casos una operación previa de concentración parcelaria.

(52) Ver, COM (1998) 370 Final, p.3.

los de mejor calidad), ahora se trata también de promover la práctica de una viticultura protectora del medio ambiente (de este modo con las acciones de reconversión se quiere fomentar técnicas de cultivo extensivas y ecológicas que protejan la calidad del agua, del suelo y del paisaje y que preserven la biodiversidad (53)). Las acciones de reconversión han de partir de la elaboración de planes específicos elaborados por los Estados, pero también, (y siempre contando con la autorización estatal con el fin de poder controlar que se cumplen las normas comunitarias) por las autoridades regionales, las organizaciones de productores o las interprofesionales. Existe aquí un deseo de acercar lo más posible su contenido a las necesidades reales de los productores para tener en cuenta la diversidad regional o para poder dar un mayor protagonismo a los organizaciones del sector dado su mejor conocimiento de la situación del mercado. Las primas sólo se pagan si la acción emprendida se ajusta a los planes aprobados y el inventario está operativo. Estas primas podrán adoptar las siguientes formas:

a) bien consistir en una compensación a los productores por la pérdida de ingresos derivada de la aplicación de las medidas contenidas en el plan. Esta compensación puede a su vez ser de dos tipos: una de carácter no económico permitiendo a los productores que coexistan las vides viejas con las nuevamente plantadas durante un período de tres años; otra de carácter económica financiada por la Comunidad;

b) bien mediante la participación en los gastos materiales de la reconversión, en concreto de las operaciones de arranque y replantación. En este caso la financiación comunitaria alcanza hasta un total del 50% (75% en las zonas del objetivo n.º 1) de su coste, quedando el resto a cargo de los beneficiarios.

3. El fomento del arranque voluntario del viñedo.

A) Introducción.

El fracaso de las medidas de reconversión emprendidas de 1976 a 1979, que hemos visto en el capítulo anterior para acelerar la reducción del potencial vitícola, unido al fuerte rebrote el excedente estructural experimentado a partir de 1979 y a la necesidad de reforzar

(53) Sobre la importancia que posee la agricultura ecológica en el ordenamiento jurídico comunitario puede consultarse R.J.SANTAMARÍA ARINAS: *Consideraciones jurídicas sobre el fomento de la agricultura ecológica*, en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 50, enero-abril 1998, p.225 y ss.

las acciones emprendidas con el Reglamento n.º 458/80, motivó que se adoptase al mismo tiempo que éste último el Reglamento n.º 456/80 (54) que instaura por primera vez un sistema de primas para incentivar el abandono voluntario de las superficies plantadas de viñedo tanto con carácter temporal como definitivo. Aquí ya no se trataba de reconvertir el viñedo mejorando las estructuras de producción sino pura y simplemente de retirar las tierras plantadas de viñedo del mercado ante la necesidad de acelerar las medidas de reducción del potencial vitícola para atajar el desequilibrio existente en el mercado. De este modo se abría con esta norma un camino continuado y profundizado pocos años después, tras los acuerdos de Dublín (de diciembre de 1984) con otros dos Reglamentos más que han tenido el mismo objeto. Así, se adoptó en primer lugar el Reglamento n.º 777/85 (55) que aceleró y anticipó la finalización de la acción prevista con el Reglamento n.º 456/80 con el fin de incentivar la consolidación de un régimen de primas de abandono de cinco años de duración que garantizase que las superficies abandonadas lo fuesen con carácter definitivo previendo una incitación financiera para que los agricultores transformasen rápidamente sus compromisos de abandono temporal, adoptados con base en el Reglamento n.º 456/80, en definitivos. La continuación de la situación excedentaria motivó que pocos años después se dictara un nuevo Reglamento sobre esta materia: el n.º 1442/88 (56), al ser «imperiosa la necesidad de poner en obra medidas cuya amplitud y eficacia permitan a medio plazo, reconducir la producción al nivel de la demanda». Las primas se concedían ahora por un período de ocho campañas.

B) El contenido de los programas de abandono.

Los caracteres fundamentales de estos tres programas de primas pueden resumirse del siguiente modo:

A) Con el fin de garantizar la eficacia de la política de control del potencial vitícola los programas de primas establecidos (con la

(54) Ver, Reglamento (CEE) N.º 456/80 del Consejo, de 18 de febrero de 1980 relativo a la concesión de primas de abandono temporal y definitivo de ciertas superficies plantadas de viña así como de primas de renuncia a la replantación, DOCE N.º L 57/16, de 29.2.80.

(55) Ver, Reglamento (CEE) N.º 777/85 del Consejo, de 26 de marzo de 1985, relativo a la concesión, para las campañas vitivinícolas 1985/1986 a 1989/1990, de primas de abandono definitivo de ciertas superficies plantadas en viña», DOCE N.º L 88/8 de 28.3.85.

(56) Ver, Reglamento (CEE) N.º 1442/88 del Consejo de 24 de mayo de 1988 relativo a la concesión para las campañas vitícolas 1988/1989 a 1995/1996, de primas de abandono definitivo de las superficies vitícolas, DOCE N.º L 132/3, de 28.5.88.

única excepción del Reglamento n.º 456/80 que partía de un doble sistema de prima: para abandono temporal y definitivo) han tendido a garantizar un abandono voluntario y definitivo de las superficies plantadas de viñedo. La prima se ha fijado a un nivel que cubriese los costes de arranque y en una cierta medida la pérdida de ingresos futuros, para luego, con los Reglamentos n.º 777/85 y n.º 1442/88, abarcar también la pérdida económica experimentada por la renuncia al derecho de replantación que este abandono supone, pérdida que se verá de un modo más claro cuando entre en funcionamiento el pool al cual se pueden vender dichos derechos, como hemos visto antes. Al mismo tiempo se ha procedido (con la excepción de la prima de abandono definitivo del Reglamento n.º 456/80 que era siempre fija) a la modulación de la prima que se concede en función de la productividad de la superficie primero de un modo sencillo, como fue el caso de las primas de abandono temporal del Reglamento n.º 456/80 (diferenciando simplemente entre una productividad media, baja o alta), para luego, en los Reglamentos n.º 777/85 y 1442/88, realizarse de un modo más detallado. El rendimiento por hectárea se basa sobre el rendimiento medio declarado por la explotación beneficiaria controlado mediante la constatación in situ, antes del arranque por el organismo competente del Estado miembro, de la capacidad productiva del viñedo a arrancar. La participación comunitaria en la financiación de las primas ha variado considerablemente alcanzando el 40% de los gastos elegibles efectuados por los Estados con base en el Reglamento n.º 456/80, para después incrementarse hasta el 50% con el Reglamento n.º 777/85 y más tarde llegar al 70% con el Reglamento n.º 1442/88. Se permitía la posibilidad de que las Administraciones de los Estados miembros pudiesen acordar ayudas nacionales con el mismo objetivo de arranque del viñedo sin perjuicio del examen de su compatibilidad con las normas del Tratado. El pago de la prima normalmente se ha materializado de una sola vez, es decir, no fraccionándose su cuantía por anualidades, y siempre condicionado a que se pruebe la ejecución del arranque. En un principio, la prima debía pagarse como muy tarde antes de transcurridos seis meses desde la presentación de la solicitud de concesión. Posteriormente, la fecha límite se estableció al final del año civil siguiente a aquél en el que se presentó la solicitud. En los Reglamentos n.º 777/85 y n.º 1442/88 se admitió, como excepción, que se realizase el pago anticipado antes de esas fechas, siempre que se garantizase su cuantía como previsión por si posteriormente se debía restituir la prima al no cumplirse con los requisitos legales.

B) En cuanto a las superficies de viñedo que se han podido acoger a las primas se ha observado una evolución tendente a extender las categorías susceptibles de disfrutar de esta medida de fomen-

to. Así, en un principio, en el Reglamento n.º 456/80 la prima de abandono temporal se reservaba en exclusiva para las superficies de viñedo pertenecientes a las categorías 2 y 3 y la prima de abandono definitivo podía concederse para superficies, bien acogidas previamente a la prima de abandono temporal, bien plantadas pero que no se cuidasen o fuesen de baja productividad. Con el Reglamento n.º 777/85 además de cubrirse las superficies vitícolas destinadas a vino de mesa uvas de mesa, pasas y vinos aptos para producir aguardientes de vino de la denominación de origen de la región de Charentes de las categorías 2 y 3, se autorizaba a los Estados miembros a permitir que pudiesen acogerse también las de categoría 10 si las características socioestructurales de determinadas regiones así lo justificaban, (como fue el caso de España en donde las primas se aplicaron desde un principio también en áreas de categoría 10). Por último, ante la conveniencia en reforzar el esfuerzo emprendido con el Reglamento n.º 777/85 para combatir el excedente, el Reglamento n.º 1442/88 ha acabado por extender la posibilidad de abandono a todas las categorías de superficies vitícolas dedicadas a la producción de vino (tanto de mesa como v.c.p.r.d.). En cambio, han permanecido constante los criterios de exclusión de los tipos de superficies que en ningún caso han podido acogerse a las primas y que engloban a las siguientes clases de superficie: 1.º) las solicitudes para superficies que no alcanzasen una determinada extensión mínima, 2.º) las superficies que pertenecieran a productores que habían cometido infracciones a normas nacionales o comunitarias, 3.º) las superficies no cultivadas, 4.º) las que se hubiesen acogido a programas de reestructuración y, 5.º) las superficies plantadas después de la entrada en vigor de la reglamentación sobre abandonos.

C) Para obtener «efectos durables» la concesión de las primas se supeditaba a la pérdida del derecho de replantación en las superficies acogidas (en el caso de los abandonos temporales del Reglamento n.º 456/80 se suspendió el derecho de replantación hasta el final de la 80 campaña siguiente a la del arranque, sólo pudiendo ejercerse después durante las dos campañas siguientes; en el caso de abandono definitivo la pérdida del derecho de replantación era también definitiva.).

D) El beneficiario debía presentar una declaración escrita en virtud de la cual se comprometiese a arrancar las vides, no replantar el terreno liberado con determinados árboles frutales (para el caso del Reglamento n.º 456/80), a no aumentar las superficies dedicadas al cultivo de viñedo en su explotación mediante el compromiso escrito de no hacer nuevas plantaciones en las tierras que explotaba (Dicho compromiso se extendía en el Reglamento n.º 456/80 durante 8 campañas en el caso del abandono temporal y 15 campañas en el caso de

la definitiva y en el Reglamento n.º 777/85 durante 16 campañas), y a declarar cada año durante dichos períodos al mismo tiempo que la cosecha la superficie plantada de vid en producción o que aún no lo esté. En el caso de que la persona que hubiera solicitado la prima no fuese el propietario del terreno se requería que garantizase que durante los plazos de aplicación de las primas tuviese el derecho al disfrute del terreno en cuestión (por ejemplo, en el caso del arrendatario demostrando que la duración del contrato abarca el tiempo suficiente para garantizar que no se van a realizar nuevas plantaciones en la explotación durante los plazos antes señalados) o, en caso contrario, pudiese aportar un compromiso escrito del propietario de respetar las anteriores obligaciones (57). Finalmente se precisaba que en caso de que después de concedida la prima, y mientras durase el período de prohibición, se transfiriese la explotación en todo o en parte a otra persona el beneficiario de la prima o sus sucesores legales serían responsables del respeto por el cesionario de la explotación del compromiso adquirido por el beneficiario.

E) Como novedad importante el Reglamento n.º 777/85 introdujo la previsión, (más tarde recogida en el Reglamento n.º 1442/88), de que, en el caso de que el abandono de viñedo se realizase por un viticultor que fuese miembro de una organización (una cava cooperativa u otro tipo de asociación de productores vitícolas que procediese a la transformación en común de las uvas cosechadas por sus miembros), una parte de la prima, hasta un máximo del 15%, pudiera pasar a la cava cooperativa o asociación, sin perjuicio de que los Estados miembros pudiesen, además, prever hasta la campaña 90/91 una compensación nacional para las cavas cooperativas y otras asociaciones de explotadores vitícolas que aportasen la prueba de que han tenido que reducir su actividad como consecuencia de la reducción de los aportaciones de los miembros debido a la concesión de la prima y que la superficie explotada por los miembros haya sido reducida en al menos un 10% con respecto a la explotada en el curso de la campaña 1984/85 para el Reglamento n.º 777/85, y más tarde para la campaña 87/88 con el Reglamento n.º 1442/88 (añadiendo este último Reglamento que el montante de la compensación nacional no podía sobrepasar las pérdidas derivadas de la reducción de actividad). Esta regulación se debía a la presunción de que el citado abandono podía reducir las cantidades de uvas entregadas y engendrar un incremento de los costes de transformación en la cooperativa (debido a que parte de la maquinaria e instalaciones no sería necesario utilizarlos perdien-

(57) En este caso entre propietario y arrendatario se puede llegar a un acuerdo sobre el reparto de la prima dado que debido al compromiso adquirido el primero no podrá disfrutar de este uso del terreno.

dose la rentabilidad de las inversiones realizadas en las mismas), por lo que era equitativo prever que estos efectos negativos pudiesen compensarse mediante esta cesión parcial de la prima y, en su caso, añadiendo la compensación nacional. Se trataba en definitiva de una medida tendente a proteger e incentivar el cooperativismo en un sector en el cual posee una especial importancia. Sin embargo, teniendo en cuenta las diferencias existentes a nivel de estructuras vitícolas en el interior de la Comunidad así como de la situación actual del presupuesto comunitario, fue oportuno prever que el eventual régimen de compensación fuese regulado por los Estados miembros.

Esta regulación legal fue impugnada por un viticultor afectado por la reducción del 15% de su prima planteándose la cuestión (58) de si dicha cesión debía efectuarse sólo cuando se probase que efectivamente la cooperativa había sufrido un perjuicio económico y siempre en proporción al mismo. Ante la variedad de posibilidades interpretativas del precepto, el TJCE se inclinó por la tesis defendida por la Comisión al destacar que a diferencia de lo que ocurre con la aplicación de la compensación nacional, en la cesión del porcentaje el legislador comunitario ha impuesto una presunción *«de que todo arranque definitivo de viñas puede causar un perjuicio a las bodegas cooperativas debido al aumento de los costes fijos de utilización de las instalaciones de vinificación que resulta de la reducción de las aportaciones»*. El hecho de que la compensación nacional sí se condicione a esa prueba *«es necesario para garantizar que la mencionada compensación nacional, que se añade a la compensación comunitaria, no constituya una ayuda encubierta que pueda falsear la competencia en el mercado vitivinícola»* (59). Como segunda duda interpre-

(58) Ver, Sentencia de 11 de noviembre de 1992, As C-251/91, R. Teulie *c/* Cave coopérative "Les Vignerons de Puissalicon", R, 1992, p.1-5599. El viticultor afectado consideraba que cuando no existe perjuicio económico para la cooperativa, como por ejemplo al poderse sustituir el viticultor saliente por otro que ocupa su lugar como socio en la cooperativa, obligar a aquél a ceder una parte de su prima supondría un enriquecimiento injusto para la cooperativa al no existir perjuicio económico alguno para la misma. La Comisión rechazó esta postura al destacar que la regulación contenida en el Reglamento se había diseñado de esta manera con el fin de conceder a los Estados un margen de maniobra lo suficientemente amplio como para permitir adaptar la normativa comunitaria a la gran variedad de situaciones existentes en la Comunidad. Además si el sistema debiese adaptarse modulando el porcentaje de retención en virtud del perjuicio sufrido era casi como convertirlo en inaplicable dado que resultaba desde el punto de vista de la gestión administrativa excesivamente caro y complejo el poder calcular en cada caso concreto la incidencia de las disminuciones de las participaciones sobre los costes de utilización de las instalaciones de vinificación. Por otro lado el sistema de la modulación podía suponer un incremento considerable en la litigiosidad que impidiera una rápida liquidación de las primas.

(59) *Ibidem*, considerandos 9 y 10.

tativa se planteó la cuestión de saber si al establecerse dicho porcentaje debía modularse como defendía el demandante o si los Estados tenían libertad para establecer un único tipo para todo el territorio nacional como se hizo en Francia, tesis defendida por la Comisión y el Abogado General, (el cual destacó como los Estados gozaban de un amplio poder discrecional con el fin de que pudiesen adoptar la solución que considerasen más idónea a sus estructuras vitícolas nacionales de producción, lo cual no impide tampoco que se apliquen varios tipos, siempre que se respete el límite máximo fijado por la normativa comunitaria y la obligación que se desprende del Reglamento de que se compense en algún porcentaje, es decir, que un tipo cero no sería posible). El TJCE acogió estos argumentos de su Abogado General destacando además que era evidente que *«un sistema basado en la modulación de los porcentajes de las primas pagadas a las cooperativas en función del perjuicio sufrido es más complejo y se corre con el riesgo de provocar litigios sobre la evaluación del mismo»* (60).

C) Las propuestas de reforma de los programas de abandono.

A la hora de hacer un balance de los resultados que se han obtenido con el fomento del arranque de viñedo hay que decir, en primer lugar, que, ciertamente se ha logrado disminuir la superficie de viñedo en conexión con la tónica que ha marcado el mercado mundial, pero ha habido que esperar a la segunda mitad de la década de los noventa para recoger los frutos de esta política. La Unión Europea ha llegado a perder desde 1972 hasta 1993 un total 800.000 hectáreas de viñedo siendo en 1992 de 3,6 millones de hectáreas y en 1993 3,5 millones de hectáreas lo cual representa el 40% de la superficie total mundial de viñedo, representando la superficie del viñedo español a su vez otro 40% con respecto al total comunitario de viñedo. Dicha disminución se intensifica con los planes de abandono adoptados en la década de los ochenta y se concentra fundamentalmente en la Comunidad en los tres principales productores (España, Francia e Italia), que juntos llegan a sumar el 90% del conjunto total de superficies abandonadas en el período 1988-1993. Dentro de este porcentaje España tiene un lugar preponderante ya que en el período 1988-1996 es el país que ocupa el primer puesto con el 41% y un total de 216.168 hectáreas, experimentándose la mayor parte de los abandonos durante los años 1991 a 1994 con tendencia al descenso en los últimos años. Esto ha permitido a nuestro país reducir en un 15% su superficie de

(60) *Ibidem*, considerando 15.

viñedo correspondiendo más del 60% de dicha reducción a superficies dedicadas a la producción de vinos de mesa y más del 20% a v.c.p.r.d (61). Sin embargo, hasta 1993 estos datos estadísticos no han tenido su reflejo en una desaparición o control del excedente en términos netos debida en gran parte a que esta tendencia a la minoración de la superficie se ha acompañado desgraciadamente de un mayor grado en el descenso del consumo, de unos rendimientos que aumentan a un ritmo del 0,5 % anual y de la imposibilidad de atajar completamente las plantaciones ilegales y el fraude en las declaraciones al ser insuficientes las medidas de control. Esta circunstancia hizo que en 1993 la Comisión afirmase expresamente en una comunicación dirigida al Consejo sobre la *«evolución y futuro de la política vitivinícola»* que *«las primas parecen servir más para acompañar que para provocar un movimiento natural de reducción de las superficies»* (62). A este problema la Comisión añade uno más al constatar que *«la reducción de las superficies vitícolas, principalmente por el arranque, efectuado por decisión individual, entraña un peligro de despoblamiento y desertificación de determinadas zonas, especialmente de las situadas en colinas»*, de tal modo que el impacto del arranque efectuado por decisión individual ha degradado el medio ambiente y la ocupación del espacio (63).

Esto demuestra que las cláusulas de salvaguardia recogidas en el art.12 del Reglamento n.º 1442/88 no funcionaron. Dichas cláusulas se introdujeron con el fin de evitar que se produjesen arranques excesivos que produjesen ciertos problemas en algunas áreas rurales al producirse la consiguiente reducción de la actividad agrícola que supone la desaparición del viñedo. Con dicho fin se habían previsto dos posibilidades: 1.º la posibilidad de que la misma Comisión decretase la suspensión total o parcial del Reglamento n.º 1442/88 en aquellas zonas en que en caso de urgencia existiese el riesgo de producirse graves problemas como consecuencia de la realización de arranques masivos y en espera de que el Consejo tomase una decisión para resolverlos, 2.º que la Comisión, sobre la base de una solicitud justificada de los Estados miembros, pudiese autorizar a estos a no aplicar las primas en determinadas zonas siempre que su potencial de producción no represente más del 10% del potencial global de dicho Es-

(61) Ver, G-E.CABOS: *La politique viti-vinicole de l'Union Européenne*, Luxembourg, Ed. Parlement Européen (Direction Générale des Études), Série Agriculture-Pêche-Forêts, Document de Travail, W-16/BIS., p.159 y ss.

(62) Ver, Documento de reflexión de la Comisión COM (93) 0380 final de 22 de julio de 1993, p.1.

(63) *Ibidem*, pp.3 y 4.

tado (o más en el caso de que la situación fuese «particularmente grave») y que se pudiese justificar la existencia de alguno de los siguientes motivos: 1.º el mantenimiento de las condiciones naturales de las zonas afectadas al formar el viñedo un elemento determinante del paisaje de las regiones afectadas y de ordenación del territorio (esta circunstancia se ha presentado con todo el viñedo situado en zonas de pendientes de Alemania y en Italia), 2.º evitar su despoblación, (esta situación se ha dado en Francia en donde ha existido el temor de que se produjese una degradación del medio ambiente y en particular un riesgo de incendio inherente a la evolución de viñas abandonadas en maquis o monte bajo. También se ha producido en España en donde este problema se agudiza dada nuestra escasa densidad de población especialmente en determinadas zonas desfavorecidas), 3.º evitar un riesgo para la política de calidad al perjudicar a zonas en donde se desarrolla una producción de vinos de alta calidad (Así ha sido el caso de Alemania en donde la mayor parte de su producción es de v.c.p.r.d, en Francia, en el sur de Italia, en Grecia y en España), 4.º para no perjudicar el efecto de las acciones de reestructuración emprendidas con base en normas comunitarias (caso francés) o nacionales (caso alemán), y 51) por ser zonas en que las posibilidades de desarrollar cultivos alternativos al viñedo son limitadas dada la escasa pluviometría, la calidad de los suelos, estar situados en pendientes, etc, (Esta situación se ha producido en Alemania, Grecia y España).

Las ideas contenidas en la comunicación de 1993 fueron recogidas poco después en la propuesta de reforma presentada en 1994 (64). La Comisión proponía la elaboración de programas regionales plurianuales (con una duración máxima de seis años) que habrían de convertirse en el instrumento clave de la política de control del potencial vitícola de la Comunidad, al contener un compromiso de reducción cuantitativa de la producción que cada región se comprometería a alcanzar conforme a un calendario de objetivos y que en caso de no lograrse en gran parte supondría la pérdida del derecho a todas las primas previstas. Como gran novedad se trataría de contribuir a la mejora estructural ya no sólo mediante la reducción de las superficies plantadas sino también de un modo más eficaz tratando de evitar los efectos perjudiciales que para el medio ambiente y el desarrollo rural habían tenido hasta ahora las medidas aplicadas mediante el control de nuevas plantaciones y las primas de abandono. Estos programas,

(64) Ver, *Propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo relativo a la reforma de la Organización Común del Mercado vitivinícola*, (COM (94) 117 final de 11 de mayo de 1994).

claramente inspirados por el principio de subsidiariedad, serían facultativos y se realizarían por las autoridades nacionales y regionales teniendo en cuenta las peculiaridades de cada región, permitiéndose así el desarrollo del tipo de viticultura que considerasen más adecuada. Una vez redactados deberían ser aprobados por la Comisión. Uno de los pilares de dichos programas lo constituía la continuación con las medidas de fomento del arranque del viñedo, pero integradas en proyectos locales más amplios en los que se ejecutarían otras acciones de concentración parcelaria, reforestación de tierras liberadas, de protección del medio ambiente y de desarrollo rural. De este modo se seguirían pagando primas ajustadas en función del rendimiento del terreno para incentivar el arranque pero incrementadas (65) con el fin de compensar a los productores ya no sólo como hasta ahora por la pérdida de la producción y los gastos del arranque sino también para que pudiesen desarrollar las medidas complementarias citadas. Las primas, que serían íntegramente financiadas por la Comunidad, seguirían pagándose de una sola vez tras el arranque, perdiendo el viticultor el derecho de replantación y condicionándose a renunciar a efectuar cualquier plantación nueva en la explotación durante un período de 25 años. Como complemento indispensable continuarían aplicándose las medidas de prohibición de nuevas plantaciones de viñas al menos hasta la reabsorción de los excedentes estructurales. Además en la propuesta se sugería la posibilidad, derogándose el Reglamento n.º 1442/88, de que los productores situados en regiones en las que no se hubiese presentado ningún programa regional pudiesen beneficiarse de estas primas de abandono definitivo para las campañas 1995/96 a 2000/2001 que también implicarían la pérdida definitiva de los derechos de replantación. La prima se fijaría en 3500 ecus/ha para un rendimiento medio de 50 hl/ha ajustándose en función del rendimiento real y se pagaría en seis años, contando con participación comunitaria, abonándose un 50% de la misma en el año durante el cual se efectuasen los trabajos de arranque y después un 10% anual durante los 5 años siguientes.

(65) Se proponía una prima de 7000 ecus/ha para un rendimiento de 50 hl/ha lo cual supera con mucho los 3.800 ecus que se han pagado para una tierra de la misma productividad con base en el Reglamento n.º 1442/88. Además se concederían ayudas directas a la hectárea de viña a condición de que se respetasen los objetivos marcados en los programas regionales como la reducción de los rendimientos gracias a técnicas apropiadas, o bien con el fin de responder a problemas estructurales graves (explotaciones situadas en zonas de colinas o laderas de fuerte pendiente o tierras proclives a la erosión o incendios, erosionadas, o para replantación de variedades adaptadas a la demanda), o incluso favorecer las prácticas culturales respetuosas con el medio ambiente y que permitan reducir la producción. Estas ayudas compensarían la pérdida de renta producida como consecuencia de la adopción de estas prácticas que reducen la producción y los ingresos.

Esta propuesta de 1994 fue valorada positivamente por los Estados miembros productores ya que les dejaba un gran margen de maniobra acerca de la elección de los instrumentos aunque no ha estado exenta de críticas procedentes en parte del Parlamento Europeo que prefería, en primer lugar, que los planes fuesen obligatorios definiéndose con precisión el concepto de región. En segundo lugar el Parlamento aceptaba el principio del arranque pero recordaba que no hay que olvidar los efectos negativos que han tenido para los planes medio ambientales ya que no es previsible que las zonas abandonadas se vayan a reforestar, a veces por ser imposible dado el carácter árido de los suelos, con lo que sería más juicioso dejar las viñas plantadas pero sin producir (66) en estas tierras áridas. Finalmente, el Parlamento proponía como sanción por superarse unos rendimientos máximos fijados por zonas una pérdida de las ayudas comunitarias, no total sino de forma proporcional al exceso.

Pese a que la propuesta de reforma de la Comisión de 1994 no prosperó sí se puede observar cierta influencia de la misma en algunas de las modificaciones introducidas en los últimos años en el Reglamento n.º 1442/88. La validez y aceptación de esta norma no ha sido puesta en duda como lo demuestra el hecho de que expresamente se reconozca su contribución al saneamiento del mercado vitícola. Además, todavía existen superficies vitícolas marginales cuyo abandono es conveniente fomentar. Por todo esto se ha prorrogado su vigencia primero hasta la campaña 1997/98 y finalmente para la actual campaña 1998/1999 en espera de que entre en vigor la propuesta de modificación de la OCM planteada por la Comisión en julio de 1998 (67). Dichas modificaciones (68) se han dirigido:

(66) En este sentido se ha propuesto por la doctrina que, en lugar de concederse una prima al arranque se otorgue una prima de mantenimiento ecológico de las vides, para evitar que se acojan como hasta ahora las de menor rendimiento al mismo tiempo que se combate contra la erosión, se reduce el problema de incendios y se evita la desaparición de un material genético de gran valor. Por ello se afirma con rotundidad que «la política de arranque, que responde a un objetivo a corto plazo, tiene unas consecuencias irreversibles a largo plazo. En efecto, la creación de un buen viñedo requiere muchos años de inversión y de trabajo». Destacándose además que «es inaceptable a los ojos de la opinión pública que el arranque sea uno de los pilares fundamentales de la política comunitaria en el sector vitivinícola». Véase a este respecto C. GUILLOT y I. GUINOMET: *La reforma ...*, op.cit, p.97. Ciertamente esta propuesta es muy atractiva pero no hay que olvidar los problemas de control administrativo para evitar el fraude que podría generar su aplicación.

(67) Ver, Reglamento (CE) N.º 1595/96 del Consejo de 30 de julio de 1996, DOCE N.º L 206/36, de 16.8.96 y Reglamento (CE) N.º 1630/98 del Consejo de 20 de julio de 1998, DOCE N.º L 210/12, de 28.7.98.

(68) Ver, Reglamento (CEE) N.º 1990/93 del Consejo de 19 de julio de 1993,

1.º) a tratar de evitar el problema conocido como de la «desestructuración de los perímetros vitícolas». Este fenómeno consiste en que en un área cubierta de viñedo algunas parcelas se acogen a las primas siendo abandonadas mientras las restantes permanecen plantadas. Estas parcelas pueden ser de calidad o pueden estar próximas dentro del perímetro a otras donde se han realizado operaciones de reestructuración o que son rentables. Al proceder al arranque se pueden generar varios problemas bien medio ambientales (erosión de suelos, riesgo de incendios por falta de cuidado, etc), bien técnico—económicos (al disminuir el volumen de producción tras el arranque puede afectarse a la eficiencia económica de la capacidad de transformación de las instalaciones industriales y alterarse las redes de transporte y comercialización). Para evitar este problema se ha permitido la concesión de un suplemento de 1.500 ecus por hectárea acumulable a la prima de abandono para permitir que el abandono definitivo se efectúe en otras parcelas distintas de las que en principio se iba a aplicar el abandono mediante un procedimiento concomitante de concentración parcelaria o de permuta de parcelas en el marco de programas de ordenación de perímetros vitícolas, condicionándose a que el viñedo que se arranque finalmente ocasione una disminución del potencial de producción al menos idéntica de la que resultaría del arranque de la parcela inicial del solicitante (69). Igualmente, con el fin de facilitar la aplicación de las medidas estructurales de protección del medio ambiente, de ayudas forestales y de fomento de la jubilación anticipada se permite que las ayudas que se puedan obtener para estos fines con base en su normativa específica sean acumulables con la prima de abandono del Reglamento n.º 1442/88.

2.º) a la realización de un estudio de evaluación detallado para evaluar el efecto de las primas que pueden provocar modificaciones estructurales importantes en algunas regiones productoras.

DOCE N.º L 182/7, de 24.7.93; Reglamento (CE) N.º 1595/96 del Consejo de 30 de julio de 1996, *DOCE* N.º L 206/36, de 16.8.96; Reglamento (CE) N.º 2182/97 de la Comisión de 3 de noviembre de 1997, *DOCE* N.º L 299/3, de 4.11.97 por el que se modifica el Reglamento n.º 2729/88 por el que se desarrolla el Reglamento n.º 1442/88; Reglamento (CE) N.º 534/97 del Consejo de 17 de marzo de 1997, *DOCE* N.º L 83/2, de 25.3.97 por el que se modifican los plazos de presentación de solicitudes al necesitar más tiempo los Estados miembros para designar las regiones en donde se aplican las primas.

(69) Piénsese en el caso en que dentro del perímetro existen parcelas de otros vicultores que no desean abandonar sus tierras pero que son propietarios de terrenos cubiertos de viñedo de menor calidad situados fuera o dentro del perímetro. En este caso resulta razonable permitir que la parcela de mejor calidad del productor que desea acogerse a la prima pase al productor que quiere continuar y que éste último ceda su parcela al primero para que pueda proceder al arranque y obtener la prima.

3.º) finalmente, a limitar la superficie total que puede ser objeto de arranque hasta 25.000 (70) hectáreas para toda la Comunidad repartidas por Estados (correspondiendo la mayor parte de esa cantidad a España con 13.000 hectáreas en coherencia con el mayor tamaño de nuestro viñedo y de la necesidad de retirar parte de las tierras plantadas). Con dicho fin se concede a los Estados miembros la posibilidad de determinar las regiones en que la medida se aplique para evitar que la continuación del régimen perturbe el equilibrio productivo y/o ecológico de determinadas regiones. Esta facultad implica la posibilidad, incluso, de no permitir que se hagan arranques en ninguna región o de que se someta su autorización a determinadas condiciones suplementarias. En todo caso quedan obligatoriamente excluidas las zonas acogidas a medidas de reestructuración;

En la reciente propuesta el balance final que se obtiene del último decenio es positivo ya que la situación de excedentes estructurales que caracterizaba los años ochenta, en donde la situación resultaba insostenible, parece haberse controlado gracias a las «medidas de arranque y de los ajustes introducidos desde 1987», fecha en la que se aplica la última gran reforma. De este modo se ha logrado una disminución de la superficie plantada de 4 millones de hectáreas en 1987 a 3,4 millones de hectáreas en 1997, facilitada, además, porque la renovación del viñedo que se ha ido envejeciendo no se ha realizado de un modo suficiente. Esa superficie está plantada con variedades de uvas de menor rendimiento y mejor calidad. Pero estos recientes resultados positivos no significan que se haya de «bajar la guardia», como lo demuestra la manifestación del deseo en mantener las medidas de arranque, aplicables sobre cualquier superficie pero dirigidas «más específicamente a las regiones con excedentes estructurales graves y persistentes», en donde la producción no se ajusta a la demanda. La propuesta presenta como grandes novedades, en primer lugar, el hecho de que la regulación de las primas de arranque se va a integrar en el Reglamento de base, y, en segundo lugar, que se potencia el principio de subsidiariedad por los siguientes motivos: 1.º) son los Estados quienes determinan las superficies concretas que pueden

(70) Con base en el Reglamento (CE) N.º 191/98 del Consejo de 20 de enero de 1998, *DOCE* N.º L 20/15, de 27.1.98 (en el que se constata que este límite de 25.000 hectáreas no se ha llegado a alcanzar en la práctica debido a que algunos Estados miembros han renunciado a la aplicación de este régimen y a que otros sólo lo han aplicado de manera muy limitada) se ha ampliado el cuota de Alemania a 1000 hectáreas y se ha reducido la de España a 12.050 hectáreas ya que el número de hectáreas originariamente asignado a Alemania era muy escaso (tan solo 50), ya que no se había llevado a cabo una distribución adaptada a las necesidades de las distintas regiones vitícolas.

acogerse a las primas pudiendo condicionar su concesión al cumplimiento de condiciones destinadas a garantizar un equilibrio entre producción y ecología en las regiones afectadas, 2.º) igualmente son ellos quienes fijan el nivel de la prima (71) hasta un límite máximo que pueden establecer las instituciones comunitarias por hectárea teniendo en cuenta, aparte de los criterios del rendimiento y la superficie como antes, el método de producción (en especial promover el abandono de los terrenos que tienden a obtener mayores rendimientos), el tipo de vino producido (incentivar el abandono de las peores calidades y en especial el de vinos de mesa de difícil salida en el mercado) y la existencia de un régimen de cultivo asociado (sería conveniente primar más el abandono de los productores individuales que aquellos que pertenecen a una cooperativa para no afectar al funcionamiento de ésta, ya que no se prevé la compensación antes vista), 31) y, esto es lo más importante, la financiación de estas medidas de arranque corre a cargo en su integridad de los Estados miembros, al no preverse en ningún precepto participación comunitaria a diferencia de lo que ocurre con las primas de reconversión. De este modo se acentúa en este aspecto la tan criticada desde muchos sectores «renacionalización de la PAC», dado que la posibilidad de que se puedan aplicar estas medidas de saneamiento del mercado va a depender de la salud financiera de cada Estado con claro perjuicio para los países del sur.

IV. CONCLUSIÓN: POLÍTICA DE CONTROL DEL VIÑEDO Y RESPETO AL CONTENIDO ESENCIAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD

El tema del respeto al contenido esencial del derecho de propiedad y la posible responsabilidad patrimonial del Estado legislador que puede engendrarse como consecuencia de las limitaciones introducidas en aquél por las leyes ha sido abordado en múltiples ocasiones por la

(71) Es muy posible que se produzca aquí el mismo problema ya indicado en el mercado de la leche con la cuota láctea de que, al existir un precio fijado en el pool muy próximo al de mercado, ese precio tienda a influir en el nivel que puedan alcanzar las primas, ya que éstas serían totalmente ineficaces si se situasen por debajo de los precios de compraventa de derechos de plantación y de replantación que se alcanzan en el pool. Y es que un viticultor siempre preferirá ceder dichos derechos al pool antes que acogerse a primas de arranque a un precio inferior.

doctrina administrativista (72). En relación con el viñedo nuestra doctrina al tratar de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo sobre este aspecto ha llegado a preguntarse si en aplicación de la normativa europea «se decide restringir la producción vinícola (incluso ordenando el arranque de cepas), ... ¿No se trataría de casos que "puedan merecer algún género de compensación"» (73). Como hemos visto antes, en parte se ha dado respuesta ya a esta pregunta por parte del TJCE en la sentencia Hauer, y, también, nuestro Tribunal Supremo ha tenido ocasión de manifestarse en relación con la normativa española sobre control de las plantaciones de viñedo en términos muy parecidos al TJCE al declarar que «el Decreto (74) de que se trata pone en ejercicio unas potestades de la Administración que abiertamente chocan con la antigua doctrina civilista sobre el derecho de propiedad privada, en cuanto coarta sustantivamente una de las principales facultades del "ius dominicales": el derecho de usar y disfrutar la cosa propia; ahora bien, lo que en otros tiempos sería ilegal y escandaloso, ahora ya no lo es como antes», y, ello, con base en la nueva concepción de la propiedad dominada por la idea de que ha de cumplir una función social. Por eso nuestro Alto Tribunal ha recordado en relación con este mismo asunto que el Código civil «al definir la propiedad recuerda que su ejercicio se hará «sin más limitaciones que las establecidas en las leyes», lo que, en principio, legitima el ejercicio de este poder

(72) Ver, J.BARNÉS (coordinador): *Propiedad, expropiación y responsabilidad (la garantía indemnizatoria en el derecho europeo y comparado)*. Madrid, Ed.Tecnos, 1995; E.GARCÍA DE ENTERRÍA: *Las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional. En particular el caso de la Ley de Costas*, en RAP, n.º 141, 1996, pp.137 y ss, y L.MORELL OCAÑA: *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Pamplona, Ed. Aranzadi, 1996, pp.605 y ss.

(73) Ver, F.GARRIDO FALLA: *A vueltas con la responsabilidad del estado legislador: las sentencias del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 1991 y de 5 de marzo de 1993*, en REDA, n.º 81, enero-marzo 1994, p.116.

(74) Ver, STS de 2 de noviembre de 1979, Rp.Ar. 3777. En este asunto se resolvía un recurso interpuesto por la empresa Explotaciones Agrícolas A. S.A., dedicada, entre otras actividades agrícolas, a la transformación de terrenos para la plantación de viñedo. Esta empresa había llevado a cabo un amplio programa de plantaciones de vid que, concretamente para la campaña 1975/1976, comprendía una superficie repartida por diversos puntos del territorio nacional que sobrepasaba las 1200 Has. Desgraciadamente el 17 de julio de 1975 se dictó el Decreto 1862/65, en virtud del cual no se autorizaban nuevas plantaciones de viñedo para vinificación durante la citada campaña en todo el territorio nacional. La empresa, que había concluido la mayor parte de los contratos relativos a nuevas plantaciones en los primeros días del mes de agosto, decidió recurrir esta norma ya que se le había causado un gran perjuicio al producirse un cambio en el régimen de plantaciones de viñedo considerable con el Decreto de 1975 ya que en los Decretos dictados en campañas anteriores no se había llegado a establecer una prohibición de carácter general.

reglamentario de la Administración, dentro de una actuación perteneciente al poder de intervención en la actividad económica de los particulares, sobre la base de nuestro Estatuto del vino de 1970 que tiene rango de Ley y habilita en su art.35 al Gobierno para que dicte tal género de medidas. Ahora bien, si el hecho de fomentar el arranque y la reconversión del viñedo, prohibir las nuevas plantaciones y limitar las transferencias de los derechos de replantación está justificado en términos generales con base en la consecución de un interés general (el equilibrio del mercado vitivinícola dados los excesivos costes que para las arcas públicas supone la gestión del excedente), esto no significa que no pueda surgir la duda de saber hasta qué punto las autoridades comunitarias pueden actuar sin que se produzca un atentado contra el contenido esencial del derecho propiedad que justificase una indemnización, bien por ser de carácter expropiatorio, bien por ser tan desproporcionado que, repitiendo nuestra doctrina jurisprudencial, antes citada no merezca algún tipo de compensación. Si comenzamos con el tema de la política de arranques hasta el momento no se puede plantear ninguna objeción a la regulación aplicada ya que, aunque pueden citarse ejemplos históricos de obligatoriedad de realizar los arranques del viñedo, esta medida radical nunca ha llegado a materializarse en la normativa comunitaria puesto que los programas establecidos hasta ahora han tenido siempre un carácter voluntario. En el supuesto de que en el futuro llegara a aplicarse tal obligación podría defenderse fácilmente el carácter expropiatorio de la misma que debería ir acompañada de una indemnización, ya que aquí nos encontraríamos con un derecho adquirido cuya existencia y ejercicio vendrían reconocidos por el otorgamiento de una autorización previa para plantar. Además, aunque pudiera demostrarse que el terreno sin viñedo es susceptible de otros usos económicos (lo cual debería ser tenido en cuenta a la hora de calcular una posible indemnización junto con el hecho inherente al arranque de la deficiente calidad de la producción desarrollada con las vides arrancadas, causantes del excedente), no debe olvidarse que con la imposición del arranque se le privaría al viticultor de un patrimonio empresarial, en definitiva de su medio de trabajo, compuesto de múltiples bienes, empezando por las vides y continuando con el resto del material que compone la explotación comprendiendo todo un conjunto de inversiones que en mayor o menor medida pueden perderse de un modo definitivo.

Una cuestión más delicada se plantea con respecto a las limitaciones introducidas con el régimen de nuevas plantaciones y replantaciones existente. Esta fue la cuestión objeto de examen en la sentencia Hauer. Como vimos el TJCE no ve en la prohibición de nuevas plantaciones una violación del derecho de propiedad dado el carácter

limitado en el tiempo (75) y proporcionado de la misma ya que, como han señalado las instituciones europeas, se trata en definitiva de una restricción que afecta a uno de los posibles usos de un bien: la tierra. Quizás fuese posible matizar esta afirmación, es decir, ciertamente habrá ocasiones en que el propietario de un terreno susceptible de ser plantado de viñedo al que no se le conceda autorización con dicho fin pueda dedicarlo a otros usos lucrativos (bien de carácter agrícola —lo cual, dado la actual situación de carácter excedentario de casi todos los mercados agrícolas, es bastante complicado— o no agrícola, como, por ejemplo, el tan de moda actualmente turismo rural). Pero, la pregunta que podemos hacernos ahora es la de saber ¿qué ocurre cuando no existe ninguna otra alternativa rentable al cultivo del viñedo? Esta circunstancia no es nueva, de hecho ha sido tenida en cuenta en nuestro Derecho histórico (76) a la hora de permitir la realización de nuevas plantaciones y, como vimos antes, por el Parlamento Europeo al destacar que en ciertos casos no es posible reforestar como alternativa al viñedo proponiendo por ello su mantenimiento. En este caso concreto, ¿una prohibición de nueva plantación podría ser considerada como expropiatoria o desproporcionada? En principio la respuesta podría ser la misma que la dada en la sentencia Hauer, es decir, no existiría expropiación o desproporción, en primer lugar, porque resulta absurdo hablar de expropiación o desproporción cuando la producción de vino que se pueda obtener a partir de ciertos terrenos, aunque sea su único uso posible, nunca va a llegar al consumidor final dada su mediocre calidad. En este caso el valor de esos viñedos se debe gracias a que el mercado está intervenido evitándose el hundimiento de los precios mediante la aplicación de determinados mecanismos de sostén, puesto que en una situación de libertad absoluta una explotación de este tipo no sería viable. Es más, en el caso de que razonásemos en el sentido contrario, es decir, que partiésemos

(75) Sin embargo, si nos damos cuenta llevamos 22 años con dicha prohibición y con la propuesta de reforma puede extenderse hasta el año 2010. En estas circunstancias, en un principio, quizás pudiera ser calificada de desproporcionada una limitación en los derechos de disfrute del viñedo de tan larga duración aplicando la doctrina sentada por el TEDH en la sentencia Sporrang y Lönnroth (Ver a este respecto el comentario a esta sentencia realizado por E.GARCÍA DE ENTERRÍA en su trabajo sobre *Las garantías de la expropiación según el Derecho europeo*, en DA, n.º 222, abril-junio 1990, p. 23 y ss). Sin embargo, la situación concreta del mercado vinícola y las excepciones que arbitra la propia normativa comunitaria a la prohibición de plantación permiten atenuar, e incluso anular, los efectos negativos que sobre el disfrute de la tierra apta para la siembra del viñedo produce la citada interdicción.

(76) Ver, el art.7 del Real Decreto Ley de 11 de septiembre de 1924, sobre Reforma de la Ley del Impuesto de los Alcoholes (Medidas encaminadas a favorecer las industrias vinícola nacional y a evitar la crisis de sobreproducción vinícola), en *Diccionario de Administración Alcobilla*, p. 927.

de un terreno apto para producir vinos de mesa de calidad o v.c.p.r.d. como hemos visto antes, precisamente, estos casos constituyen una de las excepciones fundamentales a dicha prohibición pudiéndose obtener una autorización. Es cierto que las autorizaciones en estos supuestos concretos están cuantitativamente limitadas, con lo que todavía sería posible imaginar casos de propietarios que año tras año, de acuerdo con los criterios de preferencia en la asignación de tales autorizaciones, se viesen excluidos de la asignación de las mismas (especialmente por no cumplir los requisitos para ser considerado como productor prioritario), de tal modo que la citada prohibición tendría como efecto en su caso individual el privarles del único, y, por consiguiente esencial, contenido de su derecho de propiedad sobre la citada superficie. Sin embargo, esta circunstancia, ya de por sí marginal, lo va a ser todavía más una vez que entre en vigor la reforma ya que con ella, no lo olvidemos, será operativo un pool de cuotas en donde se facilitará aún más (gracias a la facultad que existe de adquirir derechos de plantación por compra al pool) la posibilidad de que todo propietario de un terreno que sólo sea apto para plantar viñedo de calidad pueda tener acceso a estos derechos de producción.

Finalmente, las limitaciones introducidas en relación con la transmisión de los derechos de replantación tampoco pueden entenderse como una violación del derecho de propiedad ya que dichas restricciones son proporcionadas y están justificadas con base en el interés público. Es más, así lo ha declarado expresamente el TJCE en relación con las restricciones aplicadas a la transferencia de las explotaciones lecheras, muy parecidas como hemos visto antes a las que existen en materia de control del viñedo. Por otro lado, tampoco debe olvidarse que estas limitaciones se han ido atenuando con el paso del tiempo de tal modo que con la existencia del pool nada impide a cualquier productor el vender sus derechos de replantación al pool y realizar de esta manera el valor económico que poseen los mismos. Esto significa que los derechos de replantación pueden constituir un objeto autónomo de las transacciones comerciales y a que se puedan comprar y vender a través del pool. Esta circunstancia puede influir en los supuestos de arrendamientos rústicos del viñedo antes citados. En este supuesto, si los derechos de plantación fueron adquiridos por el arrendatario pagando un precio al pool, el respeto del derecho de propiedad (dada la innegable patrimonialización que han experimentado gracias a este mecanismo) debería implicar la obligación de que se le indemnizase con el valor actualizado que puedan tener los citados derechos de acuerdo con las transacciones que se efectúen en el pool (no haciendo ya falta calcular una posible revalorización del terreno), en el caso de que en virtud de la normativa nacional (como

ha sido el caso de Francia a través de la interpretación jurisprudencial) se decidiese que por motivos de interés general los derechos de replantación han de ser retenidos siempre por el arrendador (independientemente de la titularidad originaria del arrendatario) para permitir la continuación de la explotación.